

10

REPUBLICA DE PANAMA  
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

DOCUMENTOS IMPORTANTES

RELACIONADOS CON LAS NEGOCIACIONES

DEL

TRATADO DE 28 DE JULIO  
DE 1926

TOMADOS DE LA MEMORIA

DE

RELACIONES EXTERIORES

PRESENTADA A LA

ASAMBLEA NACIONAL



PANAMA  
Imprenta Nacional  
1927

REPUBLICA DE PANAMA  
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

# DOCUMENTOS IMPORTANTES

RELACIONADOS CON LAS NEGOCIACIONES

DEL

## TRATADO DE 28 DE JULIO DE 1926

TOMADOS DE LA MEMORIA

DE

## RELACIONES EXTERIORES

PRESENTADA A LA

## ASAMBLEA NACIONAL



## NEGOCIACIONES DEL TRATADO SUBROGATORIO DEL CONVENIO TAFT

El punto de partida de las negociaciones del Tratado subrogatorio del Convenio Taft fue el *Aide—Memoire* presentado por nuestro Ministro en Washington al Departamento de Estado, el día 4 de Enero de 1924.

Dicho *Aide—Memoire* en el cual se expresaban los puntos de vista de Panamá acerca de nuestras relaciones con los Estados Unidos por virtud del Tratado de 18 de Noviembre de 1903, había sido precedido por dos notas de nuestros Representantes en Washington de fecha 2 de Abril de 1921 y 3 de Enero de 1923, contestada esta última por el Honorable Secretario de Estado con fecha 15 de Octubre del propio año 1923.

En el *Aide—Memoire* quedaron expresados los motivos que inducían al Gobierno de Panamá para invitar al de los Estados Unidos a entrar en negociaciones para acordar las estipulaciones conducentes a eliminar las causas de divergencia entre los dos países. Al efecto se proponía en el mencionado documento dejar a un lado las consideraciones puramente legales y abstractas de las obligaciones y derechos de cada uno de los dos países para concentrar los esfuerzos de las partes a la solución de las cuestiones, en su mayor parte económicas, que afectan la República de Panamá como consecuencia del Tratado del Canal.

Como bases generales del acuerdo fueron presentadas junto con el *Aide—Memoire* tres proposiciones fundamentales y una enumeración de los treinta y dos puntos que se deseaba fueran materia de estipulación en el Convenio.

Al *Aide—Memoire* de nuestro Ministro respondió el Secretario de Estado de los Estados Unidos con otro memorandum, en que, si bien hacía presentes sus puntos de vista en contraposición con los conceptos avanzados por aquél, manifestaba su aquiescencia a negociar un nuevo pacto.

Una vez convenidos los dos Gobiernos en la celebración del nuevo tratado se procedió a nombrar las comisiones que debían representarlos en las negociaciones. Por parte de Panamá fue-

ron designados los doctores Ricardo J. Alfaro, Ministro de Panamá en Washington, Eduardo Chiari y Eusebio A. Morales. Como Secretario fué nombrado don Eugenio J. Chevalier. La primera sesión de las Comisiones negociadoras tuvo lugar el 17 de Marzo de 1924, celebrándose desde esta fecha hasta el 5 de Agosto del mismo año veintiuna sesiones cuyas conclusiones quedaron consignadas en las actas respectivas. Las proposiciones y contraproposiciones de los Comisionados figuran en dichas actas.

A propuesta del Secretario de Estado Mr. Hughes, se acordó agrupar en varias categorías los treinta y dos puntos de discusión que presentó el Ministro Alfaro en su *Aide—Memoire* de 4 de Enero de 1924 y en consecuencia las materias generales de discusión fueron clasificadas bajo los encabezamientos que siguen: Puntos concernientes a tierras; caminos; sanidad; cementerio para Colón; radiotelegrafía y privilegios comerciales.

Estas materias, después de descartar algunas por diferentes circunstancias, dieron origen a los catorce artículos de que consta el Tratado.

En el mes de Junio renunció el doctor Eduardo Chiari del cargo de Comisionado por haber sido postulada su candidatura para Diputado a la Asamblea Nacional por la Provincia de Colón. Sucesivamente regresaron a Panamá los Comisionados Morales y Alfaro por lo cual quedaron suspendidas las conferencias de los negociadores sin que se hubiera llegado a un acuerdo total acerca del convenio proyectado.

Al suspenderse las negociaciones existía acuerdo tentativo respecto al preámbulo y a los artículos primero, tercero, quinto, séptimo, y noveno a catorce.

La causa principal de la traba en las negociaciones era que la Comisión Americana insistía en introducir en el Artículo IV que contenía las cláusulas comerciales más importantes, una estipulación de que ese artículo podía ser denunciado al cabo de quince años prorrogables por periodos subsiguientes mediante aviso anticipado de un año. Resultaba así que mientras las estipulaciones que constituían ventajas o beneficios para los Estados Unidos quedaban pactadas a perpetuidad, aquellas que tenían para Panamá importancia vital quedaban sujetas a abrogación mediante denuncia por un término que es un soplo en la vida de una nación. La posición desventajosa en que Panamá se hubiera colocado con semejante pacto es obvia y por tanto nuestros

Comisionados declararon que por ninguna consideración podían ellos firmar un tratado que tuviera esa base.

Otro punto en que faltaba acuerdo era el del traspaso de jurisdicción sobre el área Norte de la ciudad de Colón. Cuando los Comisionados Americanos presentaron la propuesta por primera vez los Comisionados Panameños se mostraron anuentes a convenir en ella a condición de que los Estados Unidos ofrecieran como compensación el traspaso a la República de los lotes urbanos que la Compañía del Ferrocarril posee en el puerto Atlántico. Esta proposición fué rechazada de manera rotunda por los representantes de los Estados Unidos, quienes manifestaron que el Gobierno americano no podía ni siquiera tomar en consideración una propuesta que tuviera por base la enajenación de dichos lotes. Así lo corroboraron más tarde cuando nuestros Comisionados ofrecieron convenir en el traspaso de la jurisdicción sobre el área Norte de la ciudad, sin compensación alguna, a condición de que los Estados Unidos convinieran en vender a los habitantes los lotes que ocupaban. Esta oferta subsidiaria fue negada de manera igualmente categórica. Con posterioridad y en vista de que la Comisión americana declaró que si Panamá no convenía en el traspaso de jurisdicción que se le demandaba los Estados Unidos no celebrarían tratado alguno, los Comisionados panameños enderezaron sus esfuerzos a obtener una reducción considerable del área solicitada por los Estados Unidos. Convino la Comisión americana en una reducción que hacía terminar la línea en la calle 9ª en vez de la calle 13ª. Pero los Comisionados panameños insistían en una reducción mayor, consistente en que la línea siguiera de la calle 7ª hacia la denominada Camino de la Frontera (Boundary Road) y a lo largo de dicho camino hasta el mar. Negáronse inflexiblemente los Comisionados americanos a convenir en esta modificación, de lo cual resultó que cuando los doctores Alfaro y Morales regresaron a esta Capital el primero en Junio y el segundo en Agosto de 1924, no se había llevado a acuerdo alguno relativo al Artículo II del proyecto de tratado, pues la Comisión panameña había declinado darle siquiera tentativamente su asentimiento mientras los Estados Unidos no declararan la intención de convenir a perpetuidad en los pactos comerciales del Artículo IV.

A fines de Septiembre de 1924, el Presidente de la República Doctor Belisario Porras y el Ministro de los Estados Unidos en Panamá Doctor John G. South, tuvieron conversaciones infor-

males en las cuales quedó convenida la celebración del tratado sobre la base del traspaso de jurisdicción en Colón y de la duración de los pactos comerciales por el término de veinte años. Fué convenido que si se llegaba a un acuerdo general, se firmaría el tratado en Panamá.

Como tanto en lo relativo al traspaso de jurisdicción en Colón como en otros puntos del tratado había que pactar condiciones que aún no habían sido acordadas en forma de proyecto definitivo, el entonces encargado de la Cartera de Relaciones Exteriores, Doctor Eusebio A. Morales y el Ministro en Washington, Doctor Ricardo J. Alfaro, impuestos de la decisión del Presidente de la República, formularon las cláusulas correspondientes para que si eran aceptadas por el Departamento de Estado quedarán completos los términos del pacto sobre las bases acordadas directamente por el Presidente Doctor Porras con el Ministro Doctor South. Esas cláusulas tenían por objeto contrarrestar hasta donde fuera posible la posición notoriamente desventajosa en que iba a quedar colocada Panamá en caso de que al cabo de veinte años los Estados Unidos, haciendo uso del derecho de denuncia que se les reconocía, denunciaran el Artículo IV y la República se viera así privada de las ventajas que allí se le acordaban. Es claro que en el evento de la denuncia o abrogación, para poder recobrar Panamá esas ventajas que afectaban de modo vital su vida económica ella tendría que resignarse a cualesquiera otros sacrificios o exigencias que se le hicieran después.

Las propuestas del Gobierno panameño fueron rechazadas categóricamente por el Gobierno de los Estados Unidos, quedando así interrumpidas indefinidamente las negociaciones.

Después del regreso a Estados Unidos de nuestro Ministro en Washington tuvo éste conversaciones informales con los funcionarios del Departamento de Estado, tendientes a reanudar las negociaciones del Tratado.

El Gobierno Nacional, entre tanto, había llegado a la convicción unánime de que sólo sobre la base de la perpetuidad de las cláusulas comerciales le era posible concluir pacto alguno, y así cuando decidió a reconstituír la Comisión Negociadora para iniciar nuevas negociaciones, instruyó a nuestros Comisionados para insistir en que se eliminara del proyecto de tratado la estipulación que hacía temporales las referidas cláusulas. Las instrucciones a nuestros Comisionados comprendían igualmente cier-

tos puntos que aunque ya habían sido acordados se estimó eran susceptibles de ser mejorados en beneficio de nuestro país.

En cuanto al traspaso de jurisdicción del área Norte de la ciudad de Colón, el Gobierno dió instrucciones a sus Comisionados para redoblar sus esfuerzos en el sentido de eliminar esta cuestión del proyectado pacto. El Poder Ejecutivo por su parte hizo gestiones en igual sentido con el Gobernador de la Zona del Canal y con el Jefe de las fuerzas militares acantonadas en la Zona del Canal; pero tanto el Departamento de Estado como estos altos empleados expresaron la razón que ya había sido invocada de que dicho traspaso era indispensable para el eficiente funcionamiento del Canal.

Al reanudarse oficialmente las negociaciones el 18 de Junio de 1925, los Comisionados panameños presentaron una exposición detallada de todas las cuestiones tratadas, haciendo un resumen de los diferentes asuntos ya convenidos y presentando de nuevo a la consideración de los Comisionados americanos los puntos de vista de Panamá en relación con las dos cuestiones capitales: el traspaso de jurisdicción de la parte Norte de la ciudad de Colón y la perpetuidad de las cláusulas comerciales.

En ese documento nuestros Comisionados expusieron las razones que inducían a Panamá a insistir en su negativa del traspaso de jurisdicción del área Norte de la ciudad de Colón y en la perpetuidad de los pactos comerciales.

Esta actitud de los negociadores panameños produjo nueva traba en las negociaciones, aunque sin suspenderse las conferencias entre ellos y los negociadores americanos. Las Comisiones celebraron frecuentes entrevistas tendientes a buscar una fórmula satisfactoria para llegar a una conclusión. A principios del mes de Diciembre el Jefe de la División Latino Americana comunicó a la comisión panameña que consideraba posible el arreglo sobre la base de la perpetuidad de las cláusulas comerciales, pero que las autoridades del Departamento de Guerra insistían en el traspaso de jurisdicción en Colón como necesidad absoluta del Canal.

Planteada así la cuestión, era el caso de decidir entre no celebrar tratado alguno o convenir en la concesión demandada a cambio de la seguridad perpetua de la vida económica de la República. El asunto revistió tan trascendental importancia y era tanta la responsabilidad que el Gobierno tenía que asumir que uno de los Comisionados, el Doctor Eusebio A. Morales, vino en

persona a conferenciar con el Gobierno trayendo consigo el proyecto de tratado y otros documentos pertinentes. De los informes comunicados por el Doctor Morales, y después de la más detenida consideración, resolvió el Poder Ejecutivo aceptar en principio la celebración del tratado sobre las bases propuestas y siempre que le fueran introducidas algunas modificaciones que se juzgaran indispensables.

El Doctor Morales regresó inmediatamente a Washington y se procedió en seguida a acordar las cuestiones pendientes en conferencias que duraron hasta mediados de Marzo, en que el proyecto fué acordado en su forma definitiva para ser sometido a la consideración del Gobierno.

Una vez recibido dicho proyecto el Gobierno procedió a hacer un estudio cuidadoso de sus cláusulas, con la cooperación de ciudadanos versados y patriotas. Como resultado de ese estudio le fué enviado a los negociadores un pliego de observaciones con las modificaciones que se consideraba conveniente hacer al proyecto. Algunas de esas modificaciones fueron aceptadas pero respecto de las otras, se consideró más práctico y conveniente discutir las con los mismos comisionados personalmente, ya que era imposible hacerlo a tan grande distancia por correspondencia o por telégrafo.

Resolvió el Poder Ejecutivo, en consecuencia, llamar a esta Capital a los Comisionados Alfaro y Morales quienes llegaron durante el mes de Junio. En las conferencias subsiguientes, en las cuales se consideraron las cláusulas del proyecto en todos sus detalles y se dilucidaron los diversos aspectos de dicho documento, se llegó a un acuerdo unánime del Consejo de Gabinete respecto a la conveniencia de autorizar a los Comisionados panameños para firmar el Tratado, lo que efectuaron el día 28 de Julio a las once de la mañana.

No sería propio de este documento hacer una defensa del Tratado subrogatorio del Convenio Taft. Lo que sí puedo asegurar es que al proceder el Poder Ejecutivo en la forma que lo ha hecho ha sido inspirado en el patriotismo más puro y después de agotar todos los recursos y los esfuerzos necesarios para obtener las mayores ventajas para nuestro país.

A vosotros, como representantes del pueblo, os tocará decidir en definitiva sobre la aprobación o improbación de dicho instrumento, y hago votos por que al asumir la actitud que os dictó vuestra conciencia, lo hagáis desprovistos de toda pasión y de

todo sentimiento que no sea el del más acendrado amor a la patria.

Simultáneamente con el Tratado fué firmada entre los mismos negociadores una Convención General de Reclamaciones con el objeto de arreglar por la vía del arbitraje todas las reclamaciones por pérdidas o daños sufridos por ciudadanos de cada una de las dos naciones contra el Gobierno de la otra y provenientes de hechos ocurridos con posterioridad al 3 de Noviembre de 1903.

Como excepción especial de tal estipulación quedó acordado en principio, someter a arbitraje las reclamaciones por las pérdidas sufridas por ciudadanos americanos a consecuencia del incendio en la ciudad de Colón el 31 de Marzo de 1885.

La celebración de la Convención General de Reclamaciones fué también exigida por el Gobierno de los Estados Unidos como condición *sine qua non* del Tratado subrogatorio del Convenio Taft.

El proyecto presentado por la Comisión Americana estaba calcado en el tratado que sobre la misma materia celebraron los Estados Unidos y México. Los Comisionados panameños declararon que el proyecto era aceptable siempre que se tratara de reclamaciones surgidas de hechos acaecidos posteriormente al 3 de Noviembre de 1903, por cuanto era claro que la República no podía responder por las consecuencias de hechos acontecidos durante la época en que el soberano territorial era Colombia. La salvedad hecha por los Comisionados panameños puso sobre el tapete la cuestión de las reclamaciones por los daños sufridos en el incendio de 1885. El Departamento de Estado en 1904 y en 1908 había presentado estas reclamaciones al Gobierno de Panamá de manera formal y sostenía que ellas tenían mérito suficiente para que fueran materia de un arbitraje. El Gobierno panameño las había rechazado siempre, pero no había expresado por escrito de manera formal y con extensión las razones jurídicas en que se apoyaba para no convenir siquiera en el arbitraje de las reclamaciones.

Planteada en estos términos la cuestión, el Gobierno panameño no podía negarse a celebrar arbitraje sobre reclamaciones a las cuales concediera mérito el Gobierno de los Estados Unidos. Semejante proceder hubiera ido contra el principio del arbitraje internacional, que es salvaguardia de los pueblos débiles y al cual ha demostrado siempre la República de Panamá adhesión firme y constante. El Gobierno panameño, en consecuencia, de-

claró que en vista de que el Gobierno americano insistía en reconocer mérito a las reclamaciones en referencia contra Panamá, estaba dispuesto a ajustarlas por medio de un arbitraje que debía llevarse a cabo *en forma y condiciones que se convendrían al tiempo de ajustarse el compromiso arbitral*. Al mismo tiempo manifestó el Presidente de la Comisión panameña que su Gobierno se reservaba el derecho de presentar un memorandum razonado en que se expondrían las razones de hecho y de derecho, mediante las cuales podía tal vez convencerse el Gobierno de los Estados Unidos de que las reclamaciones carecían de mérito y de que no había fundamento para hacerlas valer contra la República de Panamá.

Así lo hizo en su carácter de Ministro Plenipotenciario el Presidente de la Comisión negociadora. Con fecha 2 de Diciembre de 1925 presentó un extenso memorandum al Secretario de Estado, en el cual quedó el asunto estudiado por todas sus fases y se presentó el punto de vista del Gobierno panameño de que las reclamaciones por carecer de mérito debían ser rechazadas de plano por el Gobierno de los Estados Unidos y de que en todo caso no podían ser enderezadas íntegramente contra Panamá mientras no se estableciera el punto primordial de la responsabilidad original de Colombia, soberano del Istmo en 1885.

A este memorandum no ha dado respuesta el Departamento de Estado, pero al discutirse nuevamente la parte de la Convención General de Reclamaciones que se refiere a las emanadas del incendio de Colón, la Comisión americana convino en que estas fueran ajustadas por medio de un arbitraje *al cual se invitaría la República de Colombia a tomar parte*. Esto se conforma con la tesis sostenida por Panamá de que la responsabilidad original, caso de existir alguna, corresponde al soberano territorial que era Colombia. Panamá, sin embargo, ha tenido empeño especial en demostrar que Colombia no tuvo responsabilidad alguna por los daños resultantes del incendio de 1885, ni por lo que hace a los hechos ni por lo que hace al derecho. Ha hecho presente así mismo su adhesión inquebrantable al principio de que Panamá sólo puede reconocer de las deudas de Colombia la parte proporcional a su población en Noviembre de 1903, y ha intimado al Departamento de Estado su propósito de unirse a Colombia en la contención de que esta Nación no tuvo responsabilidad ninguna en aquella lamentable catástrofe en que sufrieron perjuicios por igual nacionales y extranjeros.

Departamento de Estado.—Washington, Octubre 24 de 1904.

Señor Ministro:

Tengo el honor de acusar recibo de su comunicación de fecha 11 de Agosto de 1904, en la cual informa usted a este Despacho haber recibido instrucciones de la República de Panamá "para hacer las gestiones conducentes a obtener una solución satisfactoria entre las autoridades de la República y el señor Gobernador de la Zona del Canal, con motivo de la interpretación que éste último le ha dado a algunas de las cláusulas del Convenio sobre Canal Istmico celebrado entre los dos países el día 18 de Noviembre último".

Los actos de las autoridades de la Zona, acerca de los cuales se ha presentado queja, obedecen a Ordenes de que se incluyen copias, que han sido dictadas por haberlo dispuesto así el Presidente de los Estados Unidos, y por tanto es incorrecto atribuir tales Ordenes al Gobernador de la Zona del Canal.

He leído con el cuidado y la consideración que su importancia requiere los argumentos expuestos en su nota en apoyo de la afirmación de que los Estados Unidos se están extralimitando en su autoridad, primero: al abrir el territorio de la Zona del Canal al comercio de las naciones amigas; segundo: al establecer impuestos de Aduana sobre la importación de mercancías a la Zona; y tercero: al establecer oficinas de correos y un servicio postal en la citada Zona para el despacho de correspondencia exterior e interior.

El derecho de los Estados Unidos para adoptar y poner en vigencia las disposiciones de tales Ordenes emana de su derecho de ejercer los poderes de la soberanía con respecto al territorio y aguas de la Zona del Canal y la cuestión de si los Estados Unidos pueden o no ejercer poderes soberanos en ese territorio debe determinarse por los términos de la Convención de 18 de No-

---

NOTA.—Aún cuando este oficio ha sido publicado ya se reproduce aquí, por tratarse en él asuntos de actualidad, relacionados con las negociaciones del tratado subrogatorio del Convenio Taft.

viembre de 1903, celebrada entre la República de Panamá y los Estados Unidos a que se refiere su comunicación denominándola Convención Hay-Varilla.

Los Estados Unidos no pueden asentir a la proposición que Ud., avanza en los siguientes términos:

“Como antecedente imprescindible de la Convención Hay-Varilla es necesario tener presente el Tratado Hay-Herrán, celebrado el 22 de Enero de 1903...”

Lo que fuere o haya podido ser efecto de las estipulaciones del tratado proyectado con Colombia, conocido con el nombre de “Tratado Hay-Herrán”, queda desvirtuado por el hecho de que dicho tratado no fué llevado a cabo sino rechazado por Colombia.

Tomo nota de su observación respecto a la siguiente estipulación del susodicho tratado con Colombia (Art. IV.)

“El Gobierno de los Estados Unidos niega toda intención de aumentar su propio territorio a expensas de Colombia o de cualquiera de las Repúblicas hermanas de Centro y Sur América; desea, por el contrario, fortalecer el poder de las Repúblicas de este Continente y acrecentar, desarrollar y mantener su prosperidad e independencia.”

La política enunciada así no tuvo origen en el proyectado tratado con Colombia. Es la política establecida hace mucho tiempo por los Estados Unidos y a la cual constantemente se han adherido; pero esa política no implica denegación del derecho de traspaso de territorio y soberanía de una República a otra en el hemisferio occidental en términos convenidos amigablemente y que sean mutuamente satisfactorios, cuando tal traspaso fomenta la paz entre las naciones y el bienestar del mundo. Que los Estados Unidos pueden adquirir con tales fines territorio y soberanía de las Repúblicas hermanas del hemisferio, es tan claro que no admite discusión.

Ya que el Gobierno de la República de Panamá ha tenido a bien objetar que los Estados Unidos ejerzan sobre la Zona del Canal y dentro de ella los poderes ordinarios de la soberanía, este Gobierno aunque no puede admitir que la cuestión está abierta a discusión ni que la República de Panamá tenga el derecho de disputar tal ejercicio de autoridad, considera del caso que la República de Panamá sea informada de la opinión que sobre el particular abrigan los Estados Unidos y de las razones en que se fundan.

Los Estados Unidos adquirieron el derecho de ejercer poderes y jurisdicción soberanos sobre la Zona del Canal, por el tratado de 18 de Noviembre de 1903 entre la República de Panamá y los Estados Unidos.

La naturaleza y extensión de la concesión de poderes gubernamentales a los Estados Unidos y el derecho y autoridad resultantes en el territorio de la Zona están especificados en un artículo separado, a saber:

Artículo III. “La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la Zona mencionada y descrita en el Artículo II de este Convenio y dentro de los límites de todas las tierras y aguas auxiliares mencionadas y descritas en el citado Artículo II, todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercerían si ellos fueran soberanos del territorio dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá.”

Sometamos la controversia a prueba conforme a las estipulaciones de este Artículo, "Si los Estados Unidos... fueran el soberano del territorio", tendrían ellos el derecho y la autoridad de reglamentar allí el comercio, establecer aduanas y organizar un servicio de correos? Esta pregunta tiene que ser contestada afirmativamente.

Si se concediera que la República de Panamá tiene de modo abstracto y nominal los "derechos, poder y autoridad de la soberanía en y sobre la Zona", quedaría todavía el hecho de que por dicho Artículo III los Estados Unidos están autorizados para ejercer los derechos, poder y autoridad de soberano "con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá."

Si se pudiera o debiera admitir que el soberano titular de la Zona del Canal es la República de Panamá, tal soberano se ha mediatizado por acto propio solemnemente declarado y públicamente proclamado en las estipulaciones de un tratado, inducido por el deseo de hacer posible la terminación de una gran obra que ha de reportar inmensos beneficios al pueblo del Istmo y a las naciones del mundo. Se hace difícil creer que un miembro de la Familia de las naciones intente seriamente abandonar posición tan alta y tan honrosa, con la mira de esforzarse en asegurar lo que a lo sumo no es más que un "cetro sin valor".

Conforme a las estipulaciones del Artículo III, si han de ejercerse poderes soberanos en y sobre la Zona del Canal, estos deben ser ejercidos por los Estados Unidos. El ejercicio de tales poderes debe, de consiguiente, estar sujeto al juicio y discreción de las autoridades constituidas de los Estados Unidos, que es la entidad gubernamental sobre quien reposa la responsabilidad por tal ejercicio del poder, y no de conformidad con el juicio y discreción de una entidad gubernamental sobre quien no reposa tal responsabilidad y que por estipulaciones de un tratado conviene en "la entera exclusión por parte de ella en el ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad" en y sobre el territorio de que se trata.

El Artículo II del tratado dispone que "la República de Panamá concede a perpetuidad a los Estados Unidos el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal."

Las autoridades panameñas sostienen ahora que las palabras "para la construcción mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal", constituyen una limitación de la concesión, es decir, que la concesión está limitada a los fines así expresados. La interpretación de los Estados Unidos es que las palabras "para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de dicho Canal", no tuvieron por objeto establecer una limitación a la concesión, sino que son una declaración del motivo que indujo a la República de Panamá a hacer la concesión.

Todo documento en que cons'ce una concesión o traspaso contiene generalmente una descripción de la propiedad cedida, el motivo que indujo a hacer la concesión, la compensación y las correspondientes palabras de traspaso. La compensación por la concesión de que se trata está expresada en el Artículo XIV del Tratado, como sigue:

"Como precio o compensación de los derechos, poderes y privilegios otorgados por este Convenio por la República de Panamá a los Estados Unidos,

el Gobierno de los Estados Unidos conviene en pagar a la República de Panamá la suma de diez millones de dólares (\$10.000.000) en moneda de oro de los Estados Unidos..."

En el Artículo I del Tratado se estipula que "los Estados Unidos garantizan y mantendrán la independencia de la República de Panamá."

Sería indudablemente ofensivo a la República de Panamá aparecer ante el mundo en actitud de haber sido inducida a consentir en la "entera exclusión... de todo derecho soberano", en el territorio de la Zona del Canal, mediante un pago de dinero o por falta de capacidad para mantener su independencia. Sería, sin embargo, altamente honroso y del todo justificable el consentir en dicha exclusión del derecho de soberanía cuando el móvil o aliciente es "la construcción, mantenimiento, saneamiento, funcionamiento y protección" de una obra de magnitud tan estupenda y de importancia mundial tan grande como el Canal Istmico.

La concesión a los Estados Unidos estipulada en dicho Tratado comprende otros bienes además del territorio de la Zona; el Artículo VIII dice así:

"La República de Panamá concede a los Estados Unidos todos los derechos que hoy tiene y que más tarde pueda adquirir sobre los bienes de la Compañía Nueva del Canal de Panamá y de la Compañía del Ferrocarril de Panamá como resultado del traspaso de soberanía de la República de Colombia a la República de Panamá....."

Si la concesión está sujeta a la condición y limitación alegadas por las autoridades de Panamá y los Estados Unidos no tienen derecho a las rentas y beneficios del territorio de la Zona, ni a reglamentar su comercio con las naciones extranjeras ni a controlar sus relaciones internacionales, también se deduce que aunque los Estados Unidos pueden usar el Ferrocarril de Panamá "para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y saneamiento y protección del citado Canal", no tiene libertad para reglamentar el uso de dicho ferrocarril por el comercio extranjero, y las rentas que se perciben en virtud de los derechos concedidos por el Tratado, exceptuando el tráfico local, pertenecen a la República de Panamá. Esta proposición se refiere ella misma.

El gran propósito que se tuvo en mira realizar con el tratado es el de poner a los Estados Unidos en capacidad de construir el Canal mediante el desembolso de fondos públicos de los Estados Unidos; fondos creados mediante la recaudación de impuestos y dineros provenientes de medidas fiscales de los Estados Unidos. Por muchos años después de haber sido sancionada nuestra Constitución imperó la creencia de que los fondos del Gobierno Nacional no podían emplearse en la construcción de obras materiales exceptuando las destinadas para el uso del Gobierno Nacional, como por ejemplo, el Capitolio, edificios para oficinas de Gobierno, arsenales, fortalezas, aduanas, oficinas de correos, etc. La construcción de caminos, ferrocarriles, etc., de obras fluviales y de puertos etc., la protección y mejora de trabajos hidráulicos, la construcción de canales y otras empresas semejantes para uso y conveniencia del público en general y de empresas particulares, se consideraban fuera de la competencia del Gobierno Nacional no obstante que dichas obras habían de ser construídas en territorio de la soberanía nacional. Al fin quedó establecido que el Gobierno

Nacional tenía la facultad de emprender la construcción de obras públicas como las que ya se han mencionado, destinando los fondos públicos de la Nación para ello; y las razones que influyeron en esta determinación están apoyadas en el hecho de que todas esas obras públicas han de ser construídas en territorio sujeto a la soberanía Nacional. Es muy probable que este aspecto de la cuestión no ha sido tomado en consideración por las autoridades de Panamá, y que éstas no distinguen la diferencia entre el Gobierno de los Estados Unidos y la Compañía Francesa del Canal. La Compañía Francesa era una empresa particular y obtuvo sus fondos de individuos que voluntariamente invirtieron sus recursos privados en promoverla; dichos fondos podían ser desembolsados en cualquiera parte y para cualquier objeto aprobado por los accionistas. Pero el Gobierno de los Estados Unidos, al construir el Canal de Panamá no emplea fondos particulares, sino el dinero que se ha recibido por tributación para fines públicos. Dinero que se ha recibido así se puede usar para asuntos nacionales fuera del territorio sujeto a la soberanía nacional, por ejemplo, seguir guerras en territorio extranjero, por cuanto en tiempo de guerra las fuerzas bélicas de la nación entran en actividad, y tales fuerzas se extienden según las necesidades de la nación, y la dirección de la guerra está encomendada especialmente por nuestra Constitución, al Gobierno Nacional; también se puede invertir este dinero en la compra de terrenos para edificar Embajadas, Carboneras, etc., por cuanto éstos son instrumentos de comercio, una medida para fomentar la paz. El comercio es la vida de una nación pero es ejercido por ciudadanos particulares en su carácter privado y no como institución de Gobierno.

Que el significado claro y obvio del Artículo III fué el que originalmente tuvieron en mira las partes contratantes, queda además demostrado por las estipulaciones de los Artículos IX, X, XII y XIII.

Para apreciar debidamente las estipulaciones de dichos Artículos es necesario tener en consideración que la ciudad de Colón en el Atlántico, y la ciudad de Panamá, en el Pacífico, tienen puertos en donde hay construídos muelles y embarcaderos adecuados para desembarcar carga y pasajeros. Ambas ciudades están en territorio de la República de Panamá. En el lado del Pacífico el Canal perfora el Istmo en un punto a una distancia de cinco millas, siguiendo la orilla del mar, desde el lugar de desembarco en el puerto de Panamá y como a dos y media millas de distancia en línea recta a través de la península. En el lado del Atlántico el Canal perfora el Istmo en un punto a media milla a través de la Bahía desde los muelles del puerto de Colón. A la entrada del Canal en el lado del Pacífico la Compañía Francesa construyó un muelle grande e hizo dragar una vía suficientemente amplia para permitir a los buques de gran calado llegar hasta el costado del muelle. Este punto se llama La Boca. Un ramal de la línea del Ferrocarril de Panamá pone en comunicación dicho muelle con la línea principal. Sin embargo, los buques continúan entrando al puerto de la ciudad de Panamá y desembarcan sus cargas. Las aguas de este puerto son poco profundas y los buques de mucho calado anclan mar afuera y desembarcan sus cargas en lanchas como lo hacían un siglo antes de que se construyera el muelle y se dragara la vía navegable de la Boca.

En el lado Atlántico del Istmo el puerto y los muelles de la ciudad de Colón son los que más conveniente acceso prestan a los buques. La entrada

del Canal en el Atlántico se llama Cristóbal, donde se ha construído recientemente un pequeño muelle provisional pero donde aún no se ha hecho dragar una vía navegable. Prácticamente pues, todos los buques que surcan el Atlántico, procedentes de los Estados Unidos y otras partes descargan en los muelles de Colón. La Compañía del Ferrocarril de Panamá tiene una línea de vapores entre Colón y New York y también hay otra línea de vapores entre Colón y New Orleans. La mayor parte del negocio de Colón es con los Estados Unidos y claro era, al tiempo de negociarse el tratado, que una gran cantidad de material de construcción y provisiones y gran número de empleados para la construcción del Canal y para el Gobierno de la Zona llegarían a Colón procedentes de los Estados Unidos. Dos muelles pertenecían a la Compañía del Ferrocarril de Panamá y son ahora propiedad de los Estados Unidos, pero entre dichos muelles y la línea de la Zona del Canal hay una faja de tierra que está bajo la soberanía de la República de Panamá.

Las estipulaciones de los artículos IX, X, XII y XIII han tenido por objeto proveer al ejercicio adecuado de la autoridad gubernamental bajo estas condiciones de hecho. El Artículo IX se refiere al ejercicio de autoridad por ambos gobiernos; separadas las estipulaciones, dicen así:

“Los Estados Unidos respecto de los puertos en ambas entradas del Canal y sus aguas y la República de Panamá respecto de las ciudades de Panamá y Colón convienen en que ellos serán libres en todo tiempo, de modo que en ellos no se impondrán ni cobrarán peajes aduaneros, derechos de tonelaje, anclaje, faros, muellaje, pilotaje, o cuarentena ni ninguna otra contribución o impuesto sobre las naves que usen el Canal o pasen por él o que pertenezcan a los Estados Unidos o sean empleadas por éstos, directa o indirectamente, en la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal principal u obras auxiliares, ni sobre la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, con excepción de los peajes y cargas que puedan ser establecidos por los Estados Unidos por el uso del Canal u otras obras...”

Si la intención hubiera sido que los Estados Unidos no tuvieran el derecho de reglamentar el comercio extranjero que entra en la Zona, por qué hubo necesidad de estipular que ellos no impondrían ni cobrarían peajes aduaneros, derechos de tonelaje, anclaje, faros, muelles, pilotaje, o cuarentena ni ninguna otra contribución o gravamen sobre la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de buques que usen o pasen por el Canal? Si la República de Panamá es el soberano que ejerce jurisdicción sobre el comercio extranjero dentro de la Zona, por qué se hizo la excepción respecto a peajes y gravámenes por el uso del Canal y de otras obras a favor de los Estados Unidos?

Las estipulaciones de dicho Artículo IX respecto al ejercicio de autoridad por la República de Panamá son las siguientes: “...la República de Panamá respecto de las ciudades de Panamá y Colón convienen en que ellos serán libres en todo tiempo, de modo que en ellos no se impondrán ni cobrarán peajes aduaneros, derechos de tonelaje, anclaje, faros, muellaje, pilotaje, o cuarentena ni ninguna otra contribución o impuesto sobre las naves que usen el Canal o pasen por él o que pertenezcan a los Estados Unidos o sean empleadas por éstos, directa o indirectamente, en la construcción, mante-

nimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal principal u obras auxiliares, ni sobre la carga, oficiales, tripulación o pasajeros de dichas naves, con excepción de los peajes y cargas que puedan ser establecidos por los Estados Unidos por el uso del Canal u otras obras, y con excepción de los impuestos y contribuciones establecidos por la República de Panamá sobre las mercaderías introducidas para su uso y consumo en el resto de la República de Panamá, y sobre las naves que toquen en los puertos de Colón y Panamá sin pasar por el Canal."

La expresión "el resto de la República de Panamá" tiene que considerarse como referente a aquella sección del territorio de la República que al tiempo en que fué negociado el tratado, quedaba fuera de los límites de la proyectada Zona del Canal, a menos que se insista en que se refiere a aquella sección de la República no comprendida en las ciudades de Colón y Panamá. argumento que a duras penas sería favorablemente acogido por las autoridades de la República de Panamá. Por qué hacer esta excepción a favor de la República de Panamá si su Gobierno tiene el derecho de reglamentar el comercio extranjero con el territorio de la Zona?

En el Artículo IX hay esta otra estipulación:

"El Gobierno de la República de Panamá tendrá el derecho de establecer en esos puertos y en las ciudades de Panamá y Colón los edificios y resguardos que sean necesarios para la recaudación de impuestos sobre las importaciones destinadas a otras partes de Panamá y para prevenir el contrabando".

Cuál es el motivo de esta estipulación si el derecho existía?

Para apreciar debidamente el Artículo X es necesario tener en cuenta que la Compañía Francesa poseía y los Estados Unidos le compraron bienes raíces de consideración ubicados en las ciudades de Colón y Panamá, los cuales están bajo la soberanía de la República de Panamá. Entre otros bienes están el edificio de las oficinas del Canal situado en el centro de la ciudad de Panamá, las estaciones del Ferrocarril de Colón y Panamá, los grandes muelles en el puerto de Colón, los vapores, remolcadores y otras naves pertenecientes al Ferrocarril de Panamá y los depósitos de la Compañía del Canal, repletos de maquinarias, materiales y útiles varios.

Prácticamente hablando, todos los empleados que trabajan en estos edificios y cerca de ellos y muchos empleados de la Zona del Canal, del Ferrocarril de Panamá y del Departamento de Construcción del Canal residen en Colón y Panamá. Para afrontar esta situación se estipula en el tratado lo siguiente:

"La República de Panamá conviene en que no se impondrán contribuciones, ya sean nacionales, municipales, departamentales o de cualquiera otra clase sobre el Canal, los Ferrocarriles y obras auxiliares, remolcadores y otras naves empleadas en el servicio del Canal, depósitos, talleres, oficinas, habitaciones para obreros, fábricas de todas clases, almacenes, muelles, maquinarias y otras obras, propiedades y efectos pertenecientes al Canal o al Ferrocarril y obras auxiliares, o a sus jefes y empleados, situados dentro de las ciudades de Panamá y Colón; y que no se impondrán contribuciones o impuestos de carácter personal de ninguna naturaleza a los jefes, empleados, obreros y otros individuos en el servicio del Canal, del Ferrocarril y obras auxiliares."

Se llama la atención hacia el hecho de que por el Artículo anterior la República de Panamá renuncia el derecho de imponer "contribuciones nacionales, municipales o departamentales" sobre las propiedades de los Estados Unidos y las de sus empleados ubicados en las ciudades de Panamá y Colón. Si hubiera habido la intención de que la República de Panamá retuviera los derechos de soberano en la Zona, o la facultad de ejercer esos derechos en ese territorio, los Estados Unidos habrían seguramente exigido las mismas exenciones para las propiedades de consideración que posee en la Zona como lo exigieron para sus propiedades en las ciudades de Panamá y Colón.

Tal vez no se necesite refutación más completa para las reclamaciones presentadas por la República de Panamá que proponer la siguiente cuestión: Tiene la República de Panamá facultad para imponer contribuciones nacionales, municipales o departamentales, sobre propiedades de los Estados Unidos situadas en la Zona del Canal?

Era cosa también entendida que el ejercicio de derechos soberanos por parte de la República de Panamá se limitaba al territorio que quedaba en poder de la República, que por lo menos en tres artículos que hacen referencia a tal ejercicio de poder no se menciona el territorio de la República, aunque es manifiesto que no se tenía en la mente ningún otro territorio.

Los artículos de que se trata son: el X, el XII y el XIII. El Artículo X estipula que "no se impondrán contribuciones o impuestos de carácter personal de ninguna naturaleza a los jefes, empleados, obreros y otros individuos en el servicio del Canal, del Ferrocarril y obras auxiliares."

El Artículo XII estipula que "el Gobierno de la República de Panamá permitirá la inmigración y libre acceso a las tierras y talleres del Canal y a sus obras auxiliares a todos los empleados y obreros de cualquiera nacionalidad que estén contratados para trabajar en el Canal o que busquen empleo en él o que de cualquier manera estén relacionados con el mencionado Canal y sus obras auxiliares, con sus respectivas familias. y todas esas personas estarán exentas del servicio militar de la República de Panamá."

Es perfectamente claro que estas estipulaciones se refieren al ejercicio de autoridad gubernamental en el territorio fuera de la Zona del Canal.

Suponiendo que el tratado no contuviera la estipulación: "todas esas personas estarán exentas del servicio militar de la República de Panamá", habría quien sostuviera, después de leer el Artículo III del Tratado que un ciudadano de los Estados Unidos empleado en el Canal y residente en la Zona debe obediencia a la República de Panamá hasta el punto de estar sujeto al servicio militar de su Gobierno?

El Artículo XIII también debe considerarse como referente al territorio de la República de Panamá. Este artículo estipula que "los Estados Unidos podrán importar (pasar por entre el territorio de la República) a la mencionada Zona y tierras auxiliares, libres de derechos de aduana, impuestos, contribuciones u otros gravámenes, y sin ninguna restricción, ciertos artículos especificados, respecto de los que se hace más amplia estipulación de la manera siguiente:

"Si tales artículos fueren enajenados para ser usados fuera de la Zona y tierras auxiliares concedidas a los Estados Unidos y dentro del territorio

de la República de Panamá, quedarán sujetos a los mismos derechos de importación u otros impuestos que graven iguales artículos importados bajo las Leyes de la República de Panamá."

Es evidente que hasta tanto que los artículos no estén "fuera de la Zona" y dentro del territorio de la República", no quedan sujetos "a los derechos de importación u otros impuestos... bajo las leyes de la República de Panamá."

Las autoridades panameñas insisten en que es en virtud del Artículo XIII que los efectos de los Estados Unidos adquieren el derecho de entrada libre a la Zona. Tal aseveración no está justificada. Dicho artículo tiene por objeto conceder el derecho de libre tránsito a través del territorio de la República de Panamá a artículos pertenecientes a los Estados Unidos. El derecho de los Estados Unidos para introducir sus efectos a la Zona proviene de las estipulaciones del Artículo III. La interpretación dada por Panamá hace que el Artículo XIII, contradiga, sino anula, el artículo III, puesto que según los términos del Artículo III la República concede a los Estados Unidos "todos los derechos, poder y autoridad del soberano" con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá" en la Zona del Canal.

Cuando se considera en debida forma el Artículo III, resulta evidente que el Artículo XIII se refiere al ejercicio de derechos soberanos por la República de Panamá en territorio donde tal ejercicio está estipulado en el Tratado, es decir, en territorio de la República.

Según la interpretación dada por Panamá al Artículo XIII el derecho de la República para imponer derechos sobre las mercancías referidas depende de la pertenencia de los artículos, sin considerarse el lugar del destino final; si los artículos son propiedad de los Estados Unidos entran libremente y quedan exentos de los impuestos de tarifa durante el tiempo que continúan siendo propiedad de los Estados Unidos; si de alguna manera los Estados Unidos enajenan los bienes, la soberanía de Panamá puede imponer sobre esos artículos los derechos de aduana establecidos por las leyes de la República.

Si la República de Panamá está autorizada para ejercer derechos soberanos en la Zona del Canal, y el derecho soberano de cobrar impuestos de aduana está restringido únicamente por el hecho de que los Estados Unidos transfiriesen la propiedad de los bienes depositados en la Zona, tales bienes quedarían sujetos al expresado impuesto, sea que permaneciesen en la Zona o no. Pero dicho Artículo XIII declara expresamente que el derecho de imponer derechos de aduana sobre tales artículos será ejercido únicamente en el caso de que "tales artículos fueren enajenados para ser usados fuera de la Zona y tierras auxiliares concedidas a los Estados Unidos y dentro del territorio de la República de Panamá."

Evidentemente, el ejercicio por la República de Panamá del derecho soberano de imponer derechos de aduana sobre mercancías en las condiciones que se están considerando depende de dos hechos:

1° Que las mercancías sean de propiedad de alguien que no sea los Estados Unidos. 2° Que las mercancías sean para ser consumidas fuera de la Zona y dentro del territorio de la República de Panamá, por alguien que no sea los Estados Unidos.

Un examen cuidadoso de las estipulaciones del Artículo XIII revela que ellas combinan una descripción determinada de artículos especificados y con una clasificación indeterminada de mercancías en general.

El artículo que se considera (XIII) dice así:

“Los Estados Unidos podrán importar en todo tiempo a la mencionada Zona y tierras auxiliares, libres de derechos de aduana, impuestos, contribuciones u otros gravámenes, y sin ninguna restricción, buques, dragas locomotoras, carros, maquinaria, herramientas, explosivos, materiales, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal y sus obras auxiliares, y todas las provisiones, medicinas, ropas, abastos y otros artículos necesarios y convenientes para los jefes, empleados, trabajadores y obreros al servicio y en el empleo de los Estados Unidos y para sus familias...”.

Leído a la luz de la historia contemporánea, se hace difícil ver cómo es que este artículo puede considerarse como referente al ejercicio de la autoridad en parte alguna que no sea el territorio de la República de Panamá.

Que la concesión llevada a cabo por el tratado fué una concesión de tierras y derechos soberanos sobre ellas, y no una mera concesión o privilegio está demostrado por las cláusulas que la estipulan, y también por las referencias que se hacen a la concesión en cláusulas subsiguientes del Tratado; por ejemplo, el Artículo XIII emplea la expresión “fuera de la Zona y tierras auxiliares concedidas a los Estados Unidos y dentro del territorio de la República de Panamá”.

En apoyo del argumento presentado por el Gobierno de la República de Panamá, cita Ud., el Artículo IV del proyectado tratado con Colombia. La primera estipulación de ese artículo es la siguiente:

“Los derechos y privilegios concedidos por los términos de este convenio no afectarán la soberanía de la República de Colombia sobre el territorio dentro de cuyos límites tales derechos y privilegios serán ejercidos”.

Ninguna estipulación como la precedente aparece en el convenio entre los Estados Unidos y la República de Panamá; por el contrario, el Artículo III del convenio con Panamá estipula que:

“La República de Panamá concede a los Estados Unidos en la Zona mencionada... todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían si ellos fueran soberanos... *con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá.*”

Esta estipulación es clara y su objeto manifiesto. Si el poder de la soberanía se ha de ejercer en ese territorio, el derecho de ejercerlo corresponde a los Estados Unidos.

Permítame llamar su atención hacia ciertos actos oficiales del Gobierno de la República de Panamá que prueban que los ramos legislativo, ejecutivo y judicial de ese Gobierno han aceptado la teoría y obrado conforme a ella, de que por el Tratado de 18 de Noviembre de 1903 fué traspasado a los Estados Unidos el territorio de la Zona del Canal y la jurisdicción soberana sobre él.

La Constitución de la República de Panamá fué elaborada durante el tiempo en que el Tratado entre Panamá y los Estados Unidos estaba sometido

do a la consideración del Senado de los Estados Unidos. La Constitución fué expedida el 13 de Febrero y sancionada el 15 de Febrero de 1904. El Senado recomendó la ratificación del Tratado el 23 de Febrero y el Presidente dió cumplimiento a la recomendación el 25 de Febrero de 1904.

La Constitución de Panamá describe los límites de la República así:

“Artículo 3° Compone el territorio de la República todo aquel con que se formó el Estado de Panamá por acto adicional de la Constitución Granadina de 1853 en 27 de Febrero de 1855, transformado en 1886 en Departamento de Panamá con sus islas; y el territorio continental e insular que adjudicó a la República de Colombia el laudo pronunciado el 11 de Septiembre de 1900, por el Presidente de la República Francesa. El territorio de la República queda sujeto a las limitaciones jurisdiccionales estipuladas o que se estipulen en los Tratados Públicos celebrados con los Estados Unidos de Norte América, para construcción, mantenimiento o sanidad de cualquier medio de tránsito interoceánico.”

Cuál es el significado de “limitaciones jurisdiccionales” si la intención del Tratado pendiente era no conceder más derechos de propiedad? Por qué fué considerada esta limitación dentro de la esfera del dominio nacional si los Estados Unidos habian de ser simples concesionarios sujetos a la jurisdicción de la República de Panamá?

El ramo legislativo del Gobierno de la República de Panamá ha reconocido el derecho de los Estados Unidos de ejercer autoridad de soberano para reglamentar el comercio extranjero con el territorio de la Zona y ha expedido dos leyes referentes al ejercicio de tal autoridad por los Estados Unidos. La Ley número 65 expedida por la Asamblea Nacional de Panamá el 6 de Junio “sobre autorizaciones al Poder Ejecutivo”, dice así:

“Artículo 1° Autorízase al Poder Ejecutivo para rebajar, de manera conveniente, aquellos impuestos que, si continuaran cobrándose a la rata de las leyes, ordenanzas o decretos serían perjudiciales al comercio y al pueblo por ser muy diferentes de los que el Gobierno Norteamericano establezca en la Zona del Canal.

“Artículo 2° Autorízase también al Poder Ejecutivo para que celebre con el Gobierno Norteamericano una Convención relativa a los impuestos que hayan de cobrarse en la Zona del Canal y en las ciudades de Panamá y Colón, siempre que ellos sean idénticos en uno y otras, Convención que se cumplirá hasta tanto que, sometida a la Asamblea Nacional ésta llegare a improbarla.”

Se llama la atención de Ud., al hecho de que la anterior Ley fué expedida por la Asamblea Nacional de Panamá diez y ocho días antes de que el Presidente de los Estados Unidos expidiera la orden por la cual se abrió el territorio de la Zona al comercio y se establecieron aduanas en la misma Zona.

En la Ley número 88, expedida por la Asamblea Nacional de Panamá el 16 de Junio de 1904, se estipula lo siguiente:

Artículo 23. Queda autorizado el Poder Ejecutivo para reducir el impuesto de deguello referente a los distritos de Panamá, Colón y Bocas del Toro, cuando el régimen fiscal que se establezca en la Zona cedida a los Estados Unidos así lo requiera, a su juicio”.

No se podrá ocultar a la observación de nadie que la rama legislativa del Gobierno de la República de Panamá por medio de acto legislativo declaró la Zona "cedida" a los Estados Unidos" y como tal la trató:

El Ramo Ejecutivo del Gobierno de la República de Panamá ha reconocido igualmente el derecho de los Estados Unidos a ejercer los poderes de soberanía en la Zona del Canal. El 17 de Julio de 1904 Su Excelencia el Presidente de la República informó oficialmente al Gobierno de la Zona lo siguiente:

"República de Panamá.—Presidencia.—Panamá, 17 de Julio de 1904.

Señor General Geo. W. Davis,

Gobernador de la Zona del Canal,

Presente.

Señor:

Tengo el placer de informar a Ud., que estoy plenamente autorizado por ley expedida por la Asamblea Nacional para reducir o aumentar nuestros impuestos y contribuciones de conformidad con la tarifa que su Gobierno establezca en la Zona del Canal.

Su atento y seguro servidor,

- M. AMADOR GUERRERO."

Para cumplir con la indicación contenida en la anterior carta y para permitir al Ramo Ejecutivo de la República de Panamá proseguir el curso que claramente se tenía intentado y que había sido estipulado por la Asamblea Nacional de Panamá, era necesario que los Estados Unidos hicieran saber las contribuciones e impuestos que establecerían y recaudarían en la Zona del Canal; en seguida el Presidente de los Estados Unidos dió instrucciones para que se expidiera la Orden de 24 de Junio de 1904, sobre la cual se presentan quejas ahora.

Respecto al derecho de los Estados Unidos de ejercer jurisdicción soberana en la Zona, es concluyente el hecho de que a la llegada del General Geo. W. Davis, a quien el Presidente nombró Gobernador de la Zona, y comisionó para administrar el Gobierno de dicho territorio, todos los empleados de la República de Panamá cesaron en el ejercicio de sus funciones en ese territorio; los soldados y policías de la República que hacían servicio en el territorio fueron retirados; los funcionarios de todos los ramos del Gobierno que hacían el servicio en el territorio entregaron sus oficinas y fueron reemplazados por individuos nombrados por los Estados Unidos.

La separación de la Zona de los jefes de oficinas de la República de Panamá obedeció a orden expedida por el Secretario de Gobierno y Relaciones Exteriores de esa República al ser firmado el convenio de demarcación entre la Zona y las ciudades de Golón y Panamá. La orden fué fechada el 17 de Junio de 1904 y dice así:

"Gobernador,—Colón.

"Distritos de la línea del Ferrocarril están comprendidos dentro de la

Zona del Canal y desde hoy las autoridades y empleados cesan en sus funciones como miembros del Gobierno de la República de Panamá, de acuerdo con el convenio firmado ayer. Avisólo para su Gobierno. Atento servidor,

TOMAS ARIAS."

Con motivo de asumir los Estados Unidos autoridad gubernamental sobre la Zona del Canal se hizo importante que la línea de separación entre la Zona y la República de Panamá, especialmente aquella que separa la Zona de las ciudades de Panamá y Colón fuera trazada y declarada. El General Davis, Gobernador de la Zona, de parte de los Estados Unidos y Su Excelencia Tomás Arias, Secretario de Gobierno y Relaciones Exteriores y Ramón Valdés L., Procurador General de la República de Panamá de parte del Gobierno, celebraron y firmaron un convenio provisional relativo a la demarcación de linderos el 15 de Junio de 1904.

Este convenio fué publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Panamá. A continuación se citan extractos de dicha publicación:

"Por cuanto... se hace necesario que sean determinados de modo provisional y convenidos la extensión y límites del territorio *cedido* al Gobierno de los Estados Unidos por el de la República de Panamá, de acuerdo con los términos y estipulaciones de dicho convenio."

"Artículo 1° Los linderos de la "Zona del Canal" incluyendo las tierras cubiertas por las aguas e islas *cedidas*... (las cuales tierras, aguas e islas han sido entregadas por el Gobierno de Panamá y posesión de las cuales ha sido tomada por los Estados Unidos, se encuentran indicados y visibles en el mapa adjunto...) y el supramencionado lindero o línea de división, entre el territorio *cedido* por la República de Panamá a los Estados Unidos con destino para el Canal."

"Que el canal que sirve de entrada al Canal de Panamá al través de dicho puerto de Colón... por el presente se declara que forma parte de la Zona del Canal y que corresponde a la *exclusiva jurisdicción* y Gobierno de los Estados Unidos."

Está de manifiesto que al tiempo en que este convenio fué firmado tanto el Secretario de Gobierno como el Procurador General de la República de Panamá opinaban que los derechos de los Estados Unidos en la Zona del Canal eran algo más de lo que son los derechos de un concesionario o arrendatario privado.

El Ramo Judicial del Gobierno de la República de Panamá ha decidido a favor de los Estados Unidos la cuestión de cual Gobierno es el que tiene soberanía sobre la Zona del Canal. La cuestión se ha presentado en numerosos casos de delitos cometidos en el territorio de la Zona, después de haberse efectuado el traspaso. Los Tribunales de Panamá declararon no tener jurisdicción y transmitieron los documentos a la Secretaría de Relaciones Exteriores de su Gobierno para que la causa y el acusado pasaran a las autoridades de la Zona. De la correspondencia relativa a crecido número de casos se puede citar los siguientes:

Etienne Lamour, fué detenido, por acusársele del delito de fuerza y violencia cometido en Emperador el 5 de Junio de 1904. El expediente fue pasado al Juzgado 2° del Circuito, uno de los Juzgados de la República de Panamá, y se cumplirá hasta tanto que sometida a la Asamblea Nacional ésta llegare a

Panamá y sometido a la consideración del Fiscal. El Fiscal informó que como Emperador está situado dentro de la Zona del Canal el Juzgado carecía de jurisdicción, y de consiguiente el expediente debía ser pasado al Secretario de Justicia para que fuera remitido a las autoridades americanas respectivas. El fué en efecto entregado al Secretario de Justicia, quien lo devolvió al Juzgado *"por cuanto el traspaso de soberanía en los Distritos de la línea del Ferrocarril había sido oficialmente comunicado."*

La carta del Secretario de Justicia está concebida en estos términos:

*"República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Departamento de Instrucción Pública y Justicia.—Sección de Justicia.—Número 423.—Panamá, Junio 30 de 1904.*

Señor Juez 2° del Circuito en lo Criminal,

Presente.

Devuelvo a Ud., el expediente y documentos que Ud., envió a este Despacho con nota N° 275 de fecha 28 del presente mes, relativos a la causa de Etienne Lamour, acusado del delito de fuerza y violencia.

Este Despacho se abstiene de conocer en el asunto porque considera que usted es quien debe hacerlo, puesto que el traspaso de soberanía en los distritos de la línea del ferrocarril ha sido oficialmente comunicado.

Dios guarde a Ud.

JULIO J. FABREGA."

#### JUZGADO TERCERO DEL CIRCUITO

Panamá, Julio 12 de 1904.

Puesto que por motivo de la entrega de la Zona del Canal la jurisdicción que de los Jueces de este Circuito, ejercían en los Distritos de Emperador y Gorgona ha cesado, el suscrito no puede continuar conociendo en este asunto. Por consiguiente devuélvase los documentos al Secretario de Gobierno por conducto del Secretario de Justicia, a fin de que sean remitidos a las autoridades americanas competentes para conocer en el asunto.

Notifíquese y regístrese.

El Juez,

ALFONSO FABREGA,

El Secretario,

RAFAEL BENITEZ".

Otro caso es el siguiente:

Víctor Guillot, ciudadano francés fué acusado por su patrón de haberle robado en Culebra el 5 de Mayo \$65 en oro, \$4 en billetes de banco y más o menos \$10 en plata; la policía en Culebra principió la investigación y se probó que el acusado cortó los bolsillos al patrón mientras dormía y extrajo el dinero. Los documentos fueron enviados por el Inspector de Policía

al Juzgado 1º del Circuito en lo Criminal de la República de Panamá y de allí al Juzgado 2º del Circuito en lo Criminal; dióse traslado al Fiscal del último de dichos Juzgados, quien informó que el Caserío de Culebra se hallaba situado dentro de los límites de la demarcación provisional de la Zona del Canal y que el Juez del Circuito carecía de jurisdicción, debiéndose pasar el expediente al Secretario de Instrucción Pública y Justicia para su envío a las autoridades americanas respectivas. La documentación fué enviada por el Juez del Circuito al Juez Superior para que éste decidiera. El Fiscal del Juzgado Superior indicó el envío de los documentos a la Secretaría de Relaciones Exteriores y que el acusado fuese puesto bajo las órdenes del expresado Secretario, indicación que fue aprobada por el Juez Superior.

El Secretario de Gobierno y Relaciones Exteriores de la República de Panamá remitió el expediente al Gobernador de la Zona del Canal con nota que decía así:

“Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores.

Panamá, Julio 9 de 1904.

Señor Gobernador:

Tengo la honra de remitiros con el presente oficio, un sumario seguido contra Víctor Guillot, por robo cometido dentro de la jurisdicción de la Zona del Canal, suplicándoos os sirváis dar las órdenes necesarias para que se de a tal sumario el curso correspondiente.

Para lo que sea de lugar os participo que el sindicado Guillot se encuentra preso en la Cárcel de esta ciudad.

Con sentimientos de toda consideración me suscribo, vuestro atento servidor,

TOMAS ARIAS.

Señor General Geo W. Davis.—Gobernador de la Zona del Canal.—Presente”.

Raimundo Lizano fué llevado ante el Juzgado Superior de Panamá, sindicado del delito de hurto, perpetrado en territorio de la Zona del Canal. El asunto fué pasado al Juzgado Primero del Circuito en lo Criminal. La providencia de este Juzgado fué la siguiente:

#### JUZGADO PRIMERO DEL CIRCUITO

Panamá, Julio 22 de 1904.

Por cuanto el crimen a que se refiere este expediente ha sido cometido en territorio de la Zona del Canal, donde el suscrito no tiene jurisdicción,

se resuelve de acuerdo con el señor Fiscal, enviar el expediente al señor Secretario de Gobierno para su envío a la autoridad respectiva.

Comuníquese y regístrese.

El Juez,

ALFONSO FABREGA,

El Secretario,

RAFAEL BENITEZ."

Los Estados Unidos, en todo tiempo desde que el Tratado fué firmado, ha procedido en la inteligencia de que ha adquirido en la Zona del Canal jurisdicción exclusiva para ejercer derechos, poder y autoridad soberanos.

Con fecha 8 de Abril de 1904, el Congreso expidió una ley titulada: "Ley sobre Gobierno temporal de la Zona del Canal de Panamá, sobre protección de las obras del Canal y sobre otras materias."

Dicha Ley establece lo siguiente:

"Artículo 2º.... todos los poderes civiles, militares y judiciales, así como también el poder de dictar las leyes y disposiciones necesarias para el Gobierno de la Zona, y todos los derechos, poder y autoridad concedidos por los términos de dicho tratado a los Estados Unidos serán investidos en la persona o personas y serán ejercidos de la manera que ordene el Presidente para el Gobierno de dicha Zona..."

De acuerdo con las disposiciones de dicha ley, el Presidente dispuso que todos los poderes gubernamentales en y sobre la Zona del Canal fuesen conferidos a la Comisión del Canal Istmico, la cual debía ejercerlos bajo la vigilancia y dirección del Secretario de Guerra.

El poder de legislar para el Gobierno de la Zona fué conferido a la misma Comisión.

El Mayor General George W. Davis, del Ejército de los Estados Unidos, fué nombrado por el Presidente Gobernador de la Zona del Canal y se le ordenó marchar en seguida a Panamá y en nombre del Presidente y en representación de los Estados Unidos y con el carácter de Jefe Ejecutivo de la Zona del Canal, ver si las leyes eran fielmente cumplidas, y mantener la posesión de dicho territorio; también se le investió de la facultad de conceder indultos.

El Presidente además determinó, qué leyes debían continuar en vigor en el territorio de la Zona, por qué funcionarios debían ser ejecutadas esas leyes y estableció el ejercicio temporal del Poder Judicial.

La Comisión del Canal Istmico, en ejercicio del Poder Legislativo de que estaba investida, dictó leyes sobre la organización y establecimiento de los Ramos Ejecutivo y Judicial del Gobierno de la Zona del Canal, sobre el establecimiento y gobierno de las subdivisiones municipales y sobre la recaudación de impuestos, servicio de correos, saneamiento del Istmo, cuarentena de los puertos, policía de la Zona, Código Penal, Código de procedimiento Criminal, fuera de otras disposiciones requeridas para la buena administración del Gobierno de la Zona.

En la completa confianza de que habían adquirido el derecho de ejercer

todos los poderes de la soberanía en la Zona, los Estados Unidos pagaron a la República de Panamá \$10.000.000.00 en oro y a la Compañía Francesa \$40.000.000.00. El Congreso votó una partida de 150.000.000.00 para terminar el Canal. El Presidente nombró la Comisión del Canal Istmico y los trabajos de construcción fueron acometidos inmediatamente. Se establecieron en la Zona Agencias de Gobierno y se proveyó a las necesidades de la comunidad social, a expensas de los Estados Unidos.

He tomado nota de la referencia que Ud. hace al ejercicio de derechos soberanos por los Estados Unidos en las bahías que constituyen las entradas del Canal en el Atlántico y el Pacífico.

Según yo entiendo, Ud. sostiene que cualquiera que sea la autoridad de los Estados Unidos en otras partes de la Zona del Canal, mi Gobierno carece de autoridad sobre estos dos puntos (Cristóbal y La Boca) por razón de que esos puntos se hallan dentro de las bahías adyacentes a las ciudades de Panamá y Colón, y por lo tanto excluidas de la concesión hecha por el Artículo II del Convenio.

Para conveniente referencia, transcribo parte de dicho artículo:

“La República de Panamá concede a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del citado Canal, de diez millas de ancho que se extienden a una distancia de cinco millas a cada lado de la línea central de la ruta del Canal que se va a construir, comenzando dicha zona en el Mar Caribe a tres millas marítimas de la línea media de la bajamar y extendiéndose a través del Istmo de Panamá hacia el Océano Pacífico hasta una distancia de tres millas marítimas de la línea media de la bajamar, con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades, que están comprendidas dentro de los límites de la zona arriba descrita, no quedan incluidas en esta concesión...”

Una faja de tierra de cinco millas de ancho a cada lado de las entradas del Canal incluiría toda la ciudad de Colón y substancialmente toda la ciudad de Panamá. La República de Panamá desea retener jurisdicción soberana sobre las porciones habitadas del territorio de estas municipalidades y de aquí la excepción hecha en la concesión. Sobre este particular se llama la atención hacia el hecho de que si la República de Panamá hubiera intentado retener el derecho de ejercer jurisdicción soberana sobre toda la Zona, tal excepción habría sido innecesaria.

Ud. recordará que cuando el tratado se hallaba en consideración ante el Senado de los Estados Unidos, los que se oponían a su ratificación indicaban la posibilidad de que la República de Panamá pudiera presentar después el argumento que ahora sustenta.

En tal virtud se puso el asunto bajo la consideración del señor Bunau-Varilla, el representante acreditado de la República de Panamá con quien se celebró el convenio.

En respuesta el representante de Panamá, en carta fechada el 19 de Enero de 1904, manifestó a los Estados Unidos lo siguiente:

“No vacilo, señor en dar a usted las siguientes explicaciones en mi propio nombre y a nombre de mi Gobierno, con relación al significado de las

cláusulas que no han sido consideradas suficientemente por la Comisión del Senado:

1° *Puertos adyacentes a las ciudades de Panamá y Colón*

Los puertos adyacentes a las ciudades de Panamá y Colón, (adyacente se deriva de *ad jacens* cerca o al lado de) son según mi entender, los puertos en contacto con dichas ciudades y que las ponen en comunicación con el mar.

Estos puertos están completamente separados e independientes de los puertos del Canal, o sean los puertos situados en sus dos extremos y que los buques que han de pasar por el Canal tendrán necesidad de usar.

El puerto del Canal, en el terminal del Canal en Colón, es un puerto interior hecho por medio de excavación por dragas en la bahía de Folks River, adyacente a la ciudad de Cristóbal Colón y protegida por un tajamar.

El puerto adyacente a la ciudad de Colón lo constituye una serie de muelles construidos mar afuera sin ningún abrigo artificial.

Un buque anclado en el puerto de Colón y que salga de él para entrar al puerto del Canal, tendrá primeramente que salir mar afuera y luego pasar el tajamar que protege la entrada del puerto del Canal.

En Panamá, el puerto del Canal es también un puerto interior que se encuentra en La Boca a una distancia de varias millas del muelle que constituye el puerto de Panamá, muelle construido como los de Colón, mar afuera. La misma cosa se puede decir del puerto de Panamá que del de Colón. Ambos son puertos locales, estrictamente limitados al uso de las respectivas ciudades y fuera de la ruta del Canal y de las cercanías de su entrada.

No hay la más ligera sombra de probabilidad de que los puertos adyacentes a Panamá o a Colón se usarán jamás para otra cosa que no sea el tráfico local de la ciudad, y, por consiguiente, los Estados Unidos nunca necesitarán de esos puertos para los fines del Canal."

Habiendo dado cuenta Bunau-Varilla a la administración del Gobierno de Panamá de dicha carta, se le contestó así:

"Excelencia:

Muy oportuna fue la comunicación de Vuestra Excelencia del 19 de Enero al señor Secretario de Estado, logrando con ella apartar los nuevos obstáculos que se iban a interponer para la más pronta aprobación del Tratado por el Senado Americano.

Todos los puntos que Vuestra Excelencia menciona en ella fueron tratados en los mismos días con el Honorable Mr. Buchanan.

F. V. DE LA ESPRIELLA,

Habiéndose llamado la atención al Secretario de Gobierno y Relaciones Exteriores de Panamá sobre esta correspondencia, contestó así:

"Secretaría de Gobierno y Relaciones Exteriores.—Departamento de Relaciones Exteriores.—Panamá, Agosto 23 de 1904.

Señor Ministro:

Tengo a la vista la atenta comunicación de Su Excelencia de 16 del

presente mes, número 23, en la cual se sirve tratar de la carta que con fecha 19 de Enero del presente año dirigió el señor Bunau-Varilla al Secretario de Estado de los Estados Unidos señor Hay, relativa a la interpretación de ciertos puntos del tratado de 18 de Noviembre de 1903, carta cuya copia tuvo Su Excelencia bondad de facilitarme y de cuya existencia no me acordaba. Como era natural, hice revisar en el acto el archivo del Despacho y efectivamente se halló en él ese documento, el cual, según se sirve S. E., comunicarme, será presentado original al Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Panamá en Washington."

Las autoridades de la Zona del Canal informan que por corto tiempo después de la promulgación de la orden del Presidente por la cual se habilitaron puertos a la entrada del Canal, la República de Panamá había convenido en lo dispuesto por la citada orden sin protesta. Varios buques fueron despachados del puerto de Panamá con destino al puerto de Ancón (La Boca) en la Zona del Canal, y fueron recibidos allí por las autoridades americanas.

Me permito llamar su atención hacia la correspondencia sobre este asunto cruzada entre los dueños del vapor "Loa" y el Inspector del Puerto Jefe del Resguardo Nacional.

"Señor Inspector del Puerto, Jefe del Resguardo Nacional.—Presente.

Sírvase usted certificar a continuación si el vapor Loa, que entró a este puerto el 26 de junio último, estaba autorizado para proseguir al muelle de La Boca.

De usted atento S. S.,

Por los Agentes O. S.,

EHRMAN & Co.

Jefatura del Resguardo Nacional.

Panamá, Julio 2 de 1904.

El que suscribe, Jefe del Resguardo Nacional de Panamá,

CERTIFICA:

Que el vapor chileno Loa fué recibido con las formalidades del caso el día 26 del que cursa (sic) a las 9 a. m., y de consiguiente quedaba autorizado para descargar y cargar donde mejor le conviniera. Ahora respecto a las formalidades que tuviera que llenar para seguir a la Boca, es asunto de exclusiva competencia del Gobernador de la Zona, una vez que es aquella una propiedad americana.

Así, pues, una vez recibido el buque por la autoridad panameña, quedaba, como es natural, sujeto a llenar las formalidades indicadas por los Jefes de aquel lugar, para poder entrar y atracar a los muelles del referido puerto de La Boca.

LEONIDAS PRETELT."

Los Estados Unidos observan con pena que los funcionarios de la República de Panamá abrigan el temor de que el curso adoptado por los Estados Unidos causará una disminución sustancial en las rentas de esa República. Permítaseme expresar la creencia de que los sucesos del futuro demostrarán lo infundado de ese temor. La construcción del Canal será causa de un gran aumento en la población de la Zona y de la República. La Comisión empleará inmensas sumas de dinero en la construcción del Canal, sumas que serán gastadas en gran parte en los centros comerciales del país, es decir, Panamá y Colón.

Esto dará por resultado el aumento de las importaciones con el correspondiente aumento de rentas para el Gobierno que ejerce jurisdicción soberana sobre esas ciudades.

Los Estados Unidos han tenido siempre en mira el asegurar y procurar para la República de Panamá medios suficientes para que obtenga entradas. Sobre este punto me permito llamar su atención hacia el hecho de que el proyectado Tratado con Colombia contenía la siguiente estipulación:

"Artículo VIII. "Los puertos que conducen al Canal, Panamá y Colón, inclusive, también serán puertos libres para el comercio mundial y no se impondrán derechos ni contribuciones, excepto sobre las mercancías introducidas para ser consumidas en el resto de la República de Colombia o en el Departamento de Panamá, y sobre los buques que toquen en los puertos de Colón y de Panamá y que no pasan el Canal."

De acuerdo con esta estipulación las mercancías que se importaran por los puertos de Colón y Panamá para ser consumidas en esas dos ciudades hubieran entrado libres de derechos.

El Tratado celebrado entre la República de Panamá y los Estados Unidos, permite a la República de Panamá imponer derechos de aduana a las mercancías introducidas a esas ciudades para ser consumidas allí, así como en el resto de la República.

Se llama la atención de Ud., hacia el hecho de que conforme a reglas de derecho establecidas por la Corte Suprema de los Estados Unidos, las mercancías procedentes de los Estados Unidos quedaban exentas de derechos en la Zona tan pronto como se asentó la soberanía de los Estados Unidos sobre el territorio. (Véase los casos de *Dóoley v. E. U.*, 183 E. U. Cross v. Harrison, 16 Howard, 164).

Se reconoció que la entrada a la Zona, de mercancías libres de derechos podía ser gravoso para los comerciantes de Panamá y Colón, puesto que estos tenían que pagar derechos a la República de Panamá. Para obviar esta dificultad la orden de 24 de Junio de 1904, que reglamenta el comercio con la Zona dispone lo siguiente:

"Autorízase al Gobernador de la Zona del Canal para que inicie y lleve a cabo un arreglo con el Presidente de la República de Panamá, para la cooperación entre el servicio de aduana de la Zona del Canal y el de la República de Panamá, a fin de proteger los derechos de introducción de ambos Gobiernos y de prevenir los fraudes y contrabandos.

"Autorízase al Gobernador de la Zona del Canal para que entre en negociaciones y haga un arreglo tentativo con el Presidente de la República de Panamá respecto de las relaciones de comercio recíproco entre el territorio y los habitantes de la Zona del Canal y territorios adyacentes, y la Repú-

blica de Panamá; también un nuevo arreglo de los derechos de aduana y disposiciones sobre tarifas, a fin de obtener uniformidad en las ratas y privilegios y evitar los inconvenientes que resulten de establecer diferentes tarifas, impuestos y medidas administrativas en territorios limitados, sujetos a las mismas condiciones y no separados por obstáculos naturales. El Gobernador informará sobre tales negociaciones y sobre el proyecto de arreglo al Presidente de la Comisión del Canal Istmico para la consideración y sanción de la Comisión y para que la autoridad competente disponga lo necesario para hacer efectivo tal arreglo en la Zona del Canal."

El Almirante J. G. Walker, Presidente de la Comisión del Canal Istmico, informa a este Departamento que aunque varias veces han intentado las autoridades de la Zona iniciar las negociaciones que tienen en mira las precedentes disposiciones de dicha Orden y las disposiciones de las Leyes números 65 y 88 de la Asamblea Nacional de Panamá, las autoridades de la República de Panamá se niegan a entrar en tales negociaciones. Permítame expresar la esperanza de que el Gobierno de Panamá reconocerá la conveniencia que hay en tratar este asunto con el Gobernador de la Zona del Canal y determinar si puede alcanzarse una solución satisfactoria de las actuales divergencias en materia de administración y derechos de aduana. El Gobierno de los Estados Unidos desea sinceramente efectuar tal arreglo en términos que sean justos y generosos para la República de Panamá.

Acepto, Señor, las reiteradas seguridades de mi más alta consideración.

JOHN HAY.

---

Legación de Panamá.—Washington, D. C.—Enero 3 de 1923.

Señor Secretario:

Cuando la República de Panamá se separó de Colombia en 1903 y obtuvo el reconocimiento de su independencia por el Gobierno de los Estados Unidos, seguido muy de cerca por el de las principales naciones del mundo, la cuestión principal que surgió fue la celebración de un tratado para la construcción del Canal interoceánico, por cuanto el rechazo del Tratado del Canal por el Congreso Colombiano fue la causa determinante de la separación de Panamá.

Fue opinión general en aquel tiempo y así apareció en la prensa de los Estados Unidos, la de que el mismo tratado que había sido celebrado con la República de Colombia sería celebrado con la República de Panamá, idea que se conformaba en un todo con la justicia, pues no había razón para que la República de Colombia, que había puesto obstáculos a la construcción del Canal, obtuviera mejores términos y condiciones que la República de Panamá que se hallaba dispuesta a facilitar en toda forma la apertura de la gran vía marítima.

El Tratado de 18 de Noviembre de 1903 fue negociado y concluido de la manera apresurada que todo el mundo conoce y sin que se esperase la llegada de los comisionados panameños que habían sido enviados por el Gobierno de Panamá para negociar y firmar el tratado; y contra la expectación gene-

ral, se introdujeron varias modificaciones que hicieron el tratado con Panamá menos ventajoso para nuestra nación que el tratado con Colombia.

La jurisdicción conjunta sobre la Zona del Canal estipulada en el Tratado Hay-Herrán fue reemplazada por la jurisdicción absoluta y exclusiva de los Estados Unidos y el término de noventa y nueve años sustituido por una concesión a perpetuidad. Con relación a la indemnización por perjuicios causados o expropiaciones verificadas con motivo de la construcción del Canal se introdujo una cláusula (Artículo VII) cuyos términos han servido para interpretaciones de funcionarios americanos que en más de una ocasión se han traducido en injusticias palpables contra reclamantes panameños. Sin entrar en una comparación detallada punto por punto, puede afirmarse sin temor de errar que el nuevo tratado en general, contiene más concesiones en favor de los Estados Unidos que las que contenía el Tratado Hay-Herrán.

Cierto es que el nuevo Tratado contiene la garantía de la independencia de Panamá y pudiera observarse que esta garantía compensaba muchas de las nuevas concesiones en que había convenido el ministro Bunau Varilla. Pero esta garantía no fué una concesión estipulada en beneficio exclusivo de la República de Panamá. Ella fue al mismo tiempo una salvaguarda para la construcción del Canal pues es evidente que los Estados Unidos se habrían visto en la imposibilidad física y legal de construir el Canal y de mantener sobre la Zona del Canal sus derechos jurisdiccionales si le hubiera sido dable a cualquiera potencia destruir la independencia de la República de Panamá.

No obstante esta circunstancia, el sentimiento general del pueblo de Panamá era el de que las concesiones y derechos territoriales otorgados por la República eran un sacrificio necesario para que pudiese llevarse a cabo con éxito la obra del Canal y que los panameños se verían plenamente compensados por la gran suma de bienestar, progreso y desenvolvimiento general que resultaría de los grandes trabajos del Canal y de la inversión de los millones de dólares necesarios para la obra.

La misma impresión reinaba entre los hombres de Estado, la prensa y el público americanos. Se recuerda que cuando los comisionados panameños a quienes se encomendó la negociación del Tratado del Canal se quejaron al Secretario Hay por el hecho de que el Tratado había sido firmado cerca de la media noche del 18 de Noviembre en la residencia privada del Señor Hay, dos o tres horas apenas antes de la llegada de los comisionados panameños a Washington, como si hubiera habido empeño en que no negociaran el Tratado los plenipotenciarios panameños, el Secretario Hay observó a los Comisionados Amador y Boyd que los beneficios que resultarían para la República de Panamá de la construcción del Canal serían tan inmensos que las modificaciones introducidas al Tratado Hay-Herrán al estipularse el tratado Hay-Varilla eran nada en comparación con tales beneficios.

De igual opinión fue el Presidente Roosevelt, como puede verse por su carta de 19 de Octubre de 1904 a Mr. Taft, en la cual decía:

“Los Estados Unidos van a conferir al pueblo de la República de Panamá grandes beneficios mediante el gasto de millones de dólares con la construcción del Canal. Pero este hecho no debe cegarnos hasta el punto de impedirnos ver la importancia de ejercitar los derechos que se nos han dado mediante el Tratado con Panamá en forma que evite que surjan siquiera

sos-rechas, por infundadas que sean; acerca de nuestras intenciones en el futuro. Nosotros no tenemos la menor intención de establecer una colonia independiente en el centro del Estado de Panamá ni de ejercer funciones gubernamentales más vastas de lo que son necesarias para permitirnos construir, mantener y hacer funcionar el Canal, conforme a los derechos que nos da el tratado. Lo que menos deseamos es estorbar los negocios y la prosperidad del pueblo de Panamá.”

Se pensaba también en Panamá que los Estados Unidos, que siempre habían mostrado inclinaciones amistosas y liberales hacia las pequeñas nacionalidades, no se colocarían jamás en actitud que pudiera causar alarma a la República de Panamá en lo relativo al Tratado del Canal y su aplicación.

Sin embargo, cuando tuvo lugar el traspaso de jurisdicción de la Zona del Canal a los Estados Unidos, el pueblo de Panamá fue presa de grande alarma y agitación con motivo de la ocupación de los puertos de Ancón y de Cristóbal que eran los “puertos adyacentes” a las ciudades de Panamá y Colón de que habla el Tratado, hecho que privó de sus puertos a estas dos ciudades y que las hacía depender de los puertos terminales del Canal para su comercio exterior. Es cierto que con fecha 19 de Enero de 1904 el Ministro Bunau-Varilla dirigió al Secretario Hay una nota en que daba cierta explicación o interpretación que servía para justificar la toma de los dos puertos por los Estados Unidos. Es cierto igualmente que dicha nota, aunque no fue previamente autorizada ni debidamente consultada, obtuvo la subsiguiente aprobación del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Espriella. Pero el hecho es que el pueblo de Panamá jamás entendió que de acuerdo con el tratado del Canal, la República debía perder los dos puertos por los cuales hacía su comercio de importación y exportación y que la aguda controversia que siguió a la toma de los dos puertos fue lo que motivó que el Presidente Roosevelt enviase a Panamá a su Secretario de Guerra, Mr. William Howard Taft, quien celebró con el Gobierno panameño el Convenio que desde entonces lleva su nombre.

La historia de este Convenio puede resumirse así:

En Junio de 1904 el Gobernador de la Zona del Canal expidió una Orden Ejecutiva por medio de la cual aquella faja de tierra fue abierta al comercio del mundo. Declaró habilitados para la importación y la exportación los puertos terminales del Canal. Puso en vigor en la Zona del Canal el arancel aduanero proteccionista vigente en los Estados Unidos y conocido bajo la denominación de *Tarifa Dingley* y por último estableció aduanas y oficinas postales independientes.

Panamá protestó en seguida de la manera más enérgica contra todas estas medidas que consideraba violatorias del Tratado del Canal. Sostenía Panamá que la Zona del Canal no podía ser considerada como entidad política capaz de mantener relaciones internacionales de ningún género en el mundo exterior; que la faja territorial de diez millas de ancho había sido cedida en uso y ocupación para el fin único y específico de la construcción del Canal; que las funciones gubernamentales de los Estados Unidos en la Zona del Canal debían limitarse a la conservación del orden público y a la administración de justicia. En otras palabras, las funciones gubernamentales americanas en la Zona debían limitarse a lo que fuere estrictamente

necesario para llevar a cabo el propósito primordial de la construcción del Canal y no deberían traer como resultado el convertir la Zona en entidad competidora que por razón de su privilegiada posición geográfica y de su colosal respaldo, habría destruido la vida comercial y económica de la República de Panamá.

La correspondencia oficial de la época muestra cuan agitado fue el debate que tuvo lugar. Para los panameños la interpretación del Tratado del Canal tal como la daban las autoridades de la Zona era cuestión de vida o muerte y Panamá por tanto sostuvo con calor su causa. El Gobierno de los Estados Unidos no fue sordo a las reclamaciones de Panamá en la controversia diplomática. El Presidente Roosevelt hizo la declaración solemne de que los Estados Unidos "no tenían la menor intención de establecer una colonia independiente en medio del Estado de Panamá" y ordenó el viaje de Mr. Taft al Istmo.

Tras laboriosas negociaciones se celebró el Convenio Taft en Diciembre de 1904. Este Convenio determina el status jurídico de la Zona del Canal. No pueden importarse a la Zona del Canal mercaderías extranjeras de ninguna clase ni de ninguna procedencia, con excepción de las que importe el Gobierno de los Estados Unidos para el Canal y sus empleados, sin pagar a la República de Panamá los correspondientes derechos de aduana. Las consignaciones de mercancías por los puertos de la Zona deben ser despachadas por los Consules de Panamá en el exterior. Las oficinas postales de la Zona del Canal funcionan como oficinas postales internas americanas, pero el franqueo se hace con estampillas de la República de Panamá sobrecargadas "Canal Zone" y estos sellos son comprados a la República de Panamá con un descuento sobre su valor nominal. Finalmente, en la época en que la Zona del Canal estaba habitada por una población civil, los productos naturales del suelo que se exportaban de la Zona pagaban el impuesto de exportación a la República de Panamá.

Todas estas estipulaciones se conforman con la teoría del Gobierno panameño de que la jurisdicción fiscal de la Zona del Canal desde el punto de vista internacional, es decir, en cuanto concierne a exportaciones e importaciones, no ha dejado de pertenecer a la República de Panamá. Panamá ha sostenido siempre que su jurisdicción sobre el comercio exterior no ha sido cedida ni traspasada por el Tratado del Canal, por cuanto el objeto del tratado fue el de dar a los Estados Unidos todo lo que fuese necesario para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal, *pero nada más*; y sostiene también, que para lograr estos fines los Estados Unidos no necesitan ni han necesitado jamás, convertir la Zona en colonia o entidad internacional capaz de dar el golpe de muerte a la propia nación que desgarró su territorio con la mira de facilitar la apertura de la gran vía marítima que tan vital era para el comercio del mundo y para la fuerza y seguridad de los Estados Unidos, como gran potencia mundial.

Para la República de Panamá el Convenio Taft constituye además, una especie de legislación de la ocupación por los Estados Unidos de los puertos terminales del Canal, es decir, Ancón o Balboa en el Pacífico y Cristóbal en el Atlántico. Estos puertos, como se ha expresado arriba, no fueron cedidos por Panamá según el Tratado del Canal, porque, no obstante la nota del señor Buñau-Varilla, cuya fuerza obligatoria era muy discutible, tales puertos eran los "puertos adyacentes" a las ciudades de Panamá y Colón y que

da-ron específicamente excluidos de la Zona del Canal por el Artículo II del Tratado.

Aunque es cierto que el Convenio Taft logró resolver problemas fundamentales, y que en cuanto concierne a tales problemas, constituye una feliz interpretación del Tratado, es un hecho también, que desde 1904 han venido surgiendo numerosas controversias con relación a la aplicación de ciertas cláusulas del Tratado del Canal y Panamá ha llegado a la conclusión de que es necesario una vez por todas llegar a un convenio que quite al Tratado su carácter indefinido en lo que respecta a la suma de concesiones que la República está obligada a hacer. Según la letra del Tratado, Panamá aparece obligada a dar indefinidamente las tierras y aguas auxiliares que puedan ser necesarias para la construcción del Canal. Según la letra del Tratado, interpretado en forma notoriamente injusta por algunos funcionarios de la Zona del Canal, Panamá aparece obligada a recibir los precios de 1903 por las tierras o propiedades que se expropian a sus habitantes, veinte, cincuenta o cien años después, pero la justicia está indicando que ya ha terminado la construcción del Canal y que éste se encuentra funcionando satisfactoriamente desde 1913; que las fortificaciones del Canal han sido también erigidas y que por tanto, esas cláusulas vagas, indefinidas y unilaterales no pueden subsistir perennemente y es llegado ya el momento de estipular o de declarar conjuntamente y de manera formal, que los Estados Unidos han tomado ya todas las tierras y propiedades necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal.

Las diferencias que han ocurrido han tenido frecuentemente por origen el hecho fundamental de que mientras que la República de Panamá es de concepto que el uso, ocupación y control de la Zona del Canal fueron cedidos por los fines específicos de la construcción del Canal y que el Canal significaba para los Estados Unidos algo más elevado que una vulgar inversión de capital, con miras especulativas, los funcionarios que han tenido a su cargo la administración del mismo, parecen obrar bajo la impresión de que ellos lo que tienen entre manos es un mero negocio que debe dar utilidades y al cual se proponen ellos hacer dar utilidades sin tener en cuenta ni considerar los intereses de la República de Panamá, que hizo tan grandes sacrificios al firmar el Tratado de 18 de Noviembre de 1903.

Aunque es cierto que la República ha alcanzado suma apreciable de progreso y de bienestar de 1903 a la época presente, es claro que ello no se debe exclusivamente a la construcción del Canal, como lo demuestra el ejemplo de otras naciones y de otras localidades dentro de la propia República que en el mismo lapso han alcanzado también progreso y bienestar sin tener los trabajos del Canal en su proximidad.

Paraná esperaba con razón un movimiento y desarrollo mucho mayor que el que ha tenido lugar en su territorio y los decantados millones que iban a circular en Panamá, no han sido más que una gran ilusión. Los millones que se han gastado en la construcción del Canal se han quedado en los Estados Unidos y sólo una porción despreciable de ellos ha quedado en Panamá. La razón de esto es que los trabajos del Canal se han llevado a cabo de manera que no ha permitido al comercio y al capital panameño derivar beneficios considerables de la construcción del Canal. Los comerciantes han visto sus negocios enormemente perjudicados por el desarrollo extraordinario que se ha dado a los comisariatos del Ferrocarril o del Canal

donde los empleados y obreros del Canal pueden comprar desde artículos de primera necesidad hasta artículos de lujo; y también por el contrabando considerable que ha venido haciéndose con artículos comprados en los comisariatos y en los almacenes del ejército (Post Exchanges) a ciencia y paciencia de las autoridades americanas que se han negado en varias ocasiones a aplicar los remedios indicados por las autoridades panameñas para poner fin al contrabando. El negocio de alquilar casas no se ha desarrollado en la medida que podía haber alcanzado, a causa de la enorme cantidad de casas edificadas por las autoridades del Canal para darlas no solamente a los empleados del Canal, sino también a una gran proporción de sus trabajadores y que ahora, a pesar de las protestas de Panamá, se ofrecen en alquilar al público en general. El negocio de hoteles se halla en circunstancias lamentables a causa de la ruinosa competencia del Hotel Washington en Colón y del Hotel Tivoli en Panamá que no permiten al capital privado emprender con éxito ese negocio cuando tiene ante sí competidor tan formidable como lo es el Gobierno de los Estados Unidos. El negocio de lavandería que se esperaba había de proporcionar abundante trabajo a las mujeres del país que pudieran emprenderlo en pequeña escala y al capital privado que pudiera emprenderlo en mayor escala y con maquinarias adecuadas dentro de las ciudades de Panamá y Colón, sufre también quebranto por causa de las grandes lavanderías establecidas en la Zona del Canal. El negocio de suministrar víveres y efectos navales a los buques que atraviesan el Canal ha venido haciéndose exclusivamente por las autoridades del Canal con violación flagrante del Convenio Taft, que sólo permite a los Estados Unidos suministrar a los buques carbón y aceite para combustión. Sólo en los dos últimos años y con grandes restricciones se ha permitido a personas o compañías particulares hacer negocio con los buques que cruzan el Canal. Aún el negocio de proporcionar diversiones al público se ha visto perjudicado por la competencia oficial. La Administración del Canal mantiene en la Zona cinematógrafos y otras clases de espectáculos públicos que se esperaba pudieran ser objeto de negocio para personas residentes en las ciudades de Panamá y de Colón, para quienes tales empresas habrían significado gran suma de prosperidad. La Compañía del Ferrocarril que obra como empresa privada, cuando se dedica a ciertas actividades, y que sostiene ser el propio Gobierno de los Estados Unidos cuando se trata del pago de impuestos, ha invadido los más variados campos de negocio. La Compañía del Ferrocarril explota comisariatos, caballerizas, garages, transporte de equipajes dentro de las ciudades de Panamá y de Colón, lecherías, crías de aves de corral, carnicerías, plantas de refrigeración, jabonerías, plantas de tostar y empaclar café, fábricas de salchichas y carnes en conserva, herrerías, carpinterías y tonelerías, etc., además de su enorme negocio principal de cobrar terrajes sobre los lotes que posee en las ciudades de Panamá y Colón.

Empero, por desalentadoras que sean estas condiciones el pueblo de Panamá se manifiesta profundamente alarmado por el mayor desarrollo que las autoridades del Canal parecen tener la intención de imprimir a las actividades del Canal y del Ferrocarril, en su proyecto de lograr que el Convenio Taft sea reemplazado por algún otro convenio que les permita hacer del Canal una empresa más floreciente aún de lo que es en la actualidad, con detrimento de la República de Panamá. Aunque el Convenio Taft no constituye un completo desideratum para Panamá, ese Convenio reconoce,

hasta cierto punto, la jurisdicción fiscal de Panamá sobre la Zona del Canal e impide que dicha Zona sea abierta al comercio del mundo y que venga a crearse así la situación que el Presidente Roosevelt dijo hallarse fuera de las intenciones y propósitos de los Estados Unidos. De manera pues, que si las autoridades del Canal tienen en mira establecer una colonia independiente por medio de la República de Panamá a pesar de la solemne seguridad dada por el Presidente Roosevelt al pueblo de Panamá, de que los Estados Unidos no intentaban establecer tal colonia, ni hacer nada que pudiera perjudicar o poner en peligro sus legítimos intereses y derechos, el Gobierno de Panamá no puede convenir en ninguna modificación del Convenio Taft susceptible de producir tal resultado.

Panamá reclama como derecho derivado del Tratado del Canal y confirmado, por el Convenio Taft, su jurisdicción sobre el comercio exterior de la Zona del Canal. Conviene observar que la Zona no ha sido vendida a los Estados Unidos. El lenguaje del Tratado es muy claro. Lo que se ha cedido es el uso, ocupación y control de la Zona para los fines específicos de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, sancamiento y protección del Canal. Si el Canal fuera abandonado por los Estados Unidos, los Estados Unidos no tendrían base legal sobre que fundar la ocupación de la Zona, cuya nada propiedad no han adquirido, ni por compra, ni por cesión, ni por conquista. Más todavía, la Zona del Canal no ha sido siquiera arrendada a los Estados Unidos porque el pago de \$250.000 anuales que se obligó a hacer por el Tratado de Canal no fue estipulado en concepto de cánon por el uso de la Zona. Este pago simplemente compensa la cesión hecha por la República de Panamá de su derecho a percibir esa suma de la Compañía del Ferrocarril y de otros derechos que tenía contra la misma empresa según el contrato celebrado entre esa Compañía y el Gobierno colombiano, que sustituyó el Gobierno de Panamá cuando se cumplió el hecho de la secesión. La Compañía de acuerdo con tal contrato pagaba esa anualidad al Gobierno y si no se hubiera celebrado el Tratado de Canal, bien Colombia o Panamá habrían continuado recibíendola.

El Gobierno de Panamá no está al corriente de las modificaciones que el Gobierno de Vuestra Excelencia mediante indicación de las autoridades del Canal piensa proponer que se introduzcan al nuevo arreglo que debe reemplazar al Convenio Taft. Por consiguiente esta Legación no se halla en aptitud de expresar opinión alguna, sobre la materia hasta tanto no conozca tales propuestas.

Es del caso sin embargo, hacer presente al Departamento de Estado que el Gobierno de Panamá abraza el deseo de arreglar por medio de un protocolo o cualquier otra forma de pacto varias cuestiones acerca de las cuales trató en la nota que tuve el honor de dirigir a Vuestra Excelencia el 2 de Abril de 1921. Las cuestiones de que trataba esa nota son las siguientes: concesión de tierras adicionales para la obra del Canal; necesidad de determinar la suma de tierras necesarias para el Canal; status legal de la Compañía del Ferrocarril respecto de (a) tierras en la ciudad de Colón; (b) contribución de agua y alcantarillado sobre los lotes de la Compañía del Ferrocarril; (c) pago de impuestos generales por la Compañía; y (d) tarifas diferenciales establecidas por el Ferrocarril en perjuicio del comercio panameño; la importantísima cuestión de los comisariatos con especial referencia a (a) intro-

lución de artículos de lujo, (b) contrabandos y (c) ventas a los buques que cruzan el Canal. La cuestión de facilidades para el transporte marítimo; la cuestión de las compañías extranjeras establecidas en la Zona del Canal; la cuestión de los derechos de sobordo y finalmente la cuestión del cementerio para la ciudad de Colón.

Además de estas hay otras cuestiones acerca de las cuales Panamá desea también que se llegue a alguna inteligencia o arreglo que tienda a asegurar los derechos y aspiraciones. Tales son la cuestión de alquilar las casas del Canal a particulares; el establecimiento de almacenes de depósito en el Istmo; la concesión de facilidades a los comerciantes de Colón y Panamá para el suministro de víveres y otros efectos a los buques que cruzan el Canal; el establecimiento de resguardos panameños en los puertos terminales del Canal para el despacho y examen de mercancías, equipajes y pasajeros destinados a las ciudades de Panamá y Colón; la reglamentación y efectividad de las formalidades de pasaportes respecto de personas que se dirijan al territorio de la República pasando por los puertos de la Zona del Canal; la vigencia de la Ley Volstead en la Zona del Canal de manera que no perjudique el libre tráfico por la Zona y los puertos del Canal, entre Panamá y países extranjeros y entre puntos diferentes de la República; el control de las comunicaciones inalámbricas dentro del territorio de la República; la delimitación adecuada de las funciones que ejercen los médicos de Sanidad en las ciudades de Panamá y Colón, con el fin de evitar conflictos entre ellos y nuestros leyes y funcionarios públicos; el arreglo de las dificultades existentes respecto al cobro de la contribución mediante la cual deben pagarse los acueductos y sistemas de albañales construídos en las ciudades de Panamá y Colón por cuenta de la República, y la cuestión de la comunicación por tierra entre dichas ciudades y el resto del territorio nacional.

Panamá desea expresar de la manera más enfática su voluntad de cooperar con el Gobierno de los Estados Unidos en todo cuanto sea necesario para asegurar el eficiente funcionamiento del Canal así como también su completa protección; pero el pueblo y el Gobierno de Panamá esperan que los Estados Unidos al proponer el nuevo arreglo lo hagan animado por el mismo espíritu de cordial amistad que inspiró al Presidente Roosevelt y al Secretario Taft al tiempo de la celebración del Convenio Taft.

Concesiones que prácticamente no significan nada para los Estados Unidos son para la República de Panamá, por razón de su tamaño y del estado de su desarrollo, cuestiones de vida o muerte. Séame permitido recordar, y lo hago sin sentimiento malicioso, que los Estados Unidos pagaron \$25,000,000 de dólares por tres pequeñas islas, estériles en su mayor parte y cuya extensión territorial es sólo de 143 millas cuadradas, mientras que la Zona del Canal y sus aguas auxiliares tienen una área de 462 millas cuadradas. Séame permitido recordar, igualmente, el pago de \$25,000,000.00 hecho por los Estados Unidos a Colombia, la nación que se opuso decididamente a la construcción del Canal, mientras que Panamá recibió \$10,000,000 según el Tratado que aseguró su construcción, tratado que envuelve concesiones que implican para ella verdaderos sacrificios. Al referirme a la generosa actitud de los Estados Unidos para con otras naciones, no lo hago con sentimiento de envidia ni dolor, sino simplemente para expresar nuestra esperanza de que el Gobierno de Vuestra Excelencia se inspire durante estas negociaciones en

el mismo espíritu de magnanimidad mediante el cual la gloriosa nación americana se ha puesto a la cabeza de las grandes potencias de la tierra.

Al entrar en estas negociaciones Panamá no quiere ni intenta asumir la actitud de una nación cuyos intereses son antagónicos a los de los Estados Unidos; deseamos tratar con el Gobierno de Vuestra Excelencia de manera abierta y franca, como fieles aliados y amigos inquebrantables de los Estados Unidos y esperamos ser tratados como tales por una nación que puede permitirse no sólo el ser justa sino también el ser generosa.

Aprovecho esta oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia los sentimientos de mi más distinguida consideración.

R. J. ALFARO.

A Su Excelencia Charles E. Hughes.—Secretario de Estado de los Estados Unidos.—Washington, D. C.

#### AIDE-MEMOIRE

El Gobierno de Panamá después de considerar cuidadosamente la nota del Departamento de Estado de fecha 15 de Octubre de 1923, relativa a las cuestiones presentadas en las notas de esta Legación de 2 de Abril de 1921 y de 3 de Enero de 1923, así como también la notificación hecha por el Departamento de Estado de que el Convenio Taft será abrogado por el Gobierno de los Estados Unidos el 1° de Mayo de 1924, y en vista de las expresiones amistosas contenidas en varias notas del Departamento y hechas también a mí personalmente en varias conferencias con S. E. el Secretario de Estado, y altos funcionarios del Departamento, ha llegado a la conclusión de que consultará los mejores intereses de ambos países el entrar enseguida en negociaciones activas con el propósito de concertar las nuevas estipulaciones que constituyan el arreglo con que se intenta reemplazar el Convenio Taft.

Con esta mira el Gobierno de la República de Panamá ha instruido a su Ministro en Washington para que lleve a cabo tales negociaciones en esta ciudad con Su Excelencia el Secretario de Estado o los funcionarios del Departamento que él tenga a bien designar en lugar suyo.

Un nuevo debate de las cuestiones que han sido anteriormente materia de correspondencia sobre las relaciones creadas por el Tratado de Canal no conduciría ahora a ningún resultado práctico, desde luego que la interpretación legal dada a este Tratado por cada una de las dos partes interesadas muestra una honda divergencia de criterios. El Gobierno de Panamá está convencido de que si se prescinde de la consideración puramente legal y abstracta de los derechos y obligaciones recíprocos de las dos partes y los esfuerzos de estas negociaciones se concentran en las cuestiones que afectan a la República de Panamá como consecuencia del Tratado de Canal, las cuales son en su mayor parte cuestiones puramente económicas, puede llegarse a un acuerdo que sea mutuamente satisfactorio para ambas partes.

La Legación considera que hay dos hechos que deben tomarse como punto de partida de estas negociaciones, a saber:

1° Que el Tratado de 18 de Noviembre de 1903, según lo interpreta el Gobierno de los Estados Unidos, impondría a la República de Panamá

obligaciones tan onerosas que estorbarían seriamente el bienestar y el futuro desarrollo de la República.

2° Que ha sido y continúa siendo política declarada del Gobierno de los Estados Unidos, a pesar de su interpretación del tratado, la de no aplicarlo ni hacer funcionar el Canal de manera que perjudique los intereses nacionales de la República de Panamá.

En cuanto a la primera proposición y con la mira de evitar una repetición de las declaraciones hechas en la correspondencia anterior, se expondrán hechos y se comunicarán datos durante las negociaciones verbales, mediante los cuales se espera demostrar de qué manera puede el tratado causar perjuicio a la República de Panamá sin acarrear ventaja correspondiente apreciable a los Estados Unidos de América.

Por lo que hace a la segunda proposición, se desea llamar la atención del Departamento de Estado, una vez más, hacia el hecho de que la anunciada abrogación del Convenio Taft necesariamente creará en el Istmo una situación de zozobra y aprehensión igual a la que existió antes del 3 de Diciembre de 1904, y que cesará únicamente cuando se concluya un nuevo acuerdo que asegure la vida económica de la República, dependiente vital y necesariamente de la manera como se aplique y se cumpla el Tratado de Canal.

El conocimiento de las condiciones reinantes en un país que ha hecho tan grandes sacrificios en favor de los Estados Unidos, ha dado lugar a varias declaraciones públicas de Presidentes de los Estados Unidos y de Secretarios de Estado y de Guerra, las cuales han bosquejado la política de los Estados Unidos respecto a la República de Panamá en forma que ha provocado en el pueblo panameño expresiones de amistad sincera hacia los Estados Unidos. En carta fechada el 18 de Octubre de 1904 y dirigida por el Presidente Roosevelt al Secretario de Guerra, dijo aquél:

"Hay fundamento para creer que en el ejercicio de los derechos conferidos por el Tratado, el pueblo de Panamá se ha alarmado sin motivo al establecer la Comisión un gobierno en la faja del Canal. Ellos temen el efecto que produciría crear con parte de su territorio una colonia competidora e independiente que haría daño a sus negocios, reduciría sus rentas y disminuiría su prestigio como nación... No tenemos la menor intención de establecer una colonia independiente en medio del Estado de Panamá, o de ejercer funciones gubernamentales más allá de lo que es necesario para permitirnos construir, mantener y hacer funcionar el Canal convenientemente y sin peligros, de acuerdo con el derecho que nos ha conferido el Tratado. Lo que menos deseamos es estorbar los negocios y la prosperidad del pueblo de Panamá. Por lejos a que nos lleve una justa interpretación del Tratado si las exigencias del caso así lo demandaran, al ejercer el equivalente de la soberanía sobre la faja del Canal es nuestra intención que los derechos que ejerzamos sean ejercidos con toda la consideración del caso por el honor y los intereses del pueblo de Panamá. El ejercicio de los poderes que nos da el Tratado dentro de los límites geográficos de la República de Panamá, puede fácilmente, si no se muestra verdadera simpatía por el bienestar presente y futuro del pueblo de Panamá, crear desconfianza hacia el Gobierno Americano. Esto estorbaría seriamente el buen éxito de nuestro gran proyecto en aquel país... Después de conferenciar con el Secretario de Estado y con usted he llegado a la conclusión de que será sumamente conveniente que

usted visite el Istmo de Panamá personalmente y conferencie con el Presidente y las demás autoridades gubernamentales de la República de Panamá... Usted se servirá informar al Presidente de la República cuál será la política de este Gobierno y asegurarle que los Estados Unidos no tienen el propósito de sacar ventaja de los derechos que les confiere el Tratado para estorbar el bienestar y la prosperidad del Estado de Panamá o de las ciudades de Colón y Panamá. Usted se servirá a su regreso rendir informe sobre el resultado de su visita."

El Secretario Taft llegó al Istmo y enseguida inició las conferencias con el Presidente de la República y su Secretario de Relaciones Exteriores. Resultado rápido de las conferencias fueron las Ordenes Ejecutivas expedidas por él, que conjuntamente con los Decretos recíprocos dictados por el Gobierno de la República de Panamá fueron subsiguientemente conocidos bajo la denominación de Convenio Taft.

El señor Willis Fletcher Johnson, que fue uno de los que acompañaron al Secretario Taft en su viaje al Istmo, publicó en 1906 su bien conocido libro "Cuatro Siglos del Canal de Panamá" (Four Centuries of the Panama Canal), en el cual se refiere al Convenio con estas palabras:

"La primera intimación cierta de que se acercaba el fin de las conferencias vino del mismo Secretario Taft. Fue hecha en su discurso en un gran banquete que se le dió a él y a su comitiva por el Gobierno de Panamá en el Hotel Gran Central la noche del jueves 13 de Diciembre"...

"Hubo muchos aplausos cuando muy al principio de su discurso dijo que no se había hecho justicia al pueblo y al país de Panamá así como también cuando se refirió directamente a las negociaciones diciendo que ya habían llegado a un punto en que había toda razón para esperar una solución de las dificultades que sería honrosa para los dos países. No hubo indicación de haberse convenido ni siquiera de haberse considerado una desvirtuación de tratado existente. Pero los panameños acogieron sus declaraciones con aplausos que no tenían semejanza alguna con un mero cumplido"... "Hubo otra explosión de aplausos por el reconocimiento valeroso y sincero de que se había cometido un error, que ahora se rectificaba, al dictarse la Orden Ejecutiva que ponía en vigor la Tarifa Dingley en la Zona del Canal contra el resto del territorio de Panamá, error por el cual el orador no vaciló en asumir la responsabilidad."

La política cordial de los Estados Unidos quedó expuesta con énfasis más impresionante por el Secretario Taft cuando en su discurso al Presidente Amador en el acto de su recepción oficial dijo:

"Experimento gran placer en.....deciros que el Gobierno de los Estados Unidos no tiene la intención, al estar en el Istmo, de hacer otra cosa sino construir el Canal que unirá los dos océanos y así traerá grandes beneficios no sólo para vuestro país sino para los Estados Unidos y para la humanidad. No tiene el deseo de ejercer más poderes que los necesarios de acuerdo con el Tratado, para asegurar la construcción, mantenimiento y protección del Canal. Espero en los próximos dos o tres días conferenciar con usted acerca de estos asuntos respecto de los cuales ha habido discusión y espero que lleguemos a una solución que sea honorable y provechosa tanto para la República de Panamá como para la República de los Estados Unidos."

En el informe presentado por el Secretario Taft al Presidente de la Estados Unidos el 13 de Enero de 1905, hizo una exposición circunstanciada de los motivos del Convenio que había concluido con el Gobierno de Panamá y en ese informe se encuentran las siguientes palabras:

“La verdad es que aún cuando tenemos todos los atributos de soberanía necesarios para la construcción, mantenimiento y protección del Canal, la misma forma en que estos atributos se han conferido por el tratado, parece reservar la soberanía titular de la Zona del Canal en la República de Panamá, y como se nos ha concedido completo poder y control judicial y policivo en la Zona y en los puertos terminales del Canal, no veo la razón de crear un resentimiento en el pueblo del Istmo, disputando sobre aquello que es muy querido para ese pueblo y que para nosotros no es de verdadera importancia.”

Seguridades semejantes fueron dadas más tarde por Mr. Taft siendo Presidente de los Estados Unidos, durante la visita que hizo al Istmo en 1910. Incidentes lamentables ocurridos en relación con la elección de Designados en 1910 habían dado lugar a rumores de que los Estados Unidos tenían en mira anexarse por la fuerza la República de Panamá, y en discurso pronunciado por el Presidente Taft el 16 de Noviembre dijo:

“El nacimiento de la República de Panamá y el interés peculiar que los Estados Unidos han tenido desde entonces en el bienestar y prosperidad de Panamá han encontrado causa común en la construcción del Canal... Nos hallamos aquí para construir, mantener, hacer funcionar y proteger un Canal mundial que atraviesa el corazón de vuestro país y vosotros nos habéis concedido sobre la parte de vuestro país ocupada por el Canal la soberanía y jurisdicción necesarias para ponernos en capacidad de realizar aquellos fines. No deseamos más responsabilidad de parte de vuestro Gobierno que la necesaria para llevar a cabo nuestro propósito de construir y mantener ese Canal”... “Personas irresponsables han echado a correr el rumor, que no tiene fundamento ninguno, de que mi visita al Istmo tiene en mira la anexión de vuestro país, cuando nada es más contrario a la verdad. Panamá nunca será un Gobierno demasiado próspero, demasiado rico, demasiado fuerte para los Estados Unidos.”

También fue honrado Panamá con la visita en 1906 del Secretario de Estado Mr. Elihu Root, y sus manifestaciones ante la Asamblea de la República estuvieron en conformidad absoluta con las que habían sido hechas antes.

Pintó él para la República de Panamá un futuro que sería de realización imposible si la Zona del Canal se convirtiera en la entidad competidora o colonia independiente de que hablaba el Presidente Roosevelt.

“Nos hemos juntado, dijo Mr. Root, para la realización de una grande y trascendental empresa, de una empresa que ha sido el sueño no solamente de los antiguos navegantes que colonizaron primero vuestras costas sino también de la parte más progresista de la humanidad por espacio de cuatro siglos. La realización feliz de esta empresa hará de Panamá el verdadero centro del comercio mundial; vosotros os halláreis cerca de la más grande de las vías comerciales; se restablecerá algo más de las antiguas glorias del Istmo y el porvenir de esta empresa encierra para vosotros riqueza, prosperidad y oportunidades de educación, de cultivo y de relaciones con todo el mundo, tal como nunca ha tenido ningún pueblo.”

La última visita presidencial recibida por el Gobierno y el pueblo de Panamá fue la del difunto Mr. Harding quien fue al Istmo en Noviembre de 1920 y quien como Presidente electo recibió el homenaje de aprecio que tanto merecía. El Presidente de Panamá consideró conveniente presentar al Presidente electo Harding un memorandum de las cuestiones principales que eran causa de dificultades con las autoridades de los Estados Unidos en la Zona del Canal. Aquel memorandum trataba sobre materias que subsiguientemente han sido presentadas al Departamento de Estado y fue tramitado al Presidente Harding con la siguiente carta:

"No es mi deseo ni mi intención interrumpir su descanso imponiéndole la consideración minuciosa y pormenorizada de serios problemas internacionales: pero teniendo como tengo la firme convicción de que su espíritu está abierto a la justicia y a la equidad, vengo a llamar la atención de Usted hacia el hecho fundamental de que la República de Panamá se considera agraviada por la manera como los Estados Unidos interpretan y aplican varias cláusulas del Tratado de Canal y de que es necesario que tales agravios sean investigados y remediados con ánimo de justicia.

"Yo espero que Usted tenga en consideración que esta pequeña República nuestra desgarró su amado territorio — que es un don de Dios — para facilitar a los Estados Unidos la construcción de ese instrumento maravilloso de su fuerza como potencia mundial: el Canal Interoceánico; que nosotros los panameños deseamos ser los mejores amigos de los Estados Unidos en la América Latina; y que deseamos igualmente mantener y acrecentar su poder más bien que maldecirlo, a fin de que el ejemplo nuestro pueda desvanecer los temores y prejuicios que se hallan tan vastamente difundidos en esta parte del Continente. Para llegar a este fin el Tratado del Canal, por el propio interés de los Estados Unidos, debe dejar de ser causa de extorsión, de fricciones y de temores constantes para convertirse en fuente de satisfacción y de orgullo mutuos. Una Nación como los Estados Unidos que pueden vanagloriarse de una diplomacia triunfante, que rectamente puede ser llamada la diplomacia del altruismo, es también lo bastante grande para ser no solamente justa sino aún magnánima en sus tratos con naciones más débiles y pequeñas. Y Usted, señor Presidente electo, es también lo bastante grande para comprender que haciendo de los panameños mejores amigos, los Estados Unidos demostrarán al mundo que nuestra República, en lugar de ser — como dicen muchos latinoamericanos hostiles — campo de experimentación de la agresividad y del imperialismo americano, es por el contrario una República floreciente, estable y bien gobernada, reflejo evidente y esplendoroso del ejemplo americano, de la influencia americana y del republicanismo americano."

Aunque el Presidente electo Harding no entró a discutir ninguno de los asuntos de que se le trató, no dejó de dar al Gobierno de Panamá seguridades que se conforman por completo con la política trazada por sus predecesores. "Estoy seguro, dijo, que el Presidente Porras y yo llegaremos a un acuerdo y que no habrá jamás el menor pensamiento de fricción entre Panamá y los Estados Unidos de América."

Su digno sucesor, el Presidente Coolidge, hizo también una declaración que fue causa de honda complacencia para el Gobierno y el pueblo de Panamá, cuando en una conferencia con el Ministro de Panamá que tuvo lugar

el 11 de Diciembre de 1923 dijo que el Gobierno se sentía inclinado a no celebrar un contrato que la República de Panamá consideraba perjudicial para sus intereses porque la satisfacción de este país amigo significaba más para los Estados Unidos que los proventos materiales que el contrato pudiera acarrear.

En la nota del Departamento de Estado para esta Legación fechada el 15 de Octubre de ese año se dice al comienzo:

“Antes de expresar la opinión de este Gobierno sobre los varios puntos de que trata su nota, deseo recalcar el hecho de que este Gobierno está animado únicamente por los sentimientos más amistosos respecto de Panamá y desea llegar a un convenio satisfactorio con su Gobierno sobre todos los asuntos en controversia.”

Y el párrafo final de la nota dice:

“He tomado nota con satisfacción de la declaración de Usted de que al iniciarse las negociaciones para un nuevo arreglo, después de la abrogación del Convenio Taft, Panamá no intenta asumir la actitud de una Nación cuyos intereses son antagónicos a los de los Estados Unidos, sino que desea tratar con los Estados Unidos abierta y francamente como amigo leal, y abrigo la confianza de que eliminando de la discusión ciertos puntos que, como he manifestado ya, no pueden considerarse sostenibles ni capaces de presentar cuestiones que requieran consideración, quedará abierto el camino para que cada Gobierno presente la argumentación pertinente sobre su modo de ver en los asuntos que deben ser objeto apropiado de las negociaciones. Si Panamá entra en estas negociaciones con un espíritu como el que Usted describe, que es el que anima también a mi Gobierno, tengo la confianza de que se llegará a un arreglo satisfactorio.”

El Gobierno de Panamá está y ha estado siempre animado por un espíritu de sincera amistad y deseosa cooperación, y convencido de que los Estados Unidos mantienen la actitud amistosa que revelan las anteriores citas se halla pronto a entrar en las negociaciones por tanto tiempo esperadas de un nuevo tratado que marque una era de sentimientos mejores y de cooperación más eficaz que los que han existido hasta el presente.

Con este propósito en mira se presentan las siguientes proposiciones a la consideración del Departamento de Estado como bases generales del futuro acuerdo:

1° Que la Zona del Canal sea ocupada y controlada exclusivamente para los fines de mantener, hacer funcionar y proteger el Canal ya construido y saneado, y que en consecuencia la Zona no sea abierta al comercio del mundo como colonia independiente;

2° Que la República de Panamá quede en capacidad de asegurar para su propio desarrollo las ventajas comerciales inherentes a la situación geográfica de su territorio, sin estorbar en manera alguna el funcionamiento y explotación del Canal por los Estados Unidos y su completa jurisdicción judicial, policiva y administrativa en la Zona del Canal;

3° Que las estipulaciones del nuevo tratado se inspiren en estos propósitos: no perjudicar la prosperidad de Panamá; no reducir las rentas de su Gobierno; no disminuir su prestigio como Nación.

La Legación está lista para presentar al Departamento de Estado, tan

pronto como se arreglen las conferencias en que estas cuestiones deben ser tratadas y discutidas verbalmente, las proposiciones concretas que el Departamento desee acerca de cada punto o que la Legación considere conveniente presentar como solución definitiva y específica de cada cuestión.

R. J. ALFARO.

Washington, D. C., Enero 4 de 1924.

—

*Proposiciones presentadas por la República de Panamá como bases generales de un Convenio con los Estados Unidos que reemplace el llamado Convenio Taft.*

—

1° Que la Zona del Canal sea ocupada y controlada exclusivamente para los fines de mantener, hacer funcionar y proteger el Canal ya construido y sancado, y que en consecuencia, la Zona no sea abierta al comercio del mundo como colonia independiente;

2° Que la República de Panamá queda en capacidad de asegurar para su propio desarrollo las ventajas comerciales inherentes a la situación geográfica de su territorio, sin estorbar en manera alguna el funcionamiento y explotación del canal por los Estados Unidos y su completa jurisdicción judicial, policiva y administrativa en la Zona del Canal;

3° Que las estipulaciones del nuevo tratado se inspiren en estos propósitos: no perjudicar la prosperidad de Panamá; no reducir las rentas de su Gobierno; no disminuir su prestigio como Nación.

*Cuestiones que se desea queden cubiertas por el Convenio*

1° Determinación final de las tierras necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y saneamiento del Canal.

2° Adquisición de tierras necesarias para la protección del Canal.

3° Expropiación de tierras para la protección del Canal.

4° Status legal de la Compañía del Ferrocarril de Panamá.

5° Tierras en la ciudad de Colón.

6° Contribución de agua y alcantarillado en las tierras que posee la Compañía de Ferrocarril de Panamá.

7° Contribuciones generales sobre las tierras que posee la Compañía del Ferrocarril de Panamá. Actividades industriales de la Compañía distintas de la explotación del ferrocarril.

8° Fletes que cobra el Ferrocarril de Panamá.

9° Administración de los comisariatos del Canal de Panamá o de la Compañía del Ferrocarril de Panamá.

10. Ventas y servicios a las naves que cruzan el Canal.

11. Facilidades marítimas en el puerto de Balboa.

12. Empresas privadas establecidas en el territorio de la Zona del Canal.

13. Legalización de facturas y manifiestos de cargamentos consignados a comerciantes de Panamá y Colón.

14. Cementerio para la ciudad de Colón.

15. Mantenimiento de la Orden de Despoblación dictada por el Pre-

sidente de los Estados Unidos en Diciembre de 1912 de conformidad con la Ley del Congreso llamada "Del Canal de Panamá" (Panama Canal Act).

16. Almacenes de depósito.

17. Establecimiento de resguardos de la República de Panamá en los puertos terminales del Canal para el examen de mercancías, equipajes y pasajeros que se dirijan o vayan consignados a las ciudades de Panamá y Colón.

18. Pasaportes.

19. Aplicación de la Ley Volstead.

20. Comunicaciones radiográficas.

21. Comunicaciones aéreas.

22. Jurisdicción sanitaria en las ciudades de Panamá y Colón y en sus puertos.

23. Cobro de la contribución de agua y alcantarillado en las ciudades de Panamá y Colón.

24. Comunicación entre las ciudades de Panamá y Colón y el resto de la República.

25. Servicio postal.

26. Moneda.

27. Status y administración de las estaciones inalámbricas que posee el Gobierno de los Estados Unidos en territorio de la República de Panamá.

28. Extradición.

29. Exequaturs a los cónsules que ejercen sus funciones en la Zona del Canal.

30. Hospital de Santo Tomás.

31. Ejercicio por los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos de los derechos y privilegios otorgados al dicho Gobierno por el Tratado de Canal y por el contrato celebrado con el Ferrocarril de Panamá.

32. Comercio de cabotaje en relación con el Artículo IV del Tratado de Canal.

R. J. ALFARO.

Washington, D. C.—Enero 4 de 1924.

---

#### AIDE-MEMOIRE

---

El Secretario de Estado ha considerado con toda atención el Aide-mémoire del Ministro de Panamá de fecha 4 de Enero de 1924, en que trasmite la conclusión del Gobierno panameño de (que) consultará los mejores intereses de los dos países el entrar de una vez en negociaciones activas con la mira de concertar las nuevas estipulaciones que constituirán el convenio con que se intenta reemplazar el Convenio Taft. El Departamento de Estado se halla dispuesto a discutir con el Ministro de Panamá los varios puntos que se consideren necesarios para llegar a un acuerdo sobre los términos de

un arreglo que substituya el llamado Convenio Taft. El Gobierno de los Estados Unidos se halla animado por los más amistosos sentimientos hacia Panamá y desea llegar a un ajuste satisfactorio de las cuestiones que se hallan en controversia con su Gobierno.

No es el deseo del Gobierno de los Estados Unidos el establecer una colonia comercial en el centro del territorio de Panamá cuya competencia económica pudiera causar detrimento a la prosperidad o al prestigio de Panamá. Es del caso manifestar, sin embargo, que antes de emprender la magna obra de la construcción, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal de Panamá, este Gobierno se aseguró de que había obtenido derechos adecuados en la Zona del Canal y aunque no es posible para este Gobierno prever desde ahora con completa exactitud lo que puede necesitarse en el futuro para la realización apropiada de los fines expuestos arriba en alguna época futura — circunstancia que requiere que nos reservemos todos nuestros derechos—el Gobierno de los Estados Unidos se complacerá en recibir y considerar con las más cuidadosa atención las sugerencias del Gobierno de Panamá acerca de la manera como los Estados Unidos pueden, mediante el no ejercicio de una parte de tales derechos, poder y autoridad, fomentar la prosperidad y los intereses de Panamá.

El Secretario de Estado abriga la confianza de que aun reservándose todos los derechos conferidos por el Tratado de Canal de 1903 para eventualidades imprevistas, se puede llegar a un acuerdo equitativo mediante el cual la República de Panamá pueda aprovechar las oportunidades comerciales que proporciona su posición geográfica.

Teniendo esto presente se pasa a hacer una revisión sucinta de las 32 cuestiones enumeradas en el anexo al aide-mémoire que se contesta y que versan sobre puntos que en su mayor parte han sido ya extensamente considerados, principalmente en la nota de la Legación panameña de 3 de Enero de 1923 y en la respuesta del Secretario de Estado de 15 de Octubre de 1923.

Como se ha expuesto en ocasiones anteriores, el Departamento de Estado se complacerá en discutir con las autoridades panameñas el *modus operandi* que debe seguirse en caso de adquisición y expropiación de tierras necesarias para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal, a que se refieren las tres primeras cuestiones. Los puntos 4 a 8 inclusive se refieren a cuestiones relacionadas con la Compañía del Ferrocarril de Panamá y han sido materia de correspondencia en el pasado. El Departamento de Estado, sin embargo, está dispuesto a discutir estas cuestiones más extensamente con el Ministro de Panamá, a fin de darles vado antes de las negociaciones para el Convenio que debe reemplazar el Convenio Taft. El Departamento de Estado se complacerá también en tener la oportunidad de arreglar la cuestión de los comisariatos, que es el punto 9 de la lista.

Con relación al punto 10 o sea la cuestión de las ventas a los buques que cruzan el Canal, el Departamento de Estado debe repetir que este Gobierno considera esencial para el funcionamiento del Canal que a los buques que transitan por él se les puede hacer suministros. Los comerciantes locales, según se informa al Departamento, no tienen existencia completa de los bastimentos necesarios para la conveniencia de los buques que pasan por el Canal. Sin embargo, cuando los comerciantes locales tienen los bastimentos

necesarios, se les dan privilegios muy liberales para que puedan vender sus mercancías en los muelles de la Zona del Canal. Este privilegio se concede de conformidad con órdenes dictadas por el Gobierno de la Zona del Canal. Si bien el Departamento de Estado no puede discutir la cuestión de prohibir las ventas a los buques por la administración de la Zona del Canal u otras agencias del Gobierno de los Estados Unidos, se complacerá, sin embargo, en saber por qué causa las facilidades que en la actualidad se dan a los comerciantes privados se estiman inadecuadas por las autoridades de Panamá.

El Departamento entiende que las facilidades marítimas en el puerto de Balboa son adecuadas pero que las Compañías de Navegación no hacen uso de ellas todo lo que es posible. Le será grato al Departamento recibir cualesquiera proposiciones del Ministro de Panamá sobre este punto. También se complacerá el Departamento en discutir con el Ministro de Panamá los puntos de vista de su Gobierno con relación a la cuestión de las empresas privadas establecidas en el territorio de la Zona del Canal. El punto 13, relativo a la legalización de facturas y manifiestos de cargamentos consignados a comerciantes de Panamá y Colón, es también cuestión en que será grato al Departamento conocer las opiniones del Señor Alfaro.

El cementerio de Mount Hope en la Zona del Canal, cerca de Colón, está abierto para el enterramiento de panameños sin ninguna restricción y los derechos de sepultura, según entiende el Departamento, son considerablemente menores que los que se cobran en el cementerio panameño de Panamá. El Departamento, sin embargo, se complacerá en ser informado de cualesquiera inconveniencias que el Gobierno de Panamá considere que las actuales condiciones causan a los ciudadanos panameños.

El Departamento no ha tenido recientemente correspondencia con el Gobierno de Panamá con relación al mantenimiento de la Orden de Despojiación dictada por el Presidente de los Estados Unidos en 1912, de conformidad con la Ley sobre el Canal de Panamá y en consecuencia considerará con la mayor atención los puntos de vista del Gobierno panameño acerca de este particular.

Aunque en la actualidad no hay almacenes de depósito en la Zona del Canal, el Departamento de Estado debe insistir en el derecho concedido por el Tratado de 1903 de que las mercancías que pasen por el Canal, bien sea en el mismo buque o mediante trasbordo en un puerto de la Zona del Canal, pasen sin pagar derecho ni contribuciones de ningún género, excepto las cargas comerciales de manipulación y almacenaje.

El Departamento entiende que las importaciones destinadas a la República de Panamá son acarreadas a depósitos en las ciudades de Panamá y Colón, donde son inspeccionadas por los funcionarios aduaneros de Panamá y que en ciertos casos de mercancía deleznable la inspección tiene lugar en los muelles de la Compañía de Ferrocarril, en territorio de la Zona del Canal, por inspectores panameños y a estos inspectores se les permite libre acceso a los muelles de la Compañía de Ferrocarril para llevar a cabo tal inspección. El Departamento de Estado presume por tanto que este arreglo cubre la cuestión que suscita en este punto el Ministro de Panamá.

Le será grato al Departamento de Estado también considerar las sugerencias del Ministro de Panamá en materia de pasaportes y de la aplicación

de la Ley Volstead. Las comunicaciones aéreas y radiográficas parecen ser cuestiones técnicas, pero el Departamento no tendrá inconveniente en llevar a cabo una discusión preliminar de estas materias con el Señor Alfaro.

La cuestión de la jurisdicción sanitaria en las ciudades de Panamá y Colón y en sus puertos parece estar cubierta por el Artículo VII del Tratado de 1903 y el Departamento no ha tenido informe de que la reglamentación de los asuntos de sanidad por el medio allí estipulado no haya dado resultado satisfactorio. El Departamento considerará con toda atención sin embargo, las sugerencias que tenga a bien hacer el Ministro de Panamá en esta materia, entendiéndose desde luego que el conveniente funcionamiento y mantenimiento del Canal exigen que los Estados Unidos ejerciten control sanitario tan completo como sea posible sobre el Canal y sobre los puertos y otros las cuestiones de servicio postal y de moneda de Panamá.

El cobro de la contribución de agua y alcantarillado en las ciudades de Panamá y Colón parece ser asunto administrativo en el cual consideramos que fácilmente puede llegarse a un acuerdo.

La cuestión de la comunicación entre las ciudades de Panamá y Colón y el resto de la República es en la actualidad objeto de estudio por una comisión mixta en Panamá y se espera que esa Comisión logrará arreglar este asunto. El Departamento se complacerá sin embargo en recibir sugerencias acerca de la manera como puede facilitarse y acelerarse el trabajo de la Comisión.

Le será grato al Departamento discutir con el Ministro de Panamá las cuestiones de servicio postal y de moneda en Panamá.

Con relación al status y administración de las estaciones radiográficas que poseen los Estados Unidos en territorio de la República de Panamá, este Gobierno debe repetir su insistencia en sus derechos, de conformidad con el Tratado de 1903, del cual fue acto confirmatorio el decreto N° 130, de 29 de Agosto de 1914. Este Gobierno se halla dispuesto a discutir sin embargo con el Gobierno de Panamá las medidas prácticas que puedan tomarse para adaptar las disposiciones dictadas para el control de comunicaciones inalámbricas de Panamá a las nuevas condiciones que han surgido como consecuencia del desarrollo habido en la ciencia de comunicaciones inalámbricas. Como se ha dicho arriba, esta parece ser una cuestión técnica, pero el Departamento no rehusa la consideración preliminar de las opiniones del Gobierno panameño sobre el particular.

Las cuestiones de extradición y de *exequaturs* a los cónsules extranjeros que desempeñan funciones en la Zona del Canal parece surgir de los derechos otorgados a los Estados Unidos por el Tratado de 1903, y si bien este Gobierno mantiene la actitud claramente definida en correspondencia anterior, especialmente, por lo que hace a la extradición, en su nota de 13 de Octubre de 1923 al Ministro de Panamá, no dejará de prestar la debida atención a las consideraciones que sobre el particular tenga a bien hacer el Señor Alfaro.

El Departamento tendrá placer en recibir las indicaciones del Ministro de Panamá con relación al Hospital Santo Tomás.

Si bien el punto 31 es muy general en su alcance, el Departamento de Estado se halla dispuesto a recibir las indicaciones del Ministro de Panamá

con relación al ejercicio por los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos de los derechos y privilegios otorgados a los Estados Unidos por el Tratado de Canal o por el contrato de la Compañía del Ferrocarril de Panamá. También se complacerá el Departamento en discutir con el Señor Alfaro la cuestión del comercio de cabotaje en la República de Panamá.

CHARLES EVANS HUGHES.

Departamento de Estado.—Washington, Enero 11 de 1924.

---