

2

¿EXISTE ALGUNA DIFICULTAD INMINENTE CON MEXICO?

BANQUETE DE LA
ASOCIACION POLITICA DEL EXTERIOR

HOTEL COPLEY PLAZA
BOSTON, MASS.

13 DE MARZO DE
1926

Es excesivamente difícil, en cualquiera época, ver en el futuro de México y ser hábil para determinar, con alguna seguridad, cuándo se terminará satisfactoriamente. Esto es más cierto en los momentos actuales que en épocas anteriores. Los procedimientos y métodos de México no son los nuestros. Claro está que en muchos conceptos corren paralelos con nuestras resoluciones. A pesar de esto, la multitud de factores, elementos contendientes y fuerza cuya influencia, no únicamente en los acontecimientos en México, sino también en las relaciones de otros países con México, podrían por sí solos hacer imposible decir con seguridad si la dificultad actual con México es inminente o los problemas que ahora son motivo de dichas dificultades serían en alguna forma satisfactoriamente arreglados.

Cuando volvemos la mirada hacia los diez últimos años, vemos, para estar seguros, que frecuentemente las dificultades que han parecido inminentes se han evitado. Pero encontramos también que los hechos hacen aparecer la situación actual más seria que cualquiera otra habida entre los Estados Unidos y México. Por una parte tenemos la impresión, con los acontecimientos de la actual situación, que no son únicamente la evolución natural de ellos, sino la culminación de la política y prácticas que los sucesivos Gobiernos Mexicanos han seguido persistentemente durante este período; y por otra parte llegamos al convencimiento de que la tolerancia y paciencia mantenidas por nuestro Gobierno y los de otras naciones hacia México han sido mal interpretadas y en lugar de mejorar las relaciones internacionales, parece que han servido para alentar y hacer más tontos a aquellos que se encuentran en el Poder y que tienen que tratar con nosotros.

Nuestras actuales dificultades con México giran principalmente alrededor de dos leyes recientemente aprobadas por el Congreso Mexicano y conocidas respectivamente por Ley de Extranjería y Ley de Petróleo. Son llamadas, en terminología mexicana: leyes orgánicas o reguladoras. La función de una ley orgánica o reguladora es poner en vigor algún principio contenido en la Constitución. Nuestra ley federal de income tax pone en vigor las disposiciones de la 16ª enmienda, y en México se le llamaría una ley orgánica o reguladora de la disposición de nuestra Constitución.

La Ley de Extranjería dispone: 1º que ningún extranjero puede, sea directa o indirectamente, como accionista de alguna compañía mexicana, adquirir bienes raíces dentro de una zona distante de 100 kilómetros de la frontera y 50 kilómetros de las costas; 2º que ningún extranjero puede poseer la mayoría de los intereses de una compañía mexicana que tenga propiedades rurales para fines agrícolas; 3º que el extranjero, antes de adquirir cualesquiera concesiones mineras o de otra índole, o bienes raíces en México, debe renunciar a los derechos que le conceden las leyes internacionales y no invocar la protección de su propio Gobierno en relación a los intereses que haya adquirido; 4º que cualquier extranjero que posea, en la época de la aprobación de esta ley, cualesquiera intereses que por las disposiciones de la misma le sería prohibido poseer para el futuro, dispon-

drá de ellos durante el resto de su vida o sus herederos lo podrán hacer durante los cinco años posteriores a la muerte del poseedor de tales intereses, y después de ese período los intereses serán cedidos a los mexicanos; y 5º que cualquiera compañía o corporación extranjera que posea intereses de cualquiera índole en compañía mexicana dueña de tierras para agricultura, dispondrá de ellas durante un plazo de diez años contados a partir de la fecha de expedición y promulgación de la ley.

En lo referente a la adquisición de propiedad en el futuro, no hay que hacer ninguna objeción a esta ley. Nosotros no la consideramos como una pieza de legislación sensata para un país que necesita del capital extranjero, pero esto es asunto que a México sólo le incumbe. Es sobre la parte de la ley que se refiere a propiedades ya anteriormente adquiridas, en que nuestro Gobierno no ha hecho objeciones.

Según los principios reconocidos de Derecho Internacional, para no decir nada sobre leyes superiores, México no tiene derecho, después de haber invitado a los extranjeros a hacer inversiones y levantar industrias en su territorio, para quitarles, sin ninguna compensación, ahora, las propiedades que hayan adquirido. Tal es la finalidad de la ley actual, y es por este efecto, la deposición a extranjeros de propiedades legítimamente adquiridas con anterioridad, por lo que el Gobierno de los Estados Unidos y los propietarios americanos y de otras nacionalidades han protestado.

Con objeto de tener una correcta comprensión de las disposiciones y consecuencias de la nueva Ley del Petróleo, es necesario revisar brevemente las leyes mexicanas anteriores sobre el Derecho de Propiedad en materia de petróleo. El primer Código Minero de México se puso en vigor en 1884. Contenía conceptos acerca de los derechos de propiedad de la nación misma y de los propietarios particulares, respectivamente, sobre distintos depósitos minerales. Legislabá sobre petróleo en una breve manera, afirmando que el petróleo era del propietario de la superficie, el que, en virtud de tal derecho de propiedad, tenía el derecho de disponer y explotar el petróleo sin necesidad de ningún denuncia u otra formalidad. Una ley semejante en 1892 substituyó, después de aprobada y decretada, a la de 1884. La de 1892 fue a su vez substituída por ley semejante aprobada en 1909, la cual, de una manera análoga a las anteriores, declaraba que el petróleo existente debajo de la superficie era de la exclusiva propiedad del dueño de ésta.

Cuando en nuestra discusión nos referimos a los efectos que esta nueva Ley del Petróleo tendrá sobre las propiedades de los americanos y de otros extranjeros, nos referimos únicamente a las propiedades y derechos adquiridos con anterioridad al primero de mayo, en que las otras leyes eran las que estaban en vigor en México.

Aquellas leyes señalaron a los extranjeros los requisitos que debían llenar para adquirir propiedades y derechos sobre petróleo en México, y los extranjeros cumplieron con ellos. Declaraban ser de la exclusiva propiedad del poseedor de la superficie de los terrenos todos los depósitos de petróleo. Indicaban la manera, y la única manera, por medio de la cual una persona nativa o extranjera podía adquirir derechos de petróleo. Aquellas leyes los colocaron en posición

de ejercer los derechos conferidos, según la ley vigente, a los propietarios de las tierras. Así, pues, los americanos u otros extranjeros procedieron a cumplir con los requisitos que disponían tales leyes: en algunos casos, comprando tierras y llegando por ello a constituirse propietarios del subsuelo; en otros casos, tomando en arrendamiento las superficies de otros propietarios, según el cual, éstos estarían en derecho de explotar y disponer del petróleo que pudiera encontrarse en su propiedad. Las condiciones de estos arrendamientos comúnmente disponían el pago al propietario de cierta cantidad como renta, mientras la producción de aceite no se lograra, y en seguida la participación de un porcentaje de petróleo o de su valor obtenidos de la propiedad. Es interesante hacer notar a este respecto que en cualquiera de los años anteriores los funcionarios mexicanos se han referido a la riqueza en aceite que los extranjeros han sacado de México, y parece que han olvidado el hecho de que muchos mexicanos como propietarios se han hecho ricos por la producción de petróleo logrado por compañías extranjeras en sus propiedades.

Frecuentemente oímos hablar de la palabra "concesión", usada en las discusiones de cuestiones petroleras mexicanas, lo que significa que los productores extranjeros o americanos conservan sus derechos sobre petróleo debido a concesiones del Gobierno Mexicano. Pero ninguno de los derechos ahora en disputa ha sido obtenido así. Cada uno de ellos se ha adquirido de propietarios de terrenos particulares, y cumpliendo con las disposiciones claras y bien definidas en vigor anteriormente a las leyes de 1917.

En 1917, la Constitución nueva fue promulgada en México. El artículo 27 de ella declara que el derecho de propiedad de todos los depósitos de petróleo en el país se reserva exclusivamente a la nación. Por otra parte, la completa propiedad de una cosa no puede ser poseída al mismo tiempo por dos particulares diferentes, y la completa propiedad de la nación debe necesariamente ser inconsistente e incompatible con cualquiera de los derechos de propiedad anteriores. La actual declaración del derecho de propiedad exclusiva de la nación, no había sido tomada en cuenta hasta la promulgación de la ley presente. En resumen, el objeto de la nueva ley es crear el derecho de propiedad. En su primer artículo, la nueva ley establece el derecho de propiedad sustancialmente empleando las mismas palabras de la Constitución, y todas sus disposiciones se destinan a tal derecho de propiedad, distinguiéndolo de y excluyendo cualquier derecho de propiedad anterior. Por tanto, todo derecho de propiedad particular sobre depósitos de petróleo en cualquier lugar de México, es anulado; todo título particular, destruido, y ninguna cantidad en compensación de ninguna especie dada al anterior propietario.

Como en el caso de la Ley de Extranjería, su hermana la nueva Ley del Petróleo, se dirige al pasado y toma de los productores de aceite extranjero las propiedades y derechos que legalmente poseían cuando las leyes mexicanas en vigor en el tiempo de su adquisición se los habían concedido. Sobre este concepto de la Ley, nuestro Departamento de Estado ha levantado sus objeciones. Habiendo notado así de una manera breve el punto a discusión con respecto a esta Ley, no será sólo interesante, sino que ayudará a comprender correctamente la presente situación, el considerar algunas de las contiendas de México.

Los funcionarios mexicanos han declarado y reiterado recientemente que México, como nación soberana, tiene el derecho de legislar como lo juzgue conveniente sobre cualesquiera propiedades situadas en el terreno que limitan sus fronteras. En parte, y por lo que se refiere al futuro y a las propiedades de sus propios ciudadanos, el argumento es correcto; pero aplicado a propiedades y derechos anterior y legalmente adquiridos por los extranjeros en su territorio, el argumento es ilógico, basado sobre un completo desacuerdo de las reglas establecidas por el Derecho Internacional, que establece que los derechos adquiridos y las inversiones hechas por un extranjero en cualquier país, cumpliendo con las leyes locales en vigor en el tiempo en que tales propiedades fueron adquiridas y tales inversiones hechas, no pueden ser arrebatados sin la justa y debida compensación. Lo que este argumento realmente significa para México es la negación de la existencia del Derecho Internacional. Lo que significa, según lo ha asegurado un prominente escritor sobre Derecho Internacional, en las siguientes palabras, es: "Cuando una nación desconoce la autoridad del Derecho Internacional, se coloca por sí misma en el exterior del círculo de las naciones civilizadas".

México también arguye que la nueva legislación está de acuerdo con las disposiciones de su propia Constitución y con las de otras naciones, y que, por tanto, los extranjeros no tienen derecho a objetar nada. Existen dos serias anomalías en estas declaraciones: una es que las disposiciones de esta Ley no están autorizadas por las correspondientes disposiciones de la Constitución, porque ésta con frecuencia ha sido interpretada distintamente por las decisiones de su propia Suprema Corte de Justicia. La otra es que las reglas del Derecho Internacional no pueden hacerse a un lado por una Constitución o por un acto del Congreso.

Podemos ir más lejos y señalar el hecho de que la legalidad de la Constitución misma ha sido discutida por un grupo de los abogados más notables de México, en los siguientes términos: "Carranza, por medio de la farsa electoral más grotesca que se haya visto en México, juntó en Querétaro una asamblea que se dio el título pomposo de Congreso Constitucional. Los mexicanos nunca consienten en la sustitución del simbólico y sagrado Código de 1857 por un Código fraudulento. La Constitución de 1857 es el Código de las instituciones mexicanas, y no puede ser desintegrado sin desintegrar dichas instituciones. La reunión de un Congreso constituyente como el que funcionó en Querétaro es un acto ilegal, y, por tanto, el trabajo de dicho Congreso, nulo y sin valor". Comparando algunas de las disposiciones de las dos Constituciones, dijeron: "La Constitución de 1917 sanciona como institución legal la dictadura del Poder Ejecutivo, mientras que la Constitución de 1857 garantiza completamente la libertad religiosa y la de 1917 persigue todos los credos y toda religión. La Constitución de 1917 mutila el principio democrático de la libertad de educación, que garantiza completamente la de 1857. El artículo 27 de la nueva Constitución deja indefinido el derecho de propiedad; nosotros dudamos de la vida de cualquiera labor constructiva en México sin la vindicación del principio de legalidad representada por una Constitución históricamente sancionada".

Los hechos en la situación mexicana y las causas de controversia

sobre estas dos leyes han sido realmente oscurecidos por la intromisión en cada discusión de distintas materias extrañas. Se acepta que México es una tierra de belleza natural y de riqueza natural poco ponderadas. En cada medida, se le ha hecho saber a la gran masa de su pueblo de las cosas mejores de que va a gozar y de la simpatía y ayuda que otros pueblos en su vida obtienen de estas disposiciones. Pero todas estas consideraciones no han sido tenidas en cuenta en los asuntos que ahora tratamos. Y es de significación el hecho de que en toda la discusión no se ha puesto de manifiesto el beneficio que el pueblo mexicano podría sacar para su bienestar de que se desposeyera a los propietarios o poseedores extranjeros de derechos petrolíferos.

En cierto modo, sin embargo, el "juego de elocuencia" de estos asuntos extraños ha sido ocultado con éxito y obtenido una reacción de algunas partes de la prensa y pueblos de los Estados Unidos, a los que se ha sugestionado grandemente por los funcionarios mexicanos. En verdad, es probable que ningún hecho sea más responsable de la existencia de la controversia mexicana que la sugestión que el Gobierno Mexicano ha ejercido sobre algunos de los elementos de los Estados Unidos. Es un placer verdaderamente real el ser hábil para pagar tributo sincero a la prensa de los Estados Unidos en totalidad, por la actitud que ha tomado en esta época en relación con la situación mexicana. Pero sucede que en parte de nuestra prensa, que se encuentra inclinada algo hacia el radicalismo, México ha encontrado aliento, y también entre aquellos ignorantes mal informados y erróneamente dirigidos, elementos individuales o de organizaciones. Por supuesto, la mayor parte de valor dado a los funcionarios mexicanos ha sido por la actitud seguida por el Presidente de la American Federation of Labor. Recientemente hizo una declaración en que dice: "Encuentro que lo que México está haciendo no es otra cosa que lo que nuestro Gobierno ha hecho. Alega el derecho de manejar sus asuntos interiores... El problema de inmigración es estrictamente un asunto doméstico." La confusión y la inmigración, extrañas cosas que son confundidas. El aliente que estas declaraciones hechas por el Presidente de la American Federation of Labor ha dado a los funcionarios mexicanos, se ha visto claramente indicado por algunas de sus últimas declaraciones públicas. No sé qué admirar más: si a aquéllos que han dado el aliento para reorganizar lo que el Gobierno Mexicano se está proponiendo hacer con los propietarios extranjeros, o las dificultades que tal aliento ha producido, haciendo más difícil encontrar la justa solución de aquellos problemas.

Para terminar, una palabra debo decir de la actitud que el Gobierno de los Estados Unidos ha seguido para con México durante los últimos ocho años. Para algunos que han dado valor a los funcionarios mexicanos, nuestro Gobierno ha sido condenado de no mostrar hacia México cierto grado de paciencia y voluntad para ayudarlo. El record, por supuesto, echa por tierra absolutamente tales declaraciones. En octubre de 1915, se concedió a Carranza el reconocimiento de facto, sobre convenios secretos de que las vidas y propiedades de los extranjeros serían respetadas de acuerdo con las prácticas establecidas por las naciones civilizadas. La destrucción de vidas extranjeras hecha en México y la falta de respeto hacia la propiedad y derechos de extranjeros bajo Carranza y los que lo sucedieron, son motivo de records públicos y de conocimiento general. En 1916, Carranza dio al Gobierno

de los Estados Unidos la seguridad de que no existía la intención de ninguno de los que controlaban entonces México de nacionalizar la industria del petróleo. El mismo año, el Congreso Constituyente de Querétaro fue reunido y produjo la Constitución que contiene el famoso artículo 27 que nacionaliza el petróleo. Cuando Carranza trató de imponer al entonces Embajador en Washington, señor Bonillas, como su sucesor en la Presidencia, fue derrocado, y vinieron al Poder de la Huerta, el general Obregón y el general Calles. De la Huerta sucedió en la Presidencia, como Presidente provisional, hasta octubre de 1920. Fue enviado a Washington como representante para obtener el reconocimiento de nuestro Gobierno. Este representante y el Secretario de Estado Colby tuvieron lo que el Secretario Colby aseguró ser conversaciones enteramente satisfactorias con referencia a las garantías exigidas por este Gobierno para que las vidas y propiedades de extranjeros fueran respetadas. De acuerdo el Secretario Colby, anunció al representante de la Huerta, en una carta que se publicó en aquella época, que en tales circunstancias sólo quedaba, para tener las seguridades satisfactoriamente expresadas en la forma usual, por extender un acuerdo entre las dos naciones. En seguida el señor de la Huerta, con todo su bagaje, regresó a México. El libremente dio las seguridades deseadas de una manera informal y enteramente extraoficial. ¿Cuál fue la dificultad para hacerlas oficialmente? En diciembre de 1920, de la Huerta fue sucedido por el general Obregón. Durante su administración, los comisionados Warren y Payne, de parte de los Estados Unidos, conferenciaron durante algunos meses en 1923, en la ciudad de México, con los comisionados designados por el Gobierno de México, y trabajaron las bases sobre las que el reconocimiento del Gobierno de Obregón se hizo en agosto de 1923. Por distintos actos de parte del Gobierno Mexicano, y por los términos de las leyes actuales, aquellos convenios han sido violados.

Cuando el general Obregón buscó para imponer como su sucesor al general Calles, el otro miembro del triunvirato de 1920, el señor de la Huerta, encabezó una revolución. El Gobierno de los Estados Unidos concedió su apoyo moral y alguna ayuda material al Gobierno de Obregón, lo que le facilitó el triunfo sobre la revolución y por tanto el que el general Calles fuera instalado como Presidente. Se ha informado en junio último, cuando el Secretario de Estado Kellogg declaró que México se hallaba bajo las miradas de todo el mundo, que más de seiscientos casos se encontraban en el Departamento de Estado, comprendiendo violaciones flagrantes del Gobierno Mexicano sobre los derechos de los ciudadanos americanos. Ahora viene la aprobación y promulgación de estas dos leyes, su consumación; y si son puestas en vigor, el error internacional de gran carácter de que hablaba el Secretario Hughes en 1921 será un hecho. Durante todo este período de ocho años, el record muestra que el Gobierno de los Estados Unidos ha tenido hacia los que controlan el Gobierno en México la mayor paciencia y espíritu de ayuda.

A la luz de estos hechos, nosotros no podemos profetizar; solamente preguntamos: ¿Que será en lo futuro? Esperemos para ver.

FAPDECT

9

Is Trouble Impending With Mexico?

LUNCHEON OF
Foreign Policy Association

Hotel Copley-Plaza, Boston, Mass.

March 13, 1926

FADE EFFECT

IT is exceedingly difficult, at all times, to see into the future of the Mexican situation, and be able to determine, with any assurance, what even a day may bring forth. This is perhaps more true at the present moment, than ever before in recent times. The ways of Mexico are not our ways. They are, indeed, in some respects, even beyond our finding out. Moreover, the very multitude of factors, contending elements and divergent forces which influence, not only developments in Mexico but relations of other countries with Mexico, would alone make it impossible to say, with certainty, whether actual and serious trouble with Mexico is impending, or the problems which today suggest the possibility of such trouble will in some way be satisfactorily adjusted.

When we look back over the past ten years, we find, to be sure, that oftentimes the trouble which has seemed to be impending, has been averted. But we find, also, facts which make the present situation appear infinitely more serious than any that the United States and Mexico have faced before. On the one hand we are impressed with the fact that the present situation is not only a natural development, but the culmination, of policies and practices which successive Mexican governments have persistently followed during that period; and on the other hand we come to realize that the forbearance and patience exercised by our own and other countries toward Mexico, have been misunderstood, and instead of improving international relations, have seemed to make those in power there more courageous and disingenuous in their dealings with us.

Our present troubles with Mexico largely center around two laws recently passed by the Mexican Congress, and known respectively, as the Alien Land Law and the Petroleum Law. They are called, in Mexican terminology, organic or regulatory laws. The function of an organic or regulatory law is to make operative some provision of the Constitution. Our Federal Income Tax Law will serve as an illustration. The purpose and effect of that law are to make operative the provisions of the 16th Amendment and in Mexico would be called an organic or regulatory law of that provision of our Constitution.

The Alien Land Law was promulgated as a law of the land about the middle of January of this year. The Petroleum Law was promulgated on December 31 last. Both are administration measures; and the President and other officials of Mexico have publicly announced their determination to put them into effect.

In brief, the Alien Land Law provides: First, that no foreigner may either directly or indirectly as a stockholder in a Mexican corporation, acquire any interest in real estate within a zone of 100 kilometers along the frontiers and 50 kilometers along the seacoasts; second, that not more than a minority interest in any Mexican corporation possessing rural properties for agricultural purposes may be held by foreigners; third, that a foreigner before acquiring any real estate or any mining or similar concessions anywhere in Mexico must waive his rights under international

FADE EFFECT

law by agreeing that he will not invoke the protection of his own government with respect to any such property or rights; fourth, that any alien individual holding, at the time of the passage of this law, any interest which by its terms he would be prohibited from acquiring in the future, must dispose of it during his lifetime, or his heirs must dispose of it—and dispose of it to Mexicans, of course—within five years after the present owner's death; and fifth, that any foreign corporation holding any such interest in a Mexican company possessing agricultural lands, must dispose of it within ten years from the date of the promulgation of the law.

Insofar as this law relates to the acquisition of property in the future, no objection has been made to it. We may not consider it a wise piece of legislation, for a country needing foreign capital; but that is something for Mexico to determine. It is the fact that the law relates to properties heretofore acquired, that constitutes the basis of our Government's complaint against it.

Under the recognized rules of international law, to say nothing of any higher law, Mexico has no right, after inviting foreigners to make investments and build up important industries there, to take away from them, now, without any compensation, the properties they acquired. But such is the effect of the present law. And it is this effect, this taking away of properties heretofore lawfully acquired, and this effect alone, to which the United States Government and the American and other foreign owners of these properties, are objecting.

In order to gain a correct understanding of the provisions and effect of the new Petroleum Law, it will be necessary to revert briefly to previous Mexican laws on the subject of petroleum ownership. Mexico's first mining code was passed in 1884. It was declaratory of the rights of the Nation itself and of private landowners, respectively, in various mineral deposits. It disposed of petroleum in a very brief declaration to the effect that petroleum is the exclusive property of the surface landowner, who, by virtue of such ownership, has the right to develop and dispose of the petroleum without the necessity of any denouncement or other formality. The Law of 1884 was superceded by a similar one passed in 1892; and the latter was in turn superceded by another similar law passed in 1909 which likewise declared petroleum beneath the surface to be the exclusive property of the owner of the surface.

When, in our discussion, we refer to the effect of this new petroleum law upon American and other foreign-owned petroleum properties and rights in Mexico, we are referring solely to the properties and rights acquired prior to May 1, 1917, while one or the other of these three laws was in effect in Mexico.

Those laws pointed out to foreigners desiring at that time to acquire petroleum properties and petroleum rights in Mexico, the procedure to be followed. They declared all petroleum deposits to be the "exclusive property" of the owner of the surface land. They thereby pointed out the way, and the only way, in which any person, native or foreign, could acquire petroleum rights. He must put himself in a position to exercise the rights conferred by the existing law upon the surface landowner. This the American and other foreign oil producers proceeded to do in

13
one or the other of two ways. In some cases they purchased the land outright and thereby became themselves the surface, as well as the sub-surface, owners. In other cases they took what were known as petroleum leases from the surface owner, under which, for a consideration, the owner of the land conveyed to them the right to develop and dispose of any oil which might be found in their property. The terms of these leases usually provided for the payment to the landowner of a certain rental up to the time when actual production of oil should begin, and then for a royalty or a percentage of the oil or its value produced from the property. It is interesting in this connection to note that whenever in the past several years reference has been made by Mexican officials to the wealth in oil which foreigners have taken out of Mexico, they have seemed to overlook completely the fact that many Mexicans, as landowners, have been made wealthy by petroleum production carried on by foreign companies on their lands.

Frequently we hear the word "concession" used in discussions of the Mexican oil question, the intended inference being that the American and other foreign producers hold their petroleum rights under concessions from the Mexican Government. But not one of the rights now in question is so derived. Every one of them was acquired from the private landowner, and in accordance with the clear and definite provisions of Mexican laws in force prior to 1917.

Then in 1917 a new Constitution was proclaimed in Mexico, Article 27 of which declares that the ownership of all petroleum deposits in the country is vested in the Nation itself. While, of course, the complete title of a thing cannot be vested at the same time in two different parties, and complete ownership by the Nation must of necessity be inconsistent with any remaining private ownership, the actual assertion by the Nation of its declared ownership has largely been held in abeyance until the passage of this present law. Briefly stated, the purpose of the new law is to give effect to this national ownership. In its first article the law reasserts the nation's ownership in substantially the words of the Constitution itself, and all of its provisions are predicated upon such ownership as distinguished from, and to the exclusion of, any remaining private ownership. By this law, therefore, all private ownership of any petroleum deposits anywhere in Mexico is wiped out, every private title is destroyed, and nothing whatever is left to the previous private owner or offered to him by way of compensation.

As in the case of the Alien Land Law, the vice of the new Petroleum Law is that it goes back into the past and takes away from American and other foreign oil producers, properties and rights which they lawfully acquired under Mexican laws in force at the time of their acquisition. It is this feature of the law to which our State Department has raised objection.

Having thus noted in a very brief way the point at issue in respect to these laws, it will not only be interesting, but helpful to a correct understanding of the present situation, to consider some of Mexico's contentions.

Mexican officials have recently declared and reiterated that Mexico as a sovereign nation has a right to legislate as she may see fit with respect to any property located within her own borders. To some extent, that is,

FADP EFFECT

as relates to the future and to the properties of her own citizens, that contention is correct; but as applied to previous properties and rights lawfully acquired by foreigners within her borders, the contention is unsound. It is based upon a complete disregard of the well established rule of international law that the rights acquired and the investments made by a foreigner in any country under the local laws in force at the time such properties are acquired or such investments made, cannot be taken from them without due and just compensation. What this contention really comes down to is that Mexico denies the existence of any international law. What this amounts to has been rather boldly stated by a prominent writer on international law in substantially these words: "When a Nation disclaims the authority of international law she puts herself outside the circle of civilized nations."

Mexico also contends that the new legislation is in accordance with the provisions of her own Constitution and therefore foreign nations have no right to object to it. There are two serious weaknesses in this contention: One is that the provisions of this law are not authorized by corresponding provisions in her own Constitution, as that instrument has been interpreted in decisions of her own Supreme Court. The other is that the rules of international law can no more be set aside by a Constitution than by an act of Congress.

We might go further and point to the fact that the legality of the Constitution itself has been questioned by a group of the most eminent Mexican lawyers, in the following words: "Carranza, by means of the most grotesque electoral farce ever seen in Mexico, gathered in Queretaro an assemblage which took the pompous title of a constituent congress. Mexicans will never consent to the substitution of the symbolic and sacred code of 1857 by a fraudulent code. The Constitution of 1857 is the code of Mexican institutions and it cannot be overturned without overturning those institutions. The meeting of a constituent congress, like that which functioned in Queretaro, is an unlawful act, wherefore the work of said congress is null and void."

Comparing some of the provisions of the two Constitutions they said: "The Constitution of 1917 sanctions as a legal institution the dictatorship of the Executive branch. While the Constitution of 1857 guarantees full religious freedom, that of 1917 persecutes all creeds and all religion. The Constitution of 1917 mutilates the democratic principle of the liberty of education which is fully guaranteed by that of 1857. Article 27 of the new Constitution undermines the right of property. We doubt the effectiveness of any constructive labor in Mexico without the vindication of the principle of legality represented by a Constitution historically sanctioned."

The facts in the Mexican situation, and the merits of the controversy over these two laws, have been very much obscured by the injection into practically every discussion of them of various extraneous matters. Mexico is admittedly a land of natural beauty and of untold natural wealth. By every token, the great mass of her people are entitled to better things than they now enjoy, and to the sympathy and assistance of other countries and other peoples in their struggle to obtain those better things. But all of these considerations are entirely without bearing upon the issues now

pending; and it is significant that in all the discussion of the Constitution and these two laws no way in which the taking of foreign-owned properties away from their lawful owners would be of benefit to the mass of the Mexican people and help them in their upward struggle, has ever been suggested.

To some extent, however, the eloquent "playing up" of these extraneous matters, has successfully obscured the real issue, and brought a reaction from certain parts of the press and people of the United States, which has given great encouragement to the Mexican officials. Indeed, it is probable that no one single fact is more responsible for the very existence of Mexican controversy today than the encouragement which the Mexican Government has obtained from certain elements in the United States. It is a real pleasure to be able to pay sincere tribute to the press of the United States as a whole for the attitude it has taken and is today taking in connection with the Mexican situation. But it happens that in that part of our press which is inclined to be somewhat radical, Mexico has found some encouragement; as also among some few, no doubt well-meaning, but wholly uninformed and misguided individuals and organizations. Of course, of very great encouragement to the Mexican officials has been the action taken and the attitude shown by the President of the American Federation of Labor. He recently gave out a statement in which he said: "I find that Mexico has done nothing more than what our Government has done. It claims the right to handle its own domestic affairs. . . . The immigration question is strictly a domestic affair." Confiscation and immigration! Strange things to be confused. The encouragement which these statements by the President of the American Federation of Labor have given to Mexican officials has been clearly indicated in some of their recent public declarations. One wonders whether those who thus give such encouragement, realize either what the Mexican Government is proposing to do with foreign-owned properties or how much more difficult such encouragement makes the working out of a just solution of these problems.

In closing, a word with reference to the attitude which the Government of the United States has taken toward Mexico during the past eight years. By some of the same people who have been giving encouragement to Mexican officials, our own Government has been condemned for not exhibiting toward Mexico a proper degree of patience and willingness to help. The record, of course, absolutely belies any such statements. In October, 1915, de facto recognition was extended to Carranza, on written assurances from him that the lives and properties of foreigners would be respected in accordance with the practices established by civilized nations. The toll of foreign lives taken in Mexico and the disrespect for property and other rights of foreigners under Carranza and succeeding him are matters of public record and general knowledge. In 1916 Carranza gave the United States Government his assurance that there was no intention on the part of those then in control in Mexico to nationalize the petroleum industry. That same year the constituent congress of Queretaro was called and drew up the Constitution containing the famous Article 27 nationalizing petroleum. When Carranza sought to impose his then Ambassador in Washington, Mr. Bonillas, as his successor in the Presidency, he was

16

overthrown by an uprising led by General Obregon, General Calles and De la Huerta. De la Huerta succeeded to the Presidency as Provisional President until October of that year, 1920. He sent a representative to Washington to secure recognition by our Government. This representative and Secretary of State Colby had what Secretary of State Colby stated were quite satisfactory conversations with reference to the guarantees desired by this Government, that foreign lives and properties would be respected and secure. Accordingly, Secretary of State Colby advised Mr. De la Huerta's representative in a letter which was published at the time, that under the circumstances it only remained to have these satisfactory assurances expressed in the usual form of an agreement between nations. Thereupon, Mr. De la Huerta's representative gathered up his luggage and returned to Mexico. He freely gave the desired assurances in an informal and wholly unofficial way. Why did he object to making them official?

In December, 1920, De la Huerta was succeeded for the full term of four years by General Obregon. During his incumbency, Commissioners Warren and Payne, on behalf of the United States, conferred for several months in 1923 in Mexico City with Commissioners appointed by the Government of Mexico, and worked out the bases upon which recognition was accorded to the Obregon Government in August, 1923. By various acts on the part of the Mexican Government and by the terms of these present laws, those agreements have been violated.

When General Obregon sought to impose as his successor General Calles, the other member of the Triumvirate of 1920, one member of that triumvirate, Mr. De la Huerta, headed a revolution. The Government of the United States lent its moral and some material assistance to the Obregon Government, thus enabling it to overcome the revolution, and in due course General Calles was installed as President. It was reported last June when Secretary of State Kellogg declared that Mexico was on trial before the world, that over 600 cases were before the State Department involving flagrant violations by the Mexican Government of the rights of American citizens. And now comes the passage of these two laws, and the consummation, if they are enforced, of the "international wrong of the gravest character" of which Secretary of State Hughes spoke in 1921. During all this period of eight years, the record shows that the Government of the United States has exercised toward those in control of the Government of Mexico, the utmost patience and helpfulness. In the light of these facts, we cannot prophesy, we can only ask "what of the future?" and wait to see.

17

LOS GRANDES PROBLEMAS EN LA
CONTROVERSIA CON MEXICO

Banquete de la
Asociación de Política Extranjera

The Ten Eyck

Albany, N. Y.

17 de abril de 1926

El lunes fué publicada en Washington la última correspondencia entre los Gobiernos de Estados Unidos y México. En ella debemos esperar una indicación de lo que los dos Gobiernos, por lo menos, consideran como problemas capitales en la situación mexicana. Esta correspondencia no únicamente asienta los problemas de una manera oficial, sino que demuestra en detalle la discusión de los Gobiernos respectivos sobre aquellos problemas y nuestro propósito aquí hoy es asegurar la comprensión lo más exactamente posible de estos acontecimientos. No podremos servir mejor a tal fin que examinando la correspondencia, y cuando sea necesario, interpretándola.

Los problemas, tal como se desprenden de esta correspondencia, se refieren a las dos leyes recientemente promulgadas por el Congreso Mexicano: la Ley de Extranjería y la del Petróleo. Cuando lleguemos a la parte de la correspondencia oficial relativa a la reglamentación de estas leyes, concurremos materialmente a la comprensión de aquellas referencias, si tenemos presente que la función, terreno y modo de administrar la ley aprobada por el Congreso de México son substancialmente los mismos en todos conceptos que la función, terreno y métodos de administrar la ley aprobada por nuestro propio Congreso o por la Legislatura de alguno de nuestros Estados. Debemos presentar como ejemplo conveniente nuestra Ley Federal de Income Tax. Existe en nuestra Constitución una disposición que autoriza al Congreso a decretar impuestos. Basándose en tal derecho, el Congreso aprobó la Ley de Income Tax. Por esta autorización del Congreso, a su vez la Rama del Ejecutivo del Gobierno ha dictado reglamentos detallados para administrar la Ley y recoger los impuestos. El terreno de la Ley misma está limitado por la Constitución. Una ley que va más allá del terreno de principios fijados por la Constitución es anticonstitucional y sin efecto. De una manera semejante

la reglamentación de la Ley no debe ni extenderse ni modificar las disposiciones de la Ley misma. Esa es también la situación de México. La función de cada una de estas Leyes, la Ley de Extranjería y la Ley del Petróleo, es poner en vigor ciertas disposiciones de la Constitución Mexicana. El papel de cada una de ellas está limitado por la Constitución misma, y al lanzar la reglamentación detallada de la administración de estas Leyes, el Ejecutivo Mexicano no tiene facultades para extender o modificar las disposiciones constitucionales.

Estaremos capacitados, también, para evitar algo de mala comprensión general de la posición del Gobierno Americano y de los ciudadanos americanos cuyos intereses en México están comprometidos, conservando claramente en la memoria la distinción dada por nuestro Secretario de Estado en su nota del 28 de enero, dirigida a México. El Secretario Kellogg dice:

"Este Gobierno, al presentar sus puntos de vista, pretende llamar la atención acerca de la distinción vital entre las adquisiciones futuras de las propiedades y el "Status" de los derechos de propiedad legalmente adquiridos según las leyes que estaban vigentes en la época de la adquisición... Cada nación soberana tiene el derecho absoluto, en su propia jurisdicción, de dictar las leyes que reglamenten la adquisición de la propiedad que se haga en el futuro... Cuando, sin embargo, cualquier Gobierno exterior busca desposeer a los extranjeros de los derechos de propiedad que han adquirido ya legalmente, mi Gobierno, por lo que respecta a sus ciudadanos, tiene el positivo deber de hacer representaciones y esfuerzos para evitar tal acción. Este Gobierno únicamente se ha referido y se refiere ahora a los derechos de propiedad que en México han sido puntual y legalmente adquiridos por los ciudadanos americanos según las leyes que existían en la época de tal adquisición."

Quiere decir que ninguna representación hecha ni ninguna discusión entablada por el Gobierno de los Estados Unidos en el conjunto de la serie de notas, es incompatible en manera alguna con la completa soberanía de la Nación mexicana. Cada una de esas disputas y representaciones se ha basado en los principios perfectamente reconocidos de la ley internacional, y se refieren solamente a las propiedades y derechos completa y legalmente adquiridos por los ciudadanos americanos antes de que estas Leyes fueran aprobadas, en el caso de las propiedades petroleras antes de que la actual Constitución estuviera en vigor en 1917.

Anteriormente al 17 de noviembre de 1925, fecha de la "aide-memoire" del mensaje personal del Secretario Kellogg, la primera en esta serie de notas, tanto la Ley de Extranjería como la Ley del Petróleo fueron discutidas por el Congreso Mexicano.

Ambas eran medidas administrativas: la primera fue sometida al Congreso por el Presidente mismo, y la última por un Comité previamente designado por el Presidente con el fin de que la bosquejara y delineara. En aquella situación, y teniendo en cuenta el tenor general de las Leyes, el Secretario Kellogg indicó, en su primera comunicación, que percibía "nubes en el horizonte de la amistad" entre los dos países, y expresó la esperanza de que el Gobierno de México no tomaría ninguna acción para contravenir el buen entendimiento logrado en las conferencias pre-reconocimiento tenidas en la ciudad de México en 1923. La contestación del Ministro mexicano de Relaciones Exteriores, fechada diez días más tarde, establece que:

"Las conferencias que tuvieron lugar en 1923 no llevaron a otro convenio formal que el de las Convenciones de Reclamaciones que fueron firmadas después de la reanudación de las relaciones diplomáticas."

Este fue el primer problema que surgió, y nos parece tal vez sensato seguir su curso a través de toda la correspondencia. El convenio o entendimiento de referencia fue en forma de declaraciones hechas por los comisionados mexicanos de que ciertos derechos anteriormente adquiridos por ciudadanos americanos en México serían respetados por el Gobierno Mexicano. Las conferencias en las que estas declaraciones se hicieron tuvieron lugar, como ustedes recordarán, en la ciudad de México en 1923, con el fin de trabajar una base sobre la cual el Gobierno de los Estados Unidos reconocería al Gobierno del Presidente Obregón en México. De lo que se ha hecho público con respecto a estas conferencias, parece razonablemente claro que las declaraciones fueron propuestas por México y tomadas por los Estados Unidos como constituyendo un acuerdo entendimiento de que México, al aplicar las disposiciones del artículo 27 de su Constitución a las propiedades y derechos de los ciudadanos americanos, lo haría de tal manera que la retroactividad o confiscación fueran evitadas. Pero el Gobierno Mexicano tomó la posición, en su contestación a la primera "aide-memoire", que: "aquellas conferencias fueron destinadas a un cambio de impresiones", y a la negociación de dos Convenciones de Reclamaciones que fueron firmadas y ratificadas después de que el reconocimiento se había acordado. En su nota del 28 de enero, el Secretario Kellogg parece dar al Ministro de Relaciones mexicano la impresión de que no sólo mira las declaraciones de los comisionados mexicanos como constituyendo un convenio, sino que considera el hecho de tal convenio como una condición anterior al reconocimiento de Obregón; porque el Ministro de Relaciones dice, en su contestación del 12 de febrero, que:

"Las conferencias de 1923 no fueron una condición para el -

reconocimiento del Gobierno de México, y, en consecuencia, nunca puede habérseles dado tal carácter."

Agrega en seguida que:

"Esta explicación no significa que México falte a su palabra de reconocer las declaraciones hechas por sus comisionados";

y así, el Secretario Kellogg, en su nota del 1º de marzo, dice:

"Parece no ser necesario discutir más el cambio de notas de agosto de 1923, puesto que, como usted asegura en su nota del 12 de febrero, esta explicación no quiere decir que México deje de reconocer las declaraciones hechas por sus Comisionados."

En su última nota fechada el 27 de marzo, sin embargo, el Ministro Mexicano de Relaciones vuelve sobre el asunto, y dice:

"En cuanto a las declaraciones hechas por los Comisionados a las Conferencias en 1923, mi Gobierno no tiene conocimiento de aquéllas que fueron hechas por sus comisionados, ni del hecho de que las declaraciones fueron aprobadas por el Presidente Obregón";

lo que, leído en relación con su declaración contenida en la nota del 20 de enero, que dice:

"Cualesquiera que hayan sido las promesas hechas por el Presidente Obregón, fueron hechas con las limitaciones impuestas por sus facultades constitucionales",

lo que coloca la posición del Gobierno Mexicano algo en duda, como lo explica claramente un párrafo del artículo 89 de la Constitución Mexicana, que exige que "los tratados con potencias extranjeras" deberán ser sometidos al Congreso para su ratificación.

El siguiente problema definitivamente surgió en la correspondencia, y es acerca de que si las leyes a nuestra consideración son o no retroactivas y confiscatorias. El Secretario Kellogg considera primero en su "aide-memoire" del 27 de noviembre la Ley de Tierras Extranjeras, y dice a este respecto que:

"Un examen de la Ley, en su forma actual, afirma la convicción de que en ciertos de sus aspectos la medida opera retroactivamente con respecto a los intereses de propiedad americanos en México, y que su efecto sobre ellos podrá ser claramente confiscatorio."

Un mes y medio más tarde, en su nota del 8 de enero, el Secretario Kellogg dice que sus observaciones anteriores con relación -

a ciertos aspectos de la Ley retroactivos y confiscatorios se consideran aplicables a la Ley aprobada, habiendo sido aprobada la Ley, entretanto, por el Congreso, a fines de diciembre último.

La Ley dispone, en breve, que ningún extranjero puede adquirir bienes raíces de cualquier especie dentro de ciertas zonas prohibidas, zonas de 100 kilómetros de ancho estando a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros de ancho extendiéndose a lo largo de las costas; que cada extranjero, para adquirir bienes raíces y concesiones mineras cualesquiera en México, debe renunciar a sus derechos según la ley internacional, conviniendo en no invocar la protección de su Gobierno con respecto a las propiedades así adquiridas; que los extranjeros no deben tener en su poder más que la minoría de los intereses de cualquier corporación mexicana que posea tierras para fines agrícolas; que en caso de que una corporación extranjera conserve cualquier interés en exceso a la minoría en corporaciones agrícolas, tal interés deberá ser dispuesto o negociado en un plazo de diez años; y que el interés de cualquier individuo extranjero en cualquiera propiedad en que a los extranjeros se les prohíba conservarla según la ley, deberá ser negociado o dispuesto por tal individuo durante su vida o por sus herederos dentro de un plazo aproximadamente de cinco años después de su muerte. En lo relativo a lo que la ley dispone para adquisiciones futuras por los extranjeros, el Secretario Kellogg no ha hecho ninguna objeción a estas comunicaciones. Únicamente ha objetado las disposiciones que afectan los derechos anteriormente adquiridos y que exigen que tales derechos sean negociados.

Sin contestar ni defender que la ley no sea retroactiva ni confiscatoria, sino únicamente sobre la teoría de que los Estados Unidos no deberían objetar a México nada de lo que los propios Estados Unidos han hecho, el Ministro Mexicano de Relaciones se refiere, en algunas de sus notas, a las disposiciones existentes en Illinois, Arizona y otros Estados, relativas a la conservación de la propiedad raíz por los extranjeros. El Secretario Kellogg parece efectivamente conocer la fase del asunto, ministrando a la Embajada Mexicana en Washington, con casos, citas de las disposiciones y decisiones de los efectos de estas leyes, por sus propios términos y sus decisiones judiciales, la forma de aplicarlas en adquisiciones futuras. Al aprobarse, será conveniente observar el lenguaje usado por la Suprema Corte de Illinois en sus decisiones sobre actos extranjeros en su Estado. La corte dice:

"Por tanto, el acto subsecuente no podrá ser aplicable aquí sin desposeer o empeorar derechos sagrados para conservar lo que pudiera dar al acto un carácter anticonstitucional y nulo."

Esto es, si la retroactividad y confiscación son evitadas, -

los derechos sagrados anteriormente adquiridos no deben ser confiscados ni tampoco empeorados. Es de considerable interés, a este respecto, en una de las últimas concesiones hecha por el Gobierno Mexicano, que la Ley de Extranjería no es confiscatoria, porque "el derecho se reconoce, y únicamente es una transformación de él lo que se pide". Es la transformación, en un caso, de un título perpetuo a un título por diez años, lo que claramente es un empeoramiento del título; y, según las autoridades sobre las que el Gobierno Mexicano mismo se apoya, resulta la retroactividad y la confiscación.

El Gobierno Mexicano presentó numerosos argumentos y citas de numerosas decisiones, la mayor parte de las cuales me parecen enteramente fuera de razón, en apoyo a su derecho de aprobar tal legislación; pero finalmente vuelve sobre el punto de su nota del 12 de febrero, en la que dice:

"De aquí que la cuestión se reduzca a determinar si las leyes bajo nuestra consideración son o no retroactivas en sus aplicaciones, y si ellas atacan los derechos anterior y legalmente adquiridos".

Considerando este asunto, el Ministro Mexicano de Relaciones Exteriores entre en una discusión algo larga, la que es imposible examinar en detalle en vista del tiempo disponible; y además que es innecesario examinarla detalladamente, porque toda ella se resume en la nota final del 27 de marzo en estas palabras: "Esto (la exigencia de que los extranjeros que ya posean propiedades dispongan de ellas en un límite de tiempo)

"no quiere decir que la ley se dé para efectos retroactivos en sus aplicaciones, puesto que tiene que hacerse sobre hechos del futuro."

Los hechos del futuro de referencia se explican en otras partes de las notas como los actos de disponer de los derechos afectados por esta ley. Por tanto, de acuerdo con el argumento, la ley no es retroactiva, porque, en lugar de tomar la propiedad de los extranjeros en la actualidad, se propone tomarla en lo futuro o hacer que ellos dispongan de ella en algún tiempo especificado del futuro.

Es interesante, a este respecto, hacer notar que en la quinta junta de los Comisionados en la ciudad de México, tenida el 18 de mayo de 1923, los Comisionados transcribieron de una de sus autoridades favoritas sobre ley civil, lo siguiente:

"La ley es retroactiva cuando afecta el pasado, sea para determinar la legalidad de un acto o para modificar o suprimir los"

efectos de un derecho ya ejercido."

O interpretando el texto original francés de donde este aserto está tomado, un derecho del que se disfruta, porque ya se esté completamente en posesión, o un derecho positivamente adquirido.- El efecto de la Ley de Extranjería es inmediato para modificar los derechos anteriormente adquiridos, y finalmente para suprimir los. Y en sus propios argumentos de autoridades, el Gobierno Mexicano parece indeciso al tener que probar su caso con respecto a esta ley.

La Ley del Petróleo fue formulada para poner en vigor la parte del artículo 27 de la Constitución Mexicana que declara que la propiedad del petróleo en el subsuelo pertenece a la Nación. En su nota del 20 de enero, el Ministro Mexicano de Relaciones Exteriores dice: "es cierto que las disposiciones de la ley mexicana fueron como se aseguró", refiriéndose a la nota del Secretario Kellogg del 8 de enero, en la que el último dice que según las leyes mexicanas en vigor antes de la promulgación de la nueva Constitución en 1917, el propietario de la superficie de las tierras es también el propietario de los depósitos petrolíferos que pudieran existir en el subsuelo.

Este punto de vista es de donde se deriva el caso de las compañías de petróleo en esta controversia. Las leyes anteriores en vigor en México, es decir, las Leyes Mineras de 1884, 1892 y 1909 declaran expresamente que los depósitos en el subsuelo son de la propiedad exclusiva del poseedor de la superficie de los terrenos.

Todas las propiedades y derechos sobre petróleo en poder de los productores mexicanos de petróleo en México, y que han formado la base de la controversia sobre el petróleo mexicano en los últimos ocho años, fueron adquiridos cuando alguna de estas leyes de 1884, 1892 o 1909 estaban en vigor; y, según las disposiciones expresadas por ellas, cada una de estas propiedades y derechos fue adquirido de propietarios particulares de la superficie, de quienes eran propiedad exclusiva los depósitos de petróleo que en ella existieran. Ninguna de estas propiedades o derechos envueltos en la controversia sobre el petróleo en México fue adquirido por concesión alguna del Gobierno Mexicano.

La nueva Ley del Petróleo, en su primer artículo, reserva el derecho de propiedad de los depósitos de petróleo en el subsuelo a la Nación, empleando sustancialmente las palabras de la Constitución misma. El Ministro mexicano de Relaciones Exteriores admite que anteriormente - este derecho de propiedad estaba consagrado a las compañías petroleras, las que lo habían adquirido de los poseedores particulares de la tierra. La ley afirma que el derecho es exclusivo de la Nación. Evidentemente, el derecho de pro -

piedad de estos depósitos del subsuelo no puede pertenecer al mismo tiempo a dos partes diferentes, si según la Constitución de 1917 y su Ley, estas propiedades que anteriormente pertenecían a las compañías petroleras, pasan ahora a la Nación, sin que sus anteriores propietarios hayan recibido ninguna compensación por ello ¿en virtud de qué teoría que no comprenda confiscación alguna puede explicarse este traslado de derechos de propiedad?

El Secretario Kellogg aseguró al Embajador Mexicano en Washington, el 12 de diciembre, que la Ley del Petróleo entonces en discusión por el Congreso era en ciertos aspectos retroactiva y confiscatoria. Y en su nota del 8 de enero (la Ley del Petróleo había sido entretanto aprobada y promulgada el 31 de diciembre) advertía al Gobierno Mexicano que la Ley, tal como había sido publicada oficialmente, "parecía estar sujeta a las mismas objeciones que anteriormente habían sido hechas en contra de la ley en discusión."

El Ministro Mexicano de Relaciones Exteriores contestó, en su nota del 20 de enero:

"....un derecho no puede adquirirse si no es por su ejercicio";

y:

"Una ley subsecuente puede modificar el status creado por una ley anterior, sin ser por ello retroactiva."

En su nota del 12 de febrero, asegura, sin embargo, que:

"Los derechos adquiridos de acuerdo con las leyes de 1884, 1892 y 1909 serán confirmados."

El Secretario Kellogg indicó al Gobierno Mexicano que:

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

Pero ni el Ministro Mexicano de Relaciones ni la ley misma sugieren ningún método de confirmar los derechos anteriores, excepto por medio de concesiones. Sin embargo, el Ministro de Relaciones Exteriores dijo en su nota del 20 de enero que:

"Según la nueva legislación, los depósitos de petróleo son de propiedad de la Nación."

Pueden quedar como propiedad de la Nación, "inalienable e imprescriptible" como la ley dice, y ser confirmados como propiedad-

privada de sus anteriores poseedores?

El artículo 14 de la Ley del Petróleo dispone que ciertos derechos creados por "actos positivos" que hayan tenido lugar antes del 1º de mayo de 1917, serán "confirmados por medio de concesiones, garantizadas de acuerdo con esta ley," pero "la confirmación de estos derechos no puede ser garantizada por más de cincuenta años", contados desde la fecha en que los actos positivos fueron ejecutados. Es necesario hacer aquí una breve explicación para entender perfectamente bien esta frase: "actos positivos." Desde que la nueva Constitución fue promulgada en 1917, y los Estados Unidos empezaron a protestar contra las confiscaciones de las propiedades petroleras pertenecientes a americanos, el Gobierno Mexicano ha intentado explicar la confiscación evidente que ha significado la toma de dichas propiedades. Para este objeto, ha presentado de vez en cuando, y una después de otra, una nueva teoría especiosa. Una por una, la mayor parte de estas teorías han sido descartadas; y para nuestros presentes propósitos sólo necesitamos examinar las dos que persisten en la actualidad: una es la teoría de los "actos positivos", y la otra la teoría de la "confirmación" por concesión. La teoría de los "actos positivos" fue presentada primero en una decisión dada por la Suprema Corte Mexicana en un amparo pedido por la Texas Company. La Corte entonces (trasladando las palabras de la ley) sostuvo que las leyes en vigor en México con anterioridad al 1º de mayo de 1917 daban al propietario de la superficie de los terrenos una especie de derecho anticipado para poseer o apropiarse del petróleo en el subsuelo, y que a menos que este derecho fuera cambiado de un derecho meramente anticipado a un derecho legitimado antes de 1917, por la ejecución de algunos actos positivos tales como el alquiler de la propiedad para fines petroleros o la perforación de pozos petroleros, la Nación podía en cualquier tiempo revocar esta ganga y terminar el derecho anticipado sin que esto significara ni retroactividad ni confiscación. Se encuentra descartado en las citas contenidas en las minutas de las Conferencias tenidas en la ciudad de México en 1923, el que esta teoría fuera construída o se encontrara confirmada por las palabras de algunos escritores sobre ley civil, y es adecuado asegurar que al transcribir estas citas (con excepción de una tomada de un tratado de un mexicano) no parecen, por un examen cuidadoso del texto original, justificar ninguna teoría como la descrita y aplicada en la decisión de la Suprema Corte. Sin embargo, México, al poner en vigor esta ley, ha procedido de acuerdo con esa teoría en lo que respecta a tierras sobre las que tales "actos positivos" hayan sido ejecutados anteriormente al 1º de mayo de 1917. En el caso de tierras en que dichos "actos positivos" hayan sido ejecutados antes del 1º de mayo de 1917, la ley dispone lo que se llama una "confirmación" por concesión. Así, hemos comprendido dos clases de tierras en las que los derechos de petróleo fueron poseídos por ciudadanos americanos anteriormente al 1º de mayo de 1917, la confiscación de una clase de la que el Gobierno Mexicano trata de explicar apoyándose en la teoría de los "actos positivos" y la confiscación de otra clase, la que se trata de explicar apoyándose en la teoría de "confirmación" por concesión. En lo que respecta a

los derechos de petróleo adquiridos por los ciudadanos americanos con anterioridad al 1º de mayo de 1917, en relación con los cuales no hayan sido ejecutados "actos positivos" antes de esa fecha, la ley no se propone confirmar o reconocer de ninguna manera tales derechos. Así, los propietarios de esta clase de derechos petroleros fueron dichos a principios de 1921 que aunque las leyes de 1884 y 1909 expresamente establecieran que el petróleo del subsuelo era de su propiedad exclusiva, ellos tenían, con objeto de asegurar su derecho de propiedad, que haber ejecutado ciertos actos anteriores al primero de mayo de 1917.

Los derechos de petróleo para los cuales no se hayan ejecutado actos positivos antes de 1917, se encuentran, según los términos de la ley actual, en la necesidad de ser confirmados por concesiones garantizadas según los términos de la ley. El Gobierno Mexicano dice que garantizar tal concesión, en cambio de los títulos anteriores, es confirmar la posesión de tal título. El Gobierno de los Estados Unidos dice que el cambio de un título actual por una concesión que tiene una duración limitada no confirma el título.

Por tanto, los dos Gobiernos, por lo que respecta a la serie de notas que se han cruzado, parece que no han llegado a un acuerdo acerca del problema del petróleo. En cuanto a la clase de derechos no dedicados por actos positivos, México no dice nada, y los Estados Unidos se reservan en la nota del 8 de enero, y se supone que aun se reservan:

"...en defensa de los ciudadanos de los Estados Unidos cuyos intereses de propiedad pueden o no ser afectados por la aplicación de las dos leyes mencionadas, todos los derechos legalmente adquiridos por ellos según la Constitución y las Leyes de México en vigor en el tiempo de la adquisición".

Los Estados Unidos no aceptan la teoría de los actos positivos; con respecto a otra clase de derechos, a saber: aquellos que están ligados a los "actos positivos" cuando éstos se han ejecutado, las notas ponen a los Gobiernos en desacuerdo. Presumiblemente, la reserva general hecha por los Estados Unidos abarca esta clase de derechos, lo mismo que los otros; y en cualquier caso, el Gobierno Mexicano está avisado (en la nota del 8 de enero) que el Gobierno de los Estados Unidos:

"...no puede aceptar ninguna aplicación de las leyes recientes sobre las propiedades de americanos así adquiridos, que sea de alguna manera retroactiva y confiscatoria."

Muchas referencias han sido hechas por el Gobierno Mexicano en sus notas con respecto a las reglamentaciones y administración

de las Leyes del Petróleo y de Extranjería. Por ejemplo, en la nota del 20 de enero, el Ministro de Relaciones dice que las leyes no estarán completas hasta que la reglamentación sea dada, y que hasta entonces, por tanto, no es posible juzgar si violan los derechos de los extranjeros; y en otras notas sugiere que las reglamentaciones serán dadas de tal manera que eviten cualquiera retroactividad o confiscación. Por supuesto, como es bien sabido, las reglamentaciones no pueden cambiar sustancialmente las leyes, y sin ser cambiadas en sustancia, las leyes tendrán que operar retroactivamente y con confiscación. La reglamentación de ambas leyes no ha sido publicada oficialmente; pero desde la fecha en que las últimas notas se hicieron públicas, y por tanto el punto de vista del Gobierno de los Estados Unidos acerca de las reglamentaciones no se ha descartado en esta correspondencia. Puede decirse que ellas no cambian legalmente los aspectos de estas leyes (porque legalmente no pueden hacerlo), las que los Estados Unidos han sostenido, por el cambio de notas, estar en violación del convenio pre-reconocimiento de 1923, las decisiones de la Suprema Corte Mexicana y los principios del derecho internacional.

Incidentalmente, por supuesto, innumerables argumentos han surgido y muchos otros puntos se han tocado en la correspondencia oficial; pero siendo incidentales o colaterales a los hechos reales discutidos, es innecesario examinarlos en detalle, aunque tuviéramos tiempo para ello. En mi opinión, hemos resumido ambos exacta y correctamente, tomando los mayores problemas y los puntos esenciales de las notas.

En sustancia y tono, las notas de los dos Gobiernos se encuentran distantes. Las notas del Gobierno Americano se caracterizan como directas, dignas, pacientes y persuasivas. En general, las notas mexicanas parecen ambiguas, poco ingeniosas, majaderas e inconvincentes.

La posición en que estos importantes asuntos han quedado por esta serie de notas puede exactamente resumirse por las palabras de un editorial del New York Evening Post del 13 de abril, que dicen:

"La serpiente en el matorral de la situación mexicana ha sido herida ligeramente, pero no matada. La controversia surgida de las leyes revolucionarias de extranjería se ha suavizado. Algunos compromisos se han cumplido. Muchos puntos se han llenado para referencia futura. La disputa principal solamente ha sido relegada temporalmente al fondo de la política internacional.

"La diferencia fundamental de la opinión relativa a estas disposiciones está destinada a persistir. La contienda de los Estados Unidos es que son retroactivas y confiscatorias en sus efectos.

tos. México, al negarlo, da una nueva definición de retroactividad y confiscación. Y el asunto persiste.

"En vista de la determinación de parte del Gobierno de Calles para ver este problema como base popular de antiamericanismo, no - deja nada a los Estados Unidos que hacer excepto la inevitable demostración. Esto hizo Washington. Del mañana tener cuidado, pero - las ocasiones estarán llenas de dificultades. Los Estados Unidos - no lo han buscado. Se ha intentado quitar las semillas de la fricción. Si ellos las han sembrado, como parece inevitable, alguna cosecha drástica levantarán."

FAPECT

Major Issues in the Controversy With Mexico

LUNCHEON OF
Foreign Policy Association

THE TEN EYCK

Albany, N. Y.

April 17, 1926

32

ON Monday the recent official correspondence between the Governments of the United States and Mexico was made public in Washington. To that we may now look for an indication of what the two governments, at least, consider the major issues in the present Mexican situation. This correspondence not only states the issues in an official way, but sets forth in detail the contentions of the respective governments upon those issues. And our purpose here today being to secure as accurate an understanding as possible of those issues, we can perhaps not serve that purpose better than by examining this correspondence,—and, where necessary, interpreting it.

The issues as disclosed in this correspondence have to do with two laws recently passed by the Mexican Congress,—the Alien Land Law and the Petroleum Law. When we come to that part of the official correspondence relating to the regulation of these laws, we will be materially assisted in understanding those references if we will bear in mind that the function, scope and method of administering a law passed by the Congress of Mexico are substantially the same in all respects as the function, scope and method of administering a law passed by our own Congress or by the legislature of one of our States. We may take as a convenient illustration our Federal Income Tax Law. We have a provision in our Constitution authorizing Congress to lay a tax upon incomes. Under the authority of that provision, Congress passed the Income Tax Law. Under the authority of Congress, in turn, the Executive Branch of the Government has prescribed detailed regulations for administering the law and collecting the taxes. The scope of the law itself is limited by the Constitution. A law which goes beyond the proper scope of such a statute, as fixed by the Constitution, is unconstitutional and of no effect. Similarly, the regulations of a law may neither extend nor modify the provisions of the law itself. That also is the situation in Mexico. The function of each of these laws, the Alien Land Law and the Petroleum Law, is to give effect to a certain provision of the Mexican Constitution. The scope of each one of them is limited by the corresponding provision of the Constitution. And in issuing the detailed regulations for the administration of these laws, the Mexican Executive has no authority to extend or modify their express provisions.

We will be able, also, to avoid a somewhat general misunderstanding of the position of the American government and of the American citizens whose interests in Mexico are involved, by keeping clearly in mind the distinction drawn by our Secretary of State in his note of January 28 to Mexico. Secretary Kellogg said:

“This Government, in presenting its views, has endeavored to call attention to the vital distinction between *future* acquisitions of property and the status of property rights legally acquired under laws existing at the time of the acquisition. . . . Every sovereign state has the absolute right within its own jurisdiction to make laws govern-

FAPECT

ing the acquisition of property acquired in the future. . . . When, however, any foreign government seeks to divest aliens of property rights which have *already* been legally acquired, this Government, so far as its citizens may be concerned, rests under a positive duty to make representations and efforts to avoid such action. This Government has been, and is now, concerned only with property rights in Mexico duly and legally acquired by American citizens under laws existing at the time of the acquisition."

That is, no contention or representation which the United States has made in this whole series of notes is inconsistent in any wise with the complete sovereignty of the Mexican Nation. Every one of its contentions and representations is based upon a well-recognized principle of international law; and relates only to properties or rights fully and lawfully acquired by American citizens before these laws were passed,—in the case of the petroleum properties, even before the present Constitution went into effect in 1917.

Prior to November 17, 1925, the date of the *aide-memoire* of Secretary Kellogg's personal message, the first in this series of notes, both the Alien Land Bill and the Petroleum Bill had been introduced and were being discussed in the Mexican Congress. Both were administration measures, the former having been submitted to Congress by the President himself, and the latter by a committee previously appointed by the President for the purpose of drafting and submitting it. In that situation, and considering the general tenor of the bills, Secretary Kellogg indicated in his first communication that he perceived "clouds on the horizon of friendship" between the two countries, and expressed the hope that the Mexican Government intended to take no action in contravention of the understanding reached at the pre-recognition conferences held in Mexico City in 1923.

The reply of the Mexican Minister of Foreign Affairs, dated ten days later, was to the effect that:

"The Conferences which took place in 1923 did not result in any formal agreement other than the Claims Conventions which were signed after the resumption of diplomatic relations."

This being the first issue raised, it would perhaps be well to follow its course through the entire correspondence. The agreement or understanding referred to was in the form of declarations made by the Mexican Commissioners, that certain rights previously acquired by American citizens in Mexico would be respected by the Mexican Government. The Conferences, at which these declarations were made, were held, as you will recall, in Mexico City in 1923, for the purpose of working out a basis upon which the Government of the United States would be willing to recognize the Government of President Obregon in Mexico. From what has been made public regarding the Conferences, it seems reasonably clear that these declarations were intended by Mexico, and taken by the United States, as constituting an agreement or understanding that Mexico, in applying the provisions of Article 27 of her Constitution to the properties and rights of American citizens, would do it in such a way as to avoid any retroactivity or confiscation. But the Mexican Government took the position, in its

34
reply to the first *aide-memoire*, that: "those Conferences were confined to an exchange of views," and to the negotiation of the two Claims Conventions which were signed and ratified after recognition had been accorded. In his note of January 28, Secretary Kellogg seems to give the Mexican Foreign Minister the impression that he not only regards the declarations of the Mexican Commissioners as constituting an agreement, but considers the making of such an agreement as a condition precedent to the recognition of the Obregon government; for the Foreign Minister says, in his reply of February 12, that:

"The Conferences of 1923 were not a condition for the recognition of the Government of Mexico and consequently can never be given that character."

He adds, however, that:

"This explanation does not mean that Mexico fails to recognize the declarations made by its Commissioners"; and so, Secretary Kellogg in his note of March 1, says:

"It does not seem necessary to discuss further the exchange of notes of August 1923, inasmuch as you state in your note of February 12 that this explanation does not mean that Mexico fails to recognize the declarations made by its Commissioners."

In his last note dated March 27, however, the Mexican Foreign Minister again returns to the subject, and says:

"As for the declarations made by the Commissioners at the Conferences in 1923, my Government is not unaware of those that were made by its Commissioners nor of the fact that those said declarations were approved by President Obregon";

which, read in connection with his declaration in the note of January 20 that:

"Whatever may have been the promises made by President Obregon, they were made within the limitations imposed upon his constitutional powers",

leaves the Mexican Government's position somewhat in doubt, as there is clearly implied in this a reference to Article 89 of the Mexican Constitution which requires "treaties with foreign powers" to be submitted to Congress for ratification.

The next issue definitely raised in the correspondence is as to whether the laws under consideration are or are not retroactive and confiscatory. Secretary Kellogg first takes up in his *aide-memoire* of November 27 the Alien Land Bill, and he says with respect to that:

"An examination of the Bill in its present form enforces the conviction that in certain of its features the measure operates retroactively with respect to American property interests in Mexico and that its effect upon them would be plainly confiscatory."

A month and a half later, in his note of January 8, Secretary Kellogg says that his previous observations regarding certain retroactive and confiscatory features of the bill are considered to be applicable to the law as passed,—the law having in the meantime been passed by Congress in the latter part of December.

FAPECF

The law provides, in brief, that no foreigner may acquire any real estate within certain prohibited zones,—zones 100 kilometers in width extending along the frontiers, and 50 kilometers in width extending along the seacoasts; that every foreigner, before acquiring any real estate or mining concessions anywhere in Mexico, must waive his rights under international law by agreeing not to invoke the protection of his own Government in respect to the properties so acquired; that foreigners may not hold in the aggregate more than a minority interest in any Mexican corporation possessing rural lands for agricultural purposes; that in the case of foreign corporations holding any interest in excess of a minority in agricultural corporations, such interest must be disposed of within ten years; and that the interest of any foreign individual in any properties which foreigners are prohibited by the law from holding, must be disposed of by such individual within his lifetime or by his heirs within approximately five years after his death. Insofar as the law relates to future acquisitions by foreigners, Secretary Kellogg has made no objection to it in these communications. He has only objected to those provisions which affect rights previously acquired, and require that such rights be disposed of.

Not in support of its assertion that the law is not retroactive or confiscatory, but on the theory that the United States should not object to Mexico's doing anything which the United States itself has done, the Mexican Foreign Minister refers in some of his notes to statutes in Illinois, Arizona and other states, relating to the holding of real property by aliens. Secretary Kellogg seems effectively to dispose of the phase of the matter by furnishing the Mexican Embassy in Washington with citations of statutes and decisions to the effect that these laws, by their own express terms or by court decisions, are held applicable to future acquisitions. In passing, it will be well to note the exact language used by the Supreme Court of Illinois in one of its decisions on the Alien Act in that State. The Court said:

"Therefore, the subsequent act cannot be held applicable here without divesting or impairing vested rights, to hold which would render the act unconstitutional and void."

That is, if retroactivity and confiscation are to be avoided, previously vested rights must not only be divested, but must not even be impaired. This is of considerable interest in connection with one of the early contentions made by the Mexican Government, that the Alien Land Law is not confiscatory because "the right is recognized and it is merely its transformation which is required." It is a transformation, in one case, from a perpetual title to a title for ten years, which clearly is an impairment of the title; and, according to authorities upon which the Mexican Government was itself relying, results in retroactivity and confiscation.

The Mexican Government puts forth numerous arguments and cites numerous decisions, most of which appear to me entirely irrelevant, in support of its right to pass such legislation as it may see fit to pass; but finally gets down to the point in its note of February 12, in which it says:

"Wherefore, the entire question is reduced to determining whether or not the laws under consideration are retroactive in their application or whether they assail or respect rights previously lawfully acquired."

36

Taking up this question, the Mexican Foreign Minister enters into a somewhat lengthy discussion, which it is impossible to examine in detail within the time available; and which it is unnecessary to examine in detail, because it is all summarized in the final note of March 27 in these words: "This (the requirement that foreigners already owning properties divest themselves thereof within a certain time)

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

The future act referred to is explained in other parts of the notes as the act of disposing of the rights affected by this law. Therefore, according to the argument, the law is not retroactive because, instead of taking the alien's property away from him today, it proposes to take it away, or make him divest himself of it, at some specified time in the future.

It is interesting in this connection to note that in the Fifth Meeting of the Commissioners in Mexico City, held on May 18, 1923, the Mexican Commissioners quoted from one of their favorite authorities on civil law, to this effect:

"Law is retroactive when it affects the past, whether to determine the legality of an act, or to modify or suppress the effects of a right already exercised,"—

or, in the meaning of the original French text from which this is quoted, a right into the enjoyment of which one has already entered, or a right already acquired. The effect of the Alien Land Law is immediately to *modify* previously acquired rights, and ultimately to *suppress* them. Even on its own arguments and authorities, the Mexican Government seems hardly to have proven its case with respect to this law.

The Petroleum Law is intended to give effect to that part of Article 27 of the Mexican Constitution which declares that ownership of the petroleum in the subsoil is vested in the Nation. In his note of January 20, the Mexican Foreign Minister says, "It is true that the provisions of the Mexican law were as stated,"—referring to Secretary Kellogg's note of January 8 in which the latter said that under the Mexican laws in force before the promulgation of the new Constitution in 1917, the owner of surface lands was also the owner of the subsoil petroleum deposits. That is the point from which the case of the petroleum companies in this controversy starts. The previous laws in force in Mexico, that is, the Mining Laws of 1884, 1892 and 1909, expressly declared the deposits of petroleum in the subsoil to be the *exclusive property* of the owner of the surface land.

All of the petroleum properties and petroleum rights held by the American oil producers in Mexico, and which have formed the basis of the Mexican oil controversy for the past eight years, were acquired while one or another of these Laws of 1884, 1892 or 1909 was in force; and, in accordance with the express provisions of those laws, every one of these properties and rights was acquired from the private surface landowner whose exclusive property the petroleum deposits were. Not one of the properties or rights involved in the Mexican oil controversy was acquired under any concession from the Mexican Government.

The new Petroleum Law in its first article reasserts the Nation's ownership of the subsoil petroleum deposits in substantially the words of the

FADP EFFECT

Constitution itself. The Mexican Foreign Minister admits that previously this ownership was vested in the oil companies, which acquired them from the private landowners. The law asserts that the ownership is vested in the Nation. Obviously, the ownership of these subsoil deposits cannot at the same time be vested in two different parties. If, by the Constitution of 1917 and this law, these properties which the oil companies previously owned have now passed to the Nation, without their previous owners having received any compensation for them, upon what theory, not involving confiscation, can this transfer of ownership be explained?

Secretary Kellogg stated to the Mexican Ambassador in Washington on December 12, that the Petroleum Bill then pending in Congress was in certain respects retroactive and confiscatory. And in his note of January 8 (the Petroleum Law having in the meantime been passed and promulgated on December 31) he advised the Mexican Government that the law as officially published "appears to be subject to the same objections which were advanced against the pending bill."

The Mexican Foreign Minister replied, in his note of January 20, that: ". . . a right may not be acquired except by its exercise"; and:

"A subsequent law may modify a status in law created by a previous law, without being retroactive."

In his note of February 12 he states, however, that:

"The rights acquired in accordance with the laws of 1884, 1892 and 1909 will be confirmed."

Secretary Kellogg had already pointed out to the Mexican Government that:

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

But neither the Mexican Foreign Minister nor the law itself suggests any method of confirming previous rights except by such concessions. Moreover, the Mexican Foreign Minister said in his note of January 20 that:

"Under the new legislation petroleum deposits are the property of the Nation."

Can they remain the property of the Nation, "inalienable and imprescriptible" as the law says, and still be confirmed as the property of the former private owners?

Article 14 of the Petroleum Law provides that certain rights arising from "positive acts" performed prior to May 1, 1917, will be "confirmed by means of concessions granted in conformity with this law," but "the confirmation of these rights may not be granted for more than fifty years" computed from the date upon which the "positive act" was performed. Here a brief word of explanation may be necessary to enable us to understand this phrase, "positive acts". Ever since the new Constitution was promulgated in 1917 and the United States began protesting against the threatened confiscation of American-owned petroleum properties, the Mexican Government has been endeavoring to explain away a perfectly evident confiscation involved in the taking of these properties. For this purpose it has advanced from time to time, one after another novel and specious

theory. One by one, however, most of these theories have been discarded; and for our present purposes we need examine only the two which still persist: One is the theory of "positive acts"; the other, the theory of "confirmation" by concession. The theory of "positive acts" was first put forth in a decision rendered by the Mexican Supreme Court on an amparo filed by the Texas Company. The Court there (misquoting the words of the laws) held that the laws in force in Mexico prior to May 1, 1917, gave to the owner of the surface lands a sort of inchoate right to take out and appropriate the petroleum in the subsoil, and that unless this right were changed from a mere inchoate right to a vested right before 1917 by the performance of some "positive act," such as actually leasing the property for petroleum purposes or actually drilling oil wells thereon, the Nation could at any time revoke its gift and terminate the inchoate right without involving any retroactivity or confiscation. It is disclosed in the quotations contained in the Minutes of the Conferences in Mexico City in 1923 that this theory was built up on statements found in the works of certain writers on civil law, and it is appropriate to state in passing that these quotations (with the exception of one taken from a treatise by a Mexican) do not seem, upon careful examination of the original text, to justify any such theory as described and applied in the Supreme Court decision. However, Mexico in the enactment of this law has proceeded in accordance with that theory, insofar as lands upon which no such "positive act" was performed prior to May 1, 1917, are concerned. In the case of lands upon which certain "positive acts" were performed prior to May 1, 1917, the law provides for this so-called "confirmation" by concession. Thus we have involved two classes of lands in which the petroleum rights were owned prior to May 1, 1917, by American citizens, the confiscation of one class of which the Mexican Government undertakes to explain away on the theory of "positive acts," and the confiscation of the other one of which it undertakes to explain away on the theory of "confirmation" by concession. So far as concerns petroleum rights acquired by American citizens prior to May 1, 1917, in connection with which no "positive acts" were performed prior to that date, the law does not even purport to "confirm" or recognize in any wise any such rights. Thus the owners of this class of petroleum rights were told for the first time in 1921, that although the Laws of 1884 and 1909 stated expressly that the petroleum in the subsoil was their exclusive property, they should, in order to make sure of their ownership, have performed certain acts prior to May 1, 1917.

Petroleum rights which happen to have been dedicated by the performance of "positive acts" before 1917 are, under the terms of the present law, to be "confirmed" by concessions granted under the terms of the law. The Mexican Government says that to grant such concession in exchange for the previous actual title is to confirm such previous title. The United States Government says that the exchange of a present title for a concession having a limited duration does not confirm the title.

Therefore, the two Governments, so far as the notes in this series disclose, appear to have reached no agreement on the oil question. So far as that class of rights not dedicated by positive acts is concerned, Mexico says nothing, and the United States reserves in the note of January 8, and it is to be supposed still reserves:

FAPRECF

" on behalf of citizens of the United States whose property interests are or may hereafter be affected by the application of the two above-mentioned laws, all rights lawfully acquired by them under the Constitution and Laws of Mexico in force at the time of the acquisition."

The United States does not appear to accept the theory of positive acts. As to the other class of rights, namely, those in connection with which "positive acts" were performed, the notes leave the governments in disagreement. Presumably the general reservation made by the United States covers this class of rights as well as the other; and, in any event, the Mexican Government is upon notice (in the note of January 8) that the United States Government:

" is unable to assent to an application of the recent laws to American-owned properties so acquired which is or may hereafter be retroactive and confiscatory."

Many references are made, in the Mexican Government's notes, to the regulations to be issued for the administration of the Alien Land and Petroleum Laws. For example, in the note of January 20 the Foreign Minister says that the laws will not be complete until the regulations are issued, and not until then, therefore, "will it be possible to judge whether they violate . . . the rights of . . . aliens"; and in other notes he suggests that the regulations will be so drawn as to prevent any retroactivity or confiscation. Of course, it was well known that the regulations could not substantially change the laws, and without being changed in substance the laws are bound to operate retroactively and result in confiscation. The regulations for both laws have now been officially published, but since the date of the last of the notes made public, and therefore the view which the United States Government takes of such regulations is not disclosed in this correspondence. It may be said, however, that they do not (as legally they could not) change the features of these laws which the United States has held throughout the exchange of notes to be in violation of the pre-recognition agreement of 1923, Mexican Supreme Court decisions, and the principles of international law.

Incidentally, of course, a large number of other arguments are raised and other points touched upon in the official correspondence; but being incidental or collateral to the real issues discussed, it would seem unnecessary to examine them in detail, even if we had the time to do so. We have, in my opinion, summarized both accurately and fairly the major issues and the essential points in the notes.

In substance and tone, the notes of the two Governments stand quite apart. I should characterize the American notes as direct, dignified, patient and persuasive. In general the Mexican notes seem ambiguous, disingenuous, querulous and unconvincing.

The position in which the important matters under consideration are left by this series of notes can perhaps hardly better be summarized than in the words of an editorial in the New York Evening Post for April 13:

"The snake in the grass of the Mexican situation has been scotched only, not killed. The controversy arising out of revolutionary alien land laws has been smoothed over. Some compromises have been

40

effected. Many points have been filed for future reference. The main dispute has merely been relegated temporarily to the background of international politics.

"The fundamental difference of opinion concerning these measures is bound to persist. The contention of the United States is that they will be retroactive and confiscatory in effect. Mexico, in denial, gives a new definition of retroactivity and confiscation. There the matter rests.

"In face of a determination on the part of the Calles Government to see this issue through on a popular basis of anti-Americanism, nothing remained for the United States to do except to put off the inevitable showdown. This Washington has done. The morrow will take care of itself, but the chances are that it will be full of trouble. The United States has not sought it. It has attempted to remove the seeds of friction. If they sprout, as seems inevitable, some drastic pruning may become necessary."