

MEMORANDUM

PARA LA REVISION DEL

TRATADO HAY-BUNEAU-VARILLA

MEMORANDUM

FOR THE REVISION THE

TREATY HAY-BUNEAU-VARILLA



PANAMA
IMPRESA NACIONAL
1923

MEMORANDUM

(Para la revisión del Tratado Hay-Bunau-Varilla)

PRIMERA PARTE

Consideraciones:

Recordemos que bajo circunstancias especiales e imperativas, el Tratado Hay-Bunau-Varilla se formuló y negoció, precipitadamente; casi pudiéramos decir que en condiciones forzadas en las que ninguna de las altas partes contratantes tuviera tiempo suficiente no sólo para considerar y pesar con maduro juicio, basado en la discusión de una y otra parte, acerca de los alcances de las cláusulas, sino también para darle un amplio debate a cada uno de los asuntos concluidos por el convenio pactado. Por tales razones, creemos que se han cometido algunas omisiones que aquí nos permitimos enunciar con el objeto de que se incluyan en las deliberaciones que han de preceder nuevamente a la postulación y redacción del nuevo Tratado en proyecto.

1º—La construcción de un Canal que dividió la República de Panamá en dos secciones, fue ajustada sin que se dictara estipulación alguna que estableciera los cruces o puentes de contacto que permitieran y ayudaran el curso del tránsito entre una región y otras varias, de nuestro suelo.

La orilla (ribera) oriental del Canal donde está fundada la ciudad capital de Panamá, y también el puerto principal de Colón, se encuentra totalmente deposeída de

todo medio y recurso expedito de comunicación con la ribera occidental del mismo Canal, cuyo territorio comprende la mayor porción y los más amplios terrenos para el desarrollo de la agricultura de nuestra República.

La omisión de una cláusula que proveyera al libre cruce y expedito tránsito, por medio de puentes o en cualquier otra forma, a través del Canal, ha venido a colocar el progreso futuro de la parte occidental de nuestro país, bajo el impulso seguro de la nueva red de caminos que se construyen en el interior de la República, enteramente a merced de la administración del Canal, hasta donde concierne a la comunicación entre las dos ciudades terminales.

Podríamos aducir, abogando por una cláusula que estableciera o mandara establecer unos puentes sobre el Canal, algunas razones que en seguida enumeramos, sin que olvidemos, ante todo, que a nosotros los panameños no se nos ha restituído el derecho natural, incontrovertible e irrenunciable, de "la servidumbre de tránsito"; y más aún, que el uso del Canal que para la nación panameña hubiera de ofrecer algunos privilegios razonables, lo tenemos, si es verdad que lo disfrutamos, con restricciones tales, que es muy posible que muchas veces renunciemos a pedir o solicitar lo que se nos obliga a demandar como un favor o servicio que se va anotando en un libro misterioso que nos habla a largos intervalos con las claridades terroríficas de la trompeta del Apocalipsis. He aquí nuestras razones:

A.—Para las operaciones militares del ejército de los Estados Unidos acantonado en el Istmo, es necesario, indispensable, contar con algún medio o elementos para cruzar el Canal, en un momento dado. En tanto que los destacamentos principales se encuentran del lado oriental del Canal, los de Campo Otis y Gaillard están ubicados en la ribera occidental; de donde resulta que estos últimos campamentos reciben hoy todas sus provisiones de Pedro Miguel, estación del Ferrocarril de Panamá, y que el ejérci-

to sobrelleva un gasto de cruce o pasaje, en bote, por el Canal, que le cuesta de \$ 1.500.00 a \$ 3.000.00 oro americano, por mes.

En el evento de un movimiento considerable de tropas, en determinadas circunstancias, el gasto prenotado aumentaría inmensamente; y si se produjera un estado de guerra o de defensa, necesarias, la demora que causara el sistema de cruzar a través del Canal por *ferry boat* sería de tal magnitud que en ella estribaría el éxito o el fracaso de las operaciones.

B.—Los caminos militares, en territorio panameño, que han sido proyectados y topografiados por los ingenieros del ejército de los Estados Unidos como parte de las defensas del Canal, aceptaron o han debido aceptar el establecimiento de algún o algunos sistemas para cruzar el Canal con regularidad y seguridad.

C.—La necesidad y la obligación de mantener un sistema para cruzar el Canal fue reconocido por la Administración del Canal de Panamá, por el hecho de haber construído y mantenido en funcionamiento, por un número de años, una barca-pontón o puente flotante entre las riberas oriental y occidental del Canal, en Paraíso.

Este puente fue construído o retirado sin que se le hubiera dado aviso a la República de Panamá, siquiera por un acto de mera cortesía, y teniendo como tiene Panamá el derecho inalienable a la *servidumbre de tránsito* por el Canal para comunicarse con los demás pueblos y territorios, y con las autoridades subalternas de la República de Panamá, allende la ribera oriental de la Gran Vía de Agua. Ni siquiera se nos dio la ocasión de formular la protesta que quizá hubiéramos formulado, si en conformidad con el Tratado existente se nos hubiera dado el aviso consiguiente de la destrucción de la barca-pontón.

D.—Toda la faja de territorio de la Zona del Canal ubicada en la ribera occidental, desde Balboa hasta Gorgona, será probablemente cedida bajo contratos de arrendamiento para establecer cultivos (ya una buena parte ha

comenzado a ser elaborada con trabajos agrícolas). Esta región debe contar con accesos al ferrocarril y también a los caminos públicos hasta las ciudades de Panamá y Colón, con el objeto de que los arrendatarios estén en capacidad de disponer de sus productos y adquirir, en cambio, todos los abastos que necesitan para su propio uso y consumo, de manera que les sea posible pagar con regularidad el valor del arrendamiento que tengan que pagar, según el contrato respectivo, al Canal.

E.—Con el progreso del sistema de caminos que se construyen actualmente, por el Gobierno de la República, el incremento de la agricultura en aquella región del país, dentro de un radio de sesenta millas de las dos ciudades, sobre la ribera occidental del Canal, se verá tan obstaculizado por la falta de los puentes de comunicación, que su retardo se prolongará por años.

Claramente resulta el mútuo interés de las autoridades del Canal y las de la República de Panamá, a la vez que el de las dos ciudades terminales, en que esta región sea explotada con empresas agrícolas tan pronto como fuere posible, porque de esta manera los víveres podrían abarataarse y se dará trabajo u ocupación al sobrante de trabajadores que nos vienen abrumando desde que el Canal ha comenzado una administración más económica de personal y gastos, reducidos hoy en mucho.

F.—Como argumento nuestro final nos permitimos exponer que en una transacción cualquiera entre individuos, ni el comprador ni el vendedor querrían consentir en una compra-venta que diera por resultado la cercenación de una parte de la propiedad que el otro negociante retuviera, o que se reservara el ingreso o egreso a o de los puertos, y el transporte. Por lo demás; en los ferrocarriles y canales en los Estados Unidos, Gran Bretaña y el continente europeo se ha proveído y se mantiene el derecho de cruzar dichas líneas en todas las calles desde antiguo establecidas, así como en los caminos públicos, hasta el grado de que en las grandes ciudades a menudo se

requiere colocar de nuevo vías superficiales por medio de cruces superpuestos o subsuperficiales que a menudo cuestan cientos y miles de dólares.

Como una recapitulación exponemos que cuando se celebraron las negociaciones que conforman el Tratado existente ninguna de las altas partes contratantes consideró en manera alguna el asunto de la construcción del Canal ni en el aquel tiempo ni después, progresivo y constante crecimiento de la necesidad en mantener la comunicación permanente entre las dos secciones creadas por el desgarramiento de nuestro territorio para conjuntar y comunicar las civilizaciones y corrientes comerciales de nuestro planeta. Esta comunicación es una necesidad común al Canal de Panamá, a las fuerzas militares de los Estados Unidos acantonados en la Zona del Canal, y a la República de Panamá. A estas entidades debiéramos agregar la población civil de la Zona del Canal, residente en la ribera occidental de la gran vía, a la que se le ha rehabilitado merced al sistema de los contratos de arrendamiento de terrenos.

La República de Panamá se acoge al postulado de que toda inferencia en el asunto de la comunicación entre las ribera oriental y occidental del Canal es el resultado directo de la construcción del Canal de Panamá y uno de sus accidentes, y que por esta razón, los Estados Unidos están en el deber de solventar tan grave perjuicio, para la República de Panamá y para sus propios intereses.

Según cálculos en globo, se ha estimado que el costo posible de dos puentes de suspensión, giratorios, colocados en las esclusas de Pedro Miguel el uno y el otro en las esclusas de Gatún, con el derecho a la *servidumbre de tránsito* por sobre las represas (muros de contención) de Gatún y Pedro Miguel, en la línea del Canal, no causaría un costo máximo de dos millones de dólares; una parte de dicho costo iría a cargo del Canal, y la otra parte, asumida por el ejército regular de los Estados Unidos como cuota proporcional del costo de las defensas del Canal.

Se comprende, que en tal caso Panamá tiene razón en el postulado de que acabamos de hablar en párrafo anterior; y que mantiene, en justo derecho, lo que alega: "que debe restituirse en el derecho a la *servidumbre de tránsito* de que le ha privado la construcción del Canal como uno de sus efectos".

En el caso de que el postulado alegado falle en sus consecuencias, debemos llegar a un arreglo en las negociaciones pendientes, por medio del cual los Estados Unidos, por el órgano del Canal de Panamá, llegaría a un acuerdo por el que se declare que los puentes en cuestión constituyen un servicio necesario que implica la obligación tanto para el Canal como para la República de Panamá de asumir, en determinada proporción, el costo de los puentes; con la estipulación, adicional, de que uno de ellos debería quedar construido y en funcionamiento dentro de los cinco años, y el otro dentro de los diez años, subsiguientes a la fecha en que fuere ratificado el Tratado propuesto. Y el servicio público, volviendo a cerrarse dichos puentes; que el cuidado, la conservación de los puentes y su funcionamiento, quedarían permanentemente a cargo y a costa del Canal de Panamá; y de que salvo el caso de que para darle paso a un buque dichos puentes tuvieran que abrirse, el tránsito deberá restablecerse, *inmediatamente*, para el servicio público, volviendo a cerrarse dichos puentes; todas estas operaciones quedarían reglamentadas como lo dispusieran y determinarían las autoridades del Canal en las Ordenanzas al efecto, salvando los casos determinados en que haya que suspender el tránsito por motivo de reparaciones a las esclusas y a los puentes y a sus estructuras anexas e indispensables, así como al control restringido que se cause en caso de que se proclamara la ley marcial por una o por todas las entidades; y también por cualesquiera razones de guerra, de policía internacional, etc.

El funcionamiento y manejo de estos puentes ha de ser por el sistema de electricidad, dirigido y controlado por el mismo personal que maneja y funciona las exclu-

sas; personal que estará a cargo de todo así como de la salvaguardia, custodia y también del restablecimiento del tránsito, acceso y egreso a y de los puentes, cada vez que haya que movilizarlos para el paso franco de los buques que usan el Canal.

Si se estima como más barato o más acertado el construir túneles en los mismos lugares, o cerca de ellos, por los Ingenieros de los Estados Unidos, en lugar de puentes, podría aceptarse tal sistema de servidumbre de tránsito, pero con la condición, *bien definida*, de que tales viaductos han de ser lo suficiente espaciosos para proveer el tránsito cómodo y seguro de los moto-vehículos de acarreo y de tiro o de otras fuerzas, así como una sola línea de ferrocarril, si se implantare.

G.—*Hospitales*.:—Parece que hay dudas sobre si se puede libremente establecer hospitales en la República, administrados por médicos panameños o de otras nacionalidades, conjuntamente, sin la intervención del Gobierno de los Estados Unidos; y los médicos panameños querrían saber a qué atenerse en este respecto.

Hasta donde hemos venido estudiando los asuntos pactados entre los dos países contratantes en relación con el Canal, no hemos encontrado nada que de manera clara estatuya que otras personas que no fuera el Gobierno de los Estados Unidos no tengan derecho a establecer hospitales en la República, independientemente del control del Gobierno Americano y sin la intervención de sus médicos o autoridades, salvo la natural inferencia del Departamento de Sanidad, en las ciudades de Panamá y Colón. Pero consideramos que este punto debería iniciarse discretamente si hay alguna duda al respecto.

H.—Deberíamos llegar a un arreglo que le permita y dé derecho a los comerciantes de Panamá para establecer almacenes en la Zona, sin otras trabas que las que pudieran sobrevenir de altas consideraciones de Estado. Los comerciantes podrían arrendar, en las ciudades, lotes de terreno para construir sus establecimientos de ventas al

por mayor y aprovisionamiento. Yo no creo, como algunos comerciantes lo temen, que esto sería un peligro para el comercio de nuestras ciudades. Todo estriba en la buena aplicación de las cláusulas que se estipulen y su reglamentación consiguiente, en materia fiscal y de tráfico de comercio.

SEGUNDA PARTE

Postulaciones:

I.—Debemos obtener del Gobierno Americano que es el representante ejecutivo de los Estados Unidos de América, que convenga en una estipulación por la cual quede establecido “que el período de construcción del Canal ha terminado”. Aceptada y convenida esta cláusula, *de hecho* quedaría nula y sin valor alguno la estipulación del actual convenio (Tratado) que autoriza la *condenación* (1) de la propiedad privada, en la República de Panamá, por una Comisión Mixta. La provisión que faculta la expropiación de las tierras baldías o libres, del dominio de la República de Panamá, exclusivamente para usos del Canal y para sus defensas, podría dejarse tal como hoy existe: discrecional.

(1).—Es necesario que los que hablamos español nos penetremos del significado de la palabra “*condenation*” muy usada en los anales jurídicos de los Estados Unidos, empleada también en la fraseología con que se tratan los asuntos del Canal, según los términos del Tratado, y en otras discusiones más sobre el mismo asunto.

Nosotros entendemos, porque no debemos admitir otro concepto, que “*condenation*” significa en el presente caso *castigo* o simplemente condenación de propiedad, que sería un concepto deprimente en la primera acepción, y en la segunda, una calificación inapropiada. Queremos saber si nuestro concepto de la palabra “*condenation*” está de acuerdo con el concepto de otros, tomándolo por la previa *declaratoria de expropiación*, o sea el secuestro, hasta que se cumpla la *expropiación* o sea la transferencia de la propiedad, mediante el juicio de expropiación iniciado.

Pero debe quedar convenido que cualesquiera otras expropiaciones ulteriores, de propiedades raíces, en nuestra República, siempre que ellas se destinen, rigurosamente, al uso del Canal de Panamá o de sus defensas, habrán de tramitarse de conformidad con las leyes de Panamá que regulan el secuestro de la propiedad para usos públicos. En tal caso, la solicitud de dicho secuestro y expropiación se postularía por el conducto regular diplomático. Y que una vez por todas se dé por revocado el derecho de secuestro de la propiedad tal como hoy lo ejercen y disfrutan los Estados Unidos para la construcción y defensa del Canal de Panamá.

El argumento o razón en que se basa la anterior pretensión es que en tanto que exista el derecho que comentamos y que consintamos en tal facultad, los dueños de la propiedad privada se ven destituidos del goce de la ocupación pacífica y no interrumpida, y del usufructo y explotación de sus bienes, so pretexto de la construcción de fábricas, edificios, muelles, etc.; porque la propiedad ha venido a ser precaria como una consecuencia de los derechos adquiridos por los Estados Unidos, a virtud del Tratado existente; derecho que pueden ejercer de manera de extinguir o poner fin a cualquier intento de la ciudad de Panamá o de los propietarios en procurarse a sí mismos las facilidades de un puerto netamente nacional, libre de toda carga o control, que ejerzan o impongan las autoridades del Canal; porque no se conceptuó a tiempo en que este Tratado se formuló, que las ciudades terminales de la República quedarían privadas para siempre del empleo de los esfuerzos necesarios para procurarse a sí mismas o a los miembros de sus comunidades comerciales el libre acceso al mar, con el recurso de sus propios muelles, sin sujeción a control alguno del Canal.

Sin embargo, debemos estipular en el nuevo Tratado que en el evento de que fuera necesario construir una represa o represas con miras de aumentar las aguas para las esclusas del Canal, o hacerle una adición o ampliación

al mismo Canal, se restablezca la Comisión Mixta, con la misma reglamentación con que debiera haber continuado funcionando bajo la vigencia del Tratado existente; pero con esta excepción: "que el *avalúo-patrón* (el precio fundamental) de las tierras que vayan a ser o fueren *secuestradas (condenadas a la expropiación)* se fije como debería fijarse el precio de tales tierras, coincidente con el valor que tenían o pudieran haber tenido el mismo día en que comenzaron los trabajos de construcción del Canal, y de ninguna manera fijarles un valor anticuado o supuesto; que cualesquiera tierras expropiables se avalúen en proporción al valor que tengan o pudieron tener otros terrenos del igual naturaleza o clase, en compra-venta ordinaria, teniendo en cuenta la ubicación, facilidades de comunicación, etc., etc."

II.—Tenemos que llegar a un acuerdo en virtud del cual el derecho de *dominio eminente* (*dominium eminens*) de la República,—con motivo de obras, usos o proyectos de *utilidad pública*, exclusivamente,—a los bienes o propiedades raíces que hoy posea la Compañía del Ferrocarril de Panamá, nos sea *reconocido*, salvo el hoy indisputado derecho de la *servidumbre de tráfico*, de muelles, estaciones terminales y toda otra propiedad que en la actualidad haya usado o esté usando dicha Compañía para los fines de sus operaciones y funcionamiento, con inclusión de los cambiavías, patios de almacenajes y demás anexos. Para tal objeto, debe redactarse un proyecto de código de procedimiento que regule y tramite la declaratoria del *sequestro* y la expropiación.

III.—La enajenación, por venta, de los bienes raíces que hoy posee y da en arrendamiento la Compañía del Ferrocarril de Panamá, en las ciudades de Panamá y Colón, es un importante asunto que también debiera avocarse por las partes contratantes. Tal enajenación se ejerce por la Compañía del Ferrocarril, hasta el presente, bajo la forma de un *contrato de arrendamiento (lease)*. La estipulación ha de fijar el derecho de que debe estar

invertida la República de Panamá para que se le tenga como parte en la venta de tal o cual bien, a título libre y definitivo de propiedad; lo que tendría por consecuencia que se le conferiría al comprador un título perfecto sin otras restricciones, de posesión y de propiedad. Si esta cláusula llegara a constituirse (y por qué nó?), entonces en una transacción de compra-venta a largos plazos se obtendría el método de pago a plazos de modo que a los actuales arrendatarios les ofrecería una cómoda ocasión para comprar. La venta se ejecutaría por medio de propuestas, en licitación pública, al mejor postor, mediante aviso dado con extensa anticipación a los poseedores actuales; y el precio debe estipularse por el terreno, meramente, pero imponiendo al comprador la obligación incluyente de comprar y pagar, además, y conjuntamente, el valor de toda mejora como se anuncie incluida en el código de procedimiento para la expropiación, y que se haya incorporado en el contrato existente de arrendamiento de usufructo, al tiempo de la rescisión de los contratos.

IV.—Los Estados Unidos deben reconocer de manera clara y explícita que las ciudades de Panamá y Colón tienen que mantener, sin restricciones ni reservas de ningún género, el derecho inmanente de proveer a sus propios puertos y a su desarrollo y progreso, merced a los esfuerzos únicos de la Nación y del Gobierno; así como también el de disfrutar de las facilidades y elementos y mejoras de la compañía del Ferrocarril, en la ciudad de Colón, particularmente, por lo que se refiere al muelle Americano (Old American Wharf), de manera que los buques y vapores costaneros de alto bordo puedan recibir, cargar y descargar, pasajeros y cargas por dichos muelles. En todo caso, sería mejor proponer la compra del muelle americano o ejecutar operación que conduzca al usufructo del muelle, en participación, o bajo otra prerrogativa, en subsidio.

V.—Debe arreglarse definitivamente el asunto de los "Comisariatos" que son elemento hostil, progresivo, para

el comercio de la ciudad de Panamá. Es indispensable llegar a una estipulación por la cual una vez que se ha dejado establecido claramente que "el período de la construcción del Canal ha terminado", los comisariatos o almacenes de aprovisionamiento para los empleados operadores y mantenedores del Canal, las fuerzas militares de acantonamiento y las respectivas familias, residentes en la Zona, no deben mantener ni expender sino los artículos de uso para el ordinario vestir, y de consumo para la subsistencia; artículos que únicamente podrían venderse en los despachos públicos de los comisariatos, retirando toda mercancía de lujo que se compraría mejor al comercio de la República y que éste debe vender como elemento necesario para el fomento de la vida comercial del Istmo; comercio que le produce impuestos de significación al tesoro nacional, que paga con esta renta y otras el servicio de la Administración pública, renta que el Canal nos merma a virtud de la exención de esta clase de derecho, bajo el imperio del Tratado vigente. De otra manera, sería necesario que buscáramos la solución en un convenio que permitiera la libre circulación de los cupones de los comisariatos como moneda corriente para comprar en los almacenes de las ciudades. Estos cupones serían redimidos por los bancos, y en última instancia por el Gobierno de los Estados Unidos.

Conforme al artículo 8º del Tratado del Canal, las tierras públicas que quedan fuera de los límites de la Zona descrita en el artículo 2º, del mismo Tratado, o sea las que constituyen la Zona del Canal, debían volver inmediatamente a poder de la República de Panamá.

En virtud de esta cláusula, Panamá ha reclamado como suyas, para que vuelvan a su poder, las tierras o lotes que la Compañía del Ferrocarril tiene en las ciudades de Panamá y Colón, y que no son necesarios para la construcción del Canal; pero el Gobierno de los Estados Unidos parece haber alegado, que en el mismo artículo del Tratado esas tierras quedaron exceptuadas, con la frase

de que “con excepción de aquellas propiedades que ahora pertenecen a dichas compañías (el Canal y el Ferrocarril) en Panamá, Colón o en los puertos terminales de éstos”.

Es indudable que tal como está redactado, este artículo del Tratado se presta a ambas interpretaciones; pero si se tiene en cuenta que solo pueden reputarse *como propiedades* pertenecientes al Ferrocarril o al Canal, los edificios y terrenos edificados, *existentes* a la época en que se firmó el Tratado, es evidente que los lotes donde no se había construido nada, ya a expensas del Canal o del Ferrocarril, y que no eran ni son tampoco necesarios para la construcción y servicio del Canal, son los lotes de tierras públicas (tierras vacantes o baldías) a que se refiere el artículo 8º del Tratado, que deben volver a poder de la República.

Esta interpretación es tanto más lógica y justa, cuanto que por virtud de la concesión al Ferrocarril de Panamá y Colón, no lo fueron en propiedad, sino en usufructo; de modo que en tales condiciones, el Tratado del Canal no podía llamarlas propiedades, y no siendo propiedades, mal podían quedar exceptuadas.

En consecuencia, parece evidente que los lotes de Panamá y Colón, no ocupados con fábricas del Ferrocarril o del Canal, deben volver a poder de la Nación panameña.

Nadie pretendería que los lotes en que están construídas las estaciones terminales del Ferrocarril ni las construcciones auxiliares, ni los que ocupan las casas para empleados, oficinas y depósitos, volvieran a poder de la República; pero aquellos lotes que no son sino el resultado de las concesiones hechas al ferrocarril para el servicio del mismo, que no están ocupados sino por casas de particulares y no son necesarios para el servicio del Canal, deben volver al dominio de la República de Panamá.

El Ferrocarril, por ejemplo, obtuvo la concesión de un lote de playa en la bahía de Panamá, para muelles, y, efectivamente, los construyó y los mantuvo; pero siendo después innecesarios, los destruyó, y pretende sin embargo,

mantener la propiedad perpetua de esos lotes. Obtuvo una faja de terreno que partiendo de lo que se llamó la estación vieja, iba a parar al mar, pasando por el antiguo "Revellín" y la llamada "Loma de las Perras", para extender el Ferrocarril hasta la isla de Flamenco.

Esta prolongación no se llevó a efecto y fue después objeto de una negociación por la cual, mediante el pago de cierta suma, quedaba cancelada la obligación; y apesar de ello el Ferrocarril ha venido considerándose dueño de esa importante faja de terreno en la cual están ubicadas propiedades particulares como la del Teatro Amador; el edificio de muebles que ocupa el almacén de Cowes, "La Exposición"; las casas del frente, donde está la Heladería Imperial; la clínica de los Drs. Solano y Barraza; las casas de los señores Müller, Endara, Lefevre, Prescott y otras que siguen, en esa misma dirección, hasta el mar. Por qué si se les dió la *propiedad* de esa faja hasta Flamenco, no reclaman también desde la Playa hasta esa isla, la faja respectiva?

Parece, pues, claro que el derecho de Panamá, para que vuelvan a su poder las tierras y lotes ubicados en las ciudades de Panamá y Colón que no están ocupados con edificios del Ferrocarril o del Canal y que no son *necesarios* para la construcción y servicio del Canal, es absolutamente evidente y cuantos esfuerzos se hagan en ese sentido, están respaldados por la justicia, la razón y la letra y espíritu del mismo Tratado.

Panamá, Diciembre 15 de 1922.

RAFAEL NEIRA A.

MEMORANDUM FOR THE TREATY

MEMORANDUM FOR THE TREATY

Attention is directed to the hurried manner in which the Hay-Bunau Varilla treaty was drawn up and negotiated, this being under peculiar circumstances, almost under stress—that is for time—, neither of the High Contracting parties to it having time to consider it with mature judgment based on a long canvassing of the effect of the various clauses, or to fully develop every consideration which should have been covered by the negotiations. Because of this the following omissions are recited in order that they may be included in the deliberations or pour parlers for the framing of the proposed new treaty.

I.—The construction of a canal which divided the Republic of Panama into two parts, was agreed to without making any provision for crossings which would allow the flow of traffic from one part of the country to the other. The east bank of the Canal, on which are located the Capital city of Panama, and the principal port, Colon, being without any permanent or easy method of communication with the west bank, the territory of which comprises the major portion, and greatest agricultural development of the Republic.

This omission of a provision for the crossing of the Canal has placed the future development of the western part of the country, by means of the road system now being developed, entirely at the mercy of the administration of The Panama Canal, so far as a connection with the two terminal cities is concerned.

It is set forth in advocacy of some sort of provision for bridges over the Canal that:

A.—For the military purposes of the United States Army stationed on the Isthmus, a means of crossing the Canal is necessary. While the principal posts are on the east side of the Canal, the camps at Otis and Gaillard are on the west bank. These are now receiving supplies from the *Pedro Miguel station of the Panama Railroad*, and the Army is at an expense for ferriage which will amount to \$ 1,500.00 to \$ 3,000.00 per month. In the event of the movement of any considerable movement of troops, this expense would be augmented to a very great extent, and if a defense or war movement became necessary, the delay caused by a ferrying process might possibly be so great as to mean the success or failure of the operation.

B.—The military roads in Panamanian territory which have been projected and mapped out by the U. S. Army Engineers as a part of the Canal defense, either did or should have had incorporated in them some plan or plans for a permanent and safe method of crossing the Canal.

C.—The desirability of an obligation to furnish a method of crossing the Canal was recognized by the Panama Canal administration in the fact that it constructed and operated for a number of years a pontoon bridge from east to the west bank at Paraiso. This bridge was taken away and destroyed, without notice to the Republic of Panama; or power of protest on its part under the provisions of the existing treaty.

D.—That part of the Canal Zone lying on the west bank, from Balboa to Gorgona, will eventually all be placed under lease and in cultivation (a part of this is now being farmed). This must have access to transportation by the railway and public roads to the terminal cities, Panama, or power of protest on its part under the process of their produce and get in supplies for use, and secure revenue with which to pay their rent to the Panama Canal.

E.—With the development of the road system now under construction by the Republic, the increase of agriculture in that part of the country, within a radius of 60 miles of the two cities, and on the west bank of the canal, will be so handicapped without bridges that it will be delayed for years. It is clearly to the interest of the Canal and the Panamanian Republic, and the populations of the two terminal cities, to have this productive area exploited for farming purposes as soon as possible in order that food supplies may be cheapened and the surplus labor of the country given work.

F.—As a final argument, it is submitted in any transaction between private individuals, no deeding or selling party would have consented to a bargain or sale which would have the result of cutting off of one part of a property retained from another, and from ingress and egress to ports and railway stations. Further, that railways and canals both in the United States, Great Britain, and Continental Europe provide and maintain crossings of their lines at all formerly established streets and public roads; that in the larger cities are frequently required to replace subsurface crossings at an expense which in many cases amounts to thousands of dollars.

As a summing up, it is stated that at the time of the negotiations for the present treaty, neither of the High Contracting Parties considered in any manner the division of the Republic of Panama into two parts, by the construction of the Canal, or the then and afterward constantly increasing necessity for the continuance of communication between these two parts; this need being a common one to the Panama Canal, the military forces of the United States, and the Panamanian Republic, all these being added to by the civilian population on the west bank, which is now being restored by means of the lease system.

The postulate taken by the Republic of Panama is, that the interference with communication between the east

and west banks of the Canal is a direct result of the construction of that water-way and an incident of it; that because of this, the remedy is in the hands of and should be furnished at the charge of the United States, and The Panama Canal, and not at the expense of the Republic of Panama.

It is roughly estimated that the probable cost of two roller list bridges, one located at the locks at Pedro Miguel, and the other at the locks at Gatun, with a right-of-way over the dam at that place to the Canal Zone line, would be a maximum sum of two million dollars (probably the construction would cost 30 per cent less than this) If an appropriation is made for this work a part of it should be a charge against The Panama Canal and part should be included in the regular Army appropriation for Canal Defense.

Failing the acceptance of the postulate shown, some arrangement should be made or provided in the pending negotiations by which the United States, through The Panama Canal, will be committed to an agreement that the bridges mentioned are a necessity, with the further commitment that the Canal and the Republic of Panama shall jointly assume the cost of them, on a basis for the division of the expense which shall be determined in the negotiations.

A provision that one of the bridges shall be constructed and in operation within five years, and the other one within ten years next after the ratification of the proposed treaty, and that the care, operation and maintenance of both shall remain permanently with and at the expense of The Panama Canal, should be inserted, with a clause that except when closed for the passage of shipping, they shall always be open for the use of the public, under such rules as the officials of the Canal shall institute for their use, excepting only necessary closing for repairs of bridges or locks, and the control which might be called for by a state of war.

The manipulation of these bridges should be by means of electrical machinery, handled and controlled by the operation force of the locks. ~~who shall~~ have charge of them, and the proper safeguards for handling traffic on an off of them prior to lifting for the passage of vessels.

In the event that it is deemed cheaper or more advisable to construct tunnels with the same approximate locations, by the U. S. Engineers, instead of these bridges, this change should be accepted, with the understanding that they shall be of sufficiently large dimensions to take care of all motor and horse drawn traffic, and in addition a single track railway of the same gauge as the Panama railroad.

Additional changes and clauses should be arranged, as follows:

I.—The United States should be asked to agree to a stipulation that the so-called "Construction Period" of the Panama Canal is at an end, and that this fact automatically cancels that clause of the present treaty which provides for the condemnation of private property in the Republic of Panama by a Joint Commission. The provision for the expropriation for the purposes of the Canal and its defenses of "Tierras Baldías", or free public lands to be continued as it now exists-free.

It should be further provided that any further expropriations of private property in the Republic for the Panama Canal or its defenses, shall be made according to the laws of Panama, which cover the condemnation of property for public use; that the request for this property shall be through regular diplomatic channels, and that the right of condemnation now enjoyed by the Panama Canal for construction and defenses cease. The argument for this is, that so long as this right exists and is conceded, private owners are debarred from exploiting holdings by means of buildings, wharves, etc., because of the uncertainty of tenure caused by the rights held under the existing treaty by the United States, which may be exer-

cised in such a way as to stifle or put an end to any attempts on the part of the City of Panama or private owners to afford themselves proper port facilities, free from charge or control of the Canal authorities.

It was not contemplated at the time of the execution of the Hay-Bunau Varilla treaty that the terminal cities of the Republic would be debarred for all time from taking steps to afford themselves of the members of their commercial communities free access to the sea, by means of their own wharves, which would be free from any control by the Canal.

Provision should be made in the new treaty that in the event it should become necessary to construct a dam or dams for the purpose of augmenting the water supply for lockages or other purposes of the Canal, or that it should be necessary to make any extensions of the Canal proper, that the former "Joint Land Commission" shall be constituted anew, with the same regulations as exist under the present treaty except that: The standard of values taken for lands condemned or expropriated shall be arrived at as being of the date and coincident with the commencement of the proposed new construction, and shall not be of any past or putative future value, and that any wild lands appropriated shall be valued at a price which shall be in proportion to that at which lands of the same character or class may be purchased at private sale, the location and transportation facilities of both being considered and compared.

II.—Some arrangement should be considered by which the right of eminent domain to the Republic of Panama for public purposes, and uses only, of realty now held by the Panama Railroad Company, will be recognized; this to except specifically rights-of-way, piers, and terminals, and all realty which is actually used by the railway for actual operating purposes; this to include switching and storage yards, with their approaches. When this is ar-

ranged, proper clauses should be included to cover methods of condemnation, and expropriation proceedings.

III.—The disposal by sale of the realty which is now held by the Panama Railroad in the cities of Panama and Colon, should be advocated. As this property is held only under lease by the railway, an agreement as to the action by which the Republic of Panama will participate in this sale and convey a quit-claim, which will have the effect, with title from the Panama Railroad Company, of vesting the title in the purchaser "In fee simple", or outright. If this is agreed to, a commitment to a sale on payments covering a long period of time, should be obtained in order that the present holders may have a fair chance to purchase. The sale should be competitive, bids being asked after long advertising, and notice to the present holders, the price bid to be for the bare land and to contemplate the assumption and payment in addition to the bid price by the purchaser, the amount of the value or the improvements on the ground made by the present lease holders, as provided for their contracts, to be paid for on cancellation of them.

IV.—Recognition of the fact by the United States that the city of Panama should have a port development of her own, and either the improvement of the Panama Railroad facilities ("Old American Wharf"), at the city front, to allow coasting steamers of large size to receive and discharge cargo and passengers, or the sale of these to the city should be arranged.

Panama, December 15, 1922.

RAFAEL NEIRA A.

Panamá, Octubre 28 de 1922.

Señor doctor Belisario Porras,

Presidente de la República,

Presente.

Mi estimado Doctor:

Ud. sabe que en términos generales yo siempre he creído que el Convenio Taft ha sido un obstáculo insuperable para que nuestras industrias pudieran desarrollarse, y sabe también que en mi opinión debiera abrogarse no sólo por la anterior razón, sino porque lo único de ese pacto que nos favorece (lo relacionado con los comisariatos) no se ha cumplido ni se cumple y que lo principal con esos mismos comisariatos (las ventas a los empleados del rol de plata) fue derogado en 1911, habiéndosenos exigido en compensación de la facultad para aumentar al 15% el derecho de introducción de algunos artículos.

De modo, pues, que ahora cuando se presenta el asunto bajo el aspecto de que el Gobierno Americano desea la sustitución o abrogación de ese Convenio, cosa que a mi juicio sucederá y para lo cual Panamá no debe ni puede ser un obstáculo, creo de mi deber dirigirle esta carta para recordarle algunos puntos que considero yo, deben tener presentes las personas que por parte de nuestro país se encarguen de las negociaciones.

Parece ser la opinión general, que la idea del Gobierno Americano es la primitiva del Gobernador Davis,

de abrir el canal al comercio del mundo, y hay algunos que creen que lo que aquel Gobierno se propone—abrogado el Convenio Taft—es exigir el establecimiento de puertos libres en las ciudades de Panamá y Colón, de acuerdo con una cláusula confusa del Tratado del Canal que parece exigirlo así.

Esa cláusula que llamo confusa es la novena, que algunas personas han interpretado como que por ella se declararan puertos libres los de Panamá y Colón, sin fijarse que tal cosa no es sino para los efectos que introduzca el Canal o para los buques que pasen por el mismo, y que expresamente se exceptúan de esa libertad o exención de impuestos, las mercancías destinadas para el consumo de la República de Panamá y las que lleguen a los puertos de Panamá y Colón, que no crucen el Canal.

Cuáles sean los fines que persigue el Gobierno Americano al proponer la abrogación del Convenio Taft, yo los ignoro y dejo al cuidado suyo el arreglo de las cuestiones trascendentales, en la seguridad de que habrá de defender los intereses de nuestra República con el mismo celo patriótico que siempre ha demostrado; pero sí me propongo llamar la atención de Ud. sobre lo que considero *pequeños detalles*, que pudieran ser convenientes para nuestro país, así:

1º—Obtener que los buques que hayan de pasar el Canal, si traen carga para nuestra República, puedan desembarcar esa carga en el puerto del destino, antes de pasar el Canal, sin gravar los vapores con derechos de muellaje u otros, que hagan prohibitiva tal descarga, como sucede en la actualidad. Por ejemplo, la carga que hoy viene de los puertos de Sud-América para la ciudad de Panamá, en lugar de ser desembarcada en el puerto de Balboa, como sería natural, tiene que ir a Colón para después ser traída por ferrocarril, debido a que sería más costoso, por los altos derechos de muellaje, descargada en Balboa.

2º—Obtener el cumplimiento de la cláusula 8ª del Tra-

tado del Canal, en cuanto se refiere a la devolución a Panamá de las tierras situadas fuera del Canal, como son los lotes de terreno en las ciudades de Panamá y Colón, que no son necesarios para la construcción y servicio del Canal, o en último término obtener que le sean traspasados en propiedad a la República algún número de esos lotes, entre los cuales deben incluirse especialmente los que hoy están ocupados con edificios del Gobierno en Panamá y Colón, y los necesarios para construir muelles en nuestros propios puertos, como los que en Colón ocupaban los muelles de la Royal Mail Pacific Steam Navigation Company y los que ocupaban en Panamá el llamado muelle americano y el que ocupa el muelle inglés.

3º.—Suponiendo que no se obtenga el traspaso de todas las tierras y lotes en Panamá y Colón, no ocupadas con edificios del Canal o del ferrocarril o que sean necesarias para el Canal, debe declararse que tales tierras, situadas en la República de Panamá, están sujetas a los impuestos fiscales de Panamá referentes a las propiedades inmuebles y que estarán sujetos a esos mismos gravámenes los edificios del Canal o del Ferrocarril que estén o sean arrendados a otras personas no empleadas del Canal o con fines comerciales. En Colón, por ejemplo, yo sé de un edificio que pertenece al Ferrocarril que es arrendado para tiendas de comercio, habitaciones, etc., etc.

4º.—Obtener que en los comisariatos, caso de no ser suspendido, no se importe más tabaco en ninguna forma, por no ser de los efectos exceptuados por el Tratado del Canal, puesto que no se trata de un artículo necesario ni conveniente para los empleados del Canal.

5º.—Obtener un arreglo más equitativo sobre las tarifas de agua de las ciudades de Panamá y Colón, y que en la oficina del agua sea colocado cierto número proporcional de empleados panameños para que aprendan el manejo de los diferentes servicios relacionados con el acueducto. Tales empleados deberán ser designados por el Ejecutivo Panameño y pagados de los fondos o rentas del

mismo acueducto; pero las autoridades del Canal podrán pedir la remoción de los que no cumplan satisfactoriamente los deberes que les corresponda.

6º—Asumir Panamá el control sobre las calles de Panamá y Colón, tanto para su conservación como para futuras extensiones.

7º—Asumir Panamá el servicio de Aseo de las ciudades de Panamá y Colón debiendo contribuir para ese servicio los Estados Unidos con una cuota apropiada o que siga dicho servicio en manos de los Estados Unidos; pero sin que Panamá tenga que contribuir en lo absoluto para tal gasto, que conforme al Tratado le corresponde íntegramente a los Estados Unidos.

8º—Si fuere posible que mediante un arreglo especial Panamá asumiera de hecho el servicio de agua de las ciudades de Panamá y Colón, comprometiéndose a pagar una suma fija anual para la amortización del capital e intereses de las sumas invertidas por los Estados Unidos en esos trabajos, sería la mejor solución del problema del agua. Este arreglo podría celebrarse sobre la base de que las ciudades de Panamá y Colón, comprarían al Canal de Panamá, el agua que fuera consumida en esas ciudades al precio que cuesta su producción, según los informes del Gobernador del Canal.

9º—Obtener la demarcación en los puertos de Cristóbal y Balboa, de los lotes de terreno necesarios para que Panamá erija sus oficinas de aduana que deben vigilar las importaciones por esos puertos, para evitar los contrabandos a la República de Panamá, (artículo del Tratado del Canal).

10.—Reafirmar el principio consagrado en el Tratado del Canal y reconocido después en el Convenio Taft, de la soberanía fiscal de la República de Panamá sobre la Zona del Canal, en el sentido de que aunque se abra la Zona del Canal al comercio del mundo, es entendido que las mercancías que allí se importen por comerciantes para ser vendidas o consumidas, bien en la Zona del Canal,

bien en la República de Panamá, deben pagar los derechos fiscales que la República tenga establecidos—y entendido además—que sólo las mercancías que importen directamente los Estados Unidos para el Canal o para el consumo de sus empleados serán las que gocen del beneficio de exención de derechos.

11.—Obtener igualdad de tarifas de flete en los vapores del Ferrocarril de Panamá y en los trenes de la misma empresa, para los comerciantes establecidos en la República de Panamá o en la misma Zona del Canal.

12.—Obtener autonomía absoluta para el Hospital de Santo Tomás y hacer nuevos arreglos respecto al funcionamiento del Asilo de locos de Corozal y del Lazareto de Palo Seco.

13.—Revisar las disposiciones referentes a los documentos de embarque que deben traer los vapores que lleguen a los puertos de Balboa y Cristóbal con carga para la República de Panamá, a efecto de establecer que deben traer un manifiesto de la carga destinada a la República, visado por nuestros cónsules en el exterior, que esté de acuerdo con las facturas consulares y conocimientos de embarque.

14.—Establecer que las mercancías que vengan por correo para residentes de la Zona del Canal o de la República de Panamá, deben pagar sus impuestos a la República de Panamá, quedando incluídas las mercancías que importen los empleados del Canal, quienes no tienen derecho alguno a ser importadores con exención de derechos.

15.—Establecer que sólo los comisariatos del Canal y los Almacenes del mismo, serán los que gocen de la introducción sin pagar impuestos a Panamá.

16.—Establecer que los vapores que pasan por el Canal no pueden obtener sus mercancías o provisiones de los Comisariatos, que sólo han sido establecidos para suministrar esos efectos a los empleados del Canal, habiendo sido necesario que, para que los comisariatos le pudie-

ran vender a los vapores, el Congreso Americano dictara una Ley autorizando tal cosa. Esta Ley es violatoria del Tratado del Canal y del Convenio Taft, y sólo autoriza la venta por un término transitorio.

17.—Restablecer el uso del malecón de Colón para el atraque de los buques costaneros, conforme a lo estipulado en la Convención de límites.

18.—Obtener por compra o como compensación el muelle que el ferrocarril tiene en Colón y el antiguo almacén de carga.

19.—Obtener que la Compañía del Ferrocarril como empresa particular pague impuestos a Panamá por todos aquellos negocios distintos del Ferrocarril como empresa de transportes, que emprenda dentro de los límites de la República, como hoteles, garages, caballerizas, transporte dentro de las ciudades, alquileres de casas, &., &.

20.—Obtener en la forma más adecuada posible que no perjudique los intereses del Canal de Panamá, que se permita el establecimiento de estaciones de *radio* en la República de Panamá. Parece ser lo más injusto que la República de Panamá, se vea privada de ese elemento de progreso que funciona hoy en casi todos los países del mundo, especialmente en los Estados Unidos y que sea Panamá el país amigo de la Nación Americana *el único* que no pueda disfrutar del placer que proporciona el prodigioso invento americano, que allá es anunciado y vendido sin restricción alguna a cuantos desean adquirirlo.

Soy de Ud. atento y S. S.,

LUIS E. ALFARO.

August 1924

SUPPLEMENT No. 2.—EXECUTIVE ORDERS RELATING
TO THE PANAMA CANAL.

THE PANAMA CANAL
EXECUTIVE OFFICE

BALBOA HEIGHTS, C. Z., *September 25, 1923.*

**SUPPLEMENT No. 2.—EXECUTIVE ORDERS RELATING TO
THE PANAMA CANAL.**

Navy Reservation—Addition to Balboa Radio Station.⁶⁶⁷

The area of land hereinafter described, situated in the Canal Zone and adjoining the Balboa Naval Radio Station (as described in executive orders dated May 26, 1914 and May 28, 1918), is hereby set apart for naval purposes under the control of the Secretary of the Navy, but said area shall be subject to the civil jurisdiction of the Canal Zone authorities in conformity with the Panama Canal Act.

The said area is described as follows:

Addition to Balboa Naval Radio Station starting at a monument at the intersection of the westerly side of Amador Road (50 ft. width) with the northerly boundary of the Balboa Naval Radio Station as shown on map No. 3836 by the Department of Construction and Engineering, Isthmian Canal Commission, dated January 30, 1914; thence along said westerly side of Amador Road on an azimuth of $158^{\circ} 37'$ (zero azimuth is south), a distance of 121.0 feet to a monument; thence on an azimuth of $68^{\circ} 37'$, a distance of 250.0 feet to a monument; thence on an azimuth of $338^{\circ} 37'$, a distance of 271.0 feet to a monument set in the aforesaid northerly boundary of Balboa Naval Radio Station; thence along said northerly boundary of Balboa Naval Radio Station on an azimuth of $217^{\circ} 40'$, a distance of 291.5 feet to the point and place of beginning;

All as shown on drawing # 7, issued by the Public Works Office, 15th Naval District, Balboa, Canal Zone, dated March 16, 1923.

WARREN G. HARDING

THE WHITE HOUSE,
May 16, 1923.

[No. 3848.]

Amending the Executive Order adopted April 14, 1921, entitled "Relating to the Licensing of Vehicles, Road Rules, Use of Lights, Tags, and Signals, and Speed Regulations in the Canal Zone."

By virtue of the Act of Congress entitled "An Act Extending Certain Privileges of Canal Employees to Other Officials on the Canal Zone and Authorizing the President to Make Rules and Regulations Affecting Health, Sanitation, Quarantine, Taxation, Public Roads, Self-Propelled Vehicles, and Police Powers on the Canal

⁶⁶⁷Executive Orders, May 26, 1914, and May 28, 1918 on this same matter. E. O. 175, 239.

THE PANAMA CANAL
EXECUTIVE OFFICE

BALBOA HEIGHTS, C. Z., August 27, 1924.

SUPPLEMENT No. 6.—EXECUTIVE ORDERS RELATING TO
THE PANAMA CANAL.

[Abrogation of the so-called Taft Agreement ⁶⁸⁸ between the United States and Panama.]

BY THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA.

A PROCLAMATION.

WHEREAS, a Joint Resolution of Congress entitled a "Joint Resolution Authorizing the President to abrogate the international agreement embodied in certain Executive orders relating to the Panama Canal," approved February 12, 1923,⁶⁸⁹ provides as follows:

"Whereas it is provided in the Act entitled, 'An Act to provide for the opening, maintenance, protection, and operation of the Panama Canal, and the sanitation and government of the Canal Zone,' approved August 24, 1912,⁶⁹⁰ 'that all laws, orders, regulations, and ordinances adopted and promulgated in the Canal Zone by order of the President for the government and sanitation of the Canal Zone and the construction of the Panama Canal are hereby ratified and confirmed as valid and binding until Congress shall otherwise provide'; and

"Whereas among the orders so ratified and confirmed as valid and binding are Executive Orders, issued by the Secretary of War, by direction of the President, on December 3,⁶⁹¹ December 6,⁶⁹² and December 28, 1904,⁶⁹³ January 7, 1905,⁶⁹⁴ and January 5, 1911,⁶⁹⁵ in which were embodied the terms of an agreement reached between the Secretary of War and officials of the Panama Government to serve as a modus operandi during the construction of the canal; and

"Whereas the purpose of the agreement in question has passed with the formal opening of the canal,⁶⁹⁶ and the agreement no longer provides an adequate basis for the adjustment of questions arising out of the relations between the Canal Zone authorities and the Government of Panama, and should be replaced by a more permanent agreement:

"Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That the President be authorized to abrogate the

⁶⁸⁸ E. O. 29.

⁶⁸⁹ T. & A. 290.

⁶⁹⁰ T. & A. 79.

⁶⁹¹ E. O. 29.

⁶⁹² E. O. 31.

⁶⁹³ E. O. 32.

⁶⁹⁴ E. O. 33.

⁶⁹⁵ E. O. 103.

⁶⁹⁶ See E. O. 274 for Proclamation of President of July 12, 1920, formally opening Canal.

**SUPPLEMENT No. 6.—EXECUTIVE ORDERS RELATING
TO THE PANAMA CANAL.**

Zone, and for Other Purposes, Including Provision as to Certain Fees, Money Orders, and Interest Deposits," approved August 21, 1916,⁶⁶⁸ I hereby establish the following Executive Order for the Canal Zone amending the Executive Order established April 14, 1921,⁶⁶⁹ entitled "Relating to the Licensing of Vehicles, Road Rules, Use of Lights, Tags, and Signals, and Speed Regulations in the Canal Zone," by adding thereto three additional sections, Nos. 30, 31 and 32, as follows:

SECTION 30. The responsibility of owners and operators of motor vehicles over the public roads and highways of the Canal Zone specified in Sections 13 and 18 of the Executive Order of April 14, 1921, "Relating to the Licensing of Vehicles, Road Rules, Use of Lights, Tags, and Signals, and Speed Regulations in the Canal Zone," shall be limited to criminal responsibility fixed by Section 5 of the Act of Congress approved August 21, 1916, entitled "An Act Extending Certain Privileges of Canal Employees to Other Officials on the Canal Zone and Authorizing the President to Make Rules and Regulations Affecting Health, Sanitation, Quarantine, Taxation, Public Roads, Self-Propelled Vehicles, and Police Powers on the Canal Zone, and for Other Purposes, Including Provisions as to Certain Fees, Money Orders and Interest Deposits," and also embodied in Section 28 of the Executive Order above referred to and shall not be construed as establishing a rule for the fixing of civil liability.

SECTION 31. The Executive Secretary may revoke the license or licenses issued to the owner of any motor vehicle or vehicles used upon the public roads or highways of the Canal Zone, if any vehicle so owned shall be negligently or carelessly driven thereon or thereover, or in violation of any rule of the road which has been or may hereafter be adopted relating to the use of such roads or highways, by the owner or any other person with the express or implied consent or knowledge of such owner. The Executive Secretary may revoke the license of the motor vehicle so driven negligently, carelessly or in violation of such rule of the road, or all licenses issued to such owner for all motor vehicles covered thereby.

SECTION 32. This Order shall take effect thirty days from and after its date.

JOHN W. WEEKS,
Secretary of War.

August 15, 1923,
By the President.

Amending the Executive Order of February 6, 1917, Relating to the Exclusion and Deportation of Undesirable Persons from the Canal Zone.

By virtue of the authority vested in me by the provisions of the Act of Congress approved August 21, 1916,⁶⁷⁰ entitled "An Act Extending Certain Privileges of Canal Employees to Other Officials on the Canal Zone and Authorizing the President to Make Rules and Regulations Affecting the Health, Sanitation, Quarantine, Taxation, Public Roads, Self-Propelled Vehicles and Police Powers on the Canal Zone and for Other Purposes, Including Provision as to Certain Fees, Money Orders and Interest Deposits," I do hereby amend Sections 1 and 2 of the Executive Order of the President, dated February 6, 1917,⁶⁷¹ relating to the exclusion of undesirable persons, to read as follows, to wit:

Section 1. The Governor of The Panama Canal is hereby empowered to exclude or cause to be excluded the following classes of persons from the Canal Zone: idiots, imbeciles, feeble-minded persons, the insane, persons who have been insane within five years previous to their attempted entry into the Canal Zone, epileptics, paupers, criminals, professional beggars, gypsies, persons of notoriously bad character, persons whose presence would be a menace to the public health or welfare of the Canal Zone, persons who may be suffering from a loathsome, dangerous or contagious disease, persons who have been convicted of a felony, anarchists, persons whose purpose it is to incite insurrection, persons who are liable to become a public charge, and all others whose presence in the judgment of the Governor would tend to create public disorder or in any manner impede the prosecution of the work of opening the Canal or its maintenance, operation, sanitation or protection.

The cost of excluding or deporting persons hereunder shall be a charge against the person or interest responsible for the entry of the undesirable person into the Canal Zone, the collection thereof to be enforced in the manner hereinafter provided unless the same shall be paid out of the bond or undertaking or deposit hereinafter designated. In cases of deportation in which no person or interest can be held re-

⁶⁶⁸ T. & A. 130.

⁶⁶⁹ E. O. 283.

⁶⁷⁰ T. & A. 130.

⁶⁷¹ E. O. 220.

sponsible for the cost hereunder or where such cost is not paid out of the bond or undertaking or deposit hereinafter provided for, the cost of such deportation shall be paid from the appropriations made for the maintenance, operation, sanitation and protection of the Canal.

Any person liable to be excluded because likely to become a public charge or because of physical disability other than tuberculosis in any form or any loathsome, contagious or dangerous disease may, nevertheless, be admitted in the discretion of the Governor or any authority subordinate to him upon the giving to The Panama Canal of a suitable bond or undertaking to be approved by the Governor in such amount and containing such conditions as he may prescribe to indemnify The Panama Canal against loss on account of the conditional admission of such person. In lieu of such bond or undertaking such person may deposit in cash with the Governor such amount as may be required. Admission of such person shall be a valid consideration for the giving of such bond or undertaking or cash deposit. The Panama Canal shall be entitled to maintain suit on any such bond or undertaking for all damages sustained if the conditions thereof are broken, and it shall have the right to retain from any cash deposit made in lieu of such bond or undertaking such damages as The Panama Canal may sustain by reason of a violation of the terms of such deposit.

Section 2. Any person falling within any one of the excluded classes mentioned in the foregoing section who desires to cross the Canal Zone in order to reach his final destination may be allowed to effect such transit in the custody of a representative of The Panama Canal authorities, provided the owner or master of or person or interest controlling the vessel upon which such person arrives at port in the Canal Zone will agree in writing that if such person is rejected at his final destination and returned to the Canal Zone his deportation therefrom shall be at the expense of the owner or interest controlling the vessel, in which case the cost of the deportation shall be enforced against the owner or interest in the manner prescribed by the laws of Congress and the provisions of this Executive Order; and provided further that any person liable to be denied the right of transit across the Canal Zone because likely to become a public charge or because of physical disability other than tuberculosis in any form or any loathsome, contagious or dangerous disease may, nevertheless, in the discretion of the Governor or any authority subordinate to him, be permitted to transit the Canal Zone conditionally upon the giving to The Panama Canal of a suitable bond or undertaking to be approved by the Governor in such amount and containing such conditions as he may prescribe to indemnify The Panama Canal against loss on account of the conditional transit of such person across the Canal Zone. In lieu of such bond or undertaking such person may deposit in cash with the Governor such amount as may be required. Permit to transit the Canal Zone in such case shall be a valid consideration for the giving of such bond or undertaking or cash deposit. The Panama Canal shall be entitled to maintain suit on any such bond or undertaking for all damages sustained if the conditions thereof are broken, and it shall have the right to retain from any cash deposit made in lieu of such bond or undertaking such damages as The Panama Canal may sustain by reason of a violation of the terms of such deposit.

Section 3. This Order shall take effect thirty days from and after this date.

CALVIN COOLIDGE

THE WHITE HOUSE,
September 13, 1923.

[No. 3903.]

THE PANAMA CANAL
EXECUTIVE OFFICE

BALBOA HEIGHTS, C. Z., *January 31, 1924.*

SUPPLEMENT No. 3.—EXECUTIVE ORDERS RELATING TO
THE PANAMA CANAL.

Order of Transfer

By virtue of the authority vested in me as President of the United States of America, it is hereby ordered that Buildings Nos. 1107, 1113, 1409 and 1411, located at Cristobal, Canal Zone, be, and the same are hereby transferred, exclusive of the sites thereof, but including free use of such sites, from the Panama Canal to the War Department.

THE WHITE HOUSE,
October 16, 1923.

CALVIN COOLIDGE

[No. 3917.]

Transit and Harbor Regulations for The Panama Canal and Approaches Thereto, Including All Waters Under Its Jurisdiction.

By virtue of the authority vested in me by law it is ordered that the following Transit and Harbor Regulations for The Panama Canal and Approaches Thereto, including All Waters under its Jurisdiction, be, and they are hereby, adopted:⁶⁷²

I. OPERATION AND NAVIGATION.

1. GENERAL.

Section 1. These rules shall apply to all waters which are now or may hereafter be under the jurisdiction of the Canal Zone Government.

Section 2. Any person violating any of the provisions of the rules and regulations established hereunder, shall be deemed guilty of a misdemeanor, and, upon conviction thereof, shall, except where otherwise stated, be punished by a fine not exceeding one hundred dollars (\$100.00), or by imprisonment in jail not exceeding thirty days, or by both such fine and imprisonment.⁶⁷³

⁶⁷² See notes under section 251 hereof, relating to repeal of previous rules and regulations inconsistent with provisions of this order.

⁶⁷³ See section 240 hereof providing penalty for failure to equip certain steamers with radio apparatus.

Section 3. The Canal authorities may deny any vessel passage through the Canal the cargo of which is of such a nature that it might, in any way, endanger the locks, wharves, equipment, or any part of the Canal, by being explosive or highly inflammable. The further right is reserved to them to impose such safety regulations as they may see fit upon any such vessel while in Canal waters.

Section 4. Vessels whose cargoes consist of high explosives should, before leaving their ports of departure, when practicable, obtain permission from the Canal authorities to use the Canal. In requesting such permission, the character and approximate amount of explosives should be stated, the ports of departure and destination, name of ship and party to whom consigned. This may be done by mail or cable. In general, permission will not be refused, but these precautions are taken to safeguard the Canal's interests. Vessels loaded with volatile crude oil products must obtain permission to pass through after arrival, and this will be granted unless there be some exceptionally good reason to the contrary.

Section 5. Vessels carrying explosives consigned to ports beyond the ports of the Canal Zone will not be allowed alongside the wharves while such explosives are on board. Vessels having explosives consigned to Canal Zone ports must obtain special permission from the Port Captain before they will be allowed alongside the wharves, and must discharge such explosives before handling any other cargo. Each instance will be handled upon its individual merits.

Section 6. In any case where the condition of the cargo, hull, or machinery of a vessel is such that it is liable to endanger or obstruct the Canal, permission to enter or pass through may be refused until steps have been taken to remedy the defect.

Section 7. Vessels are towed through the locks by electric locomotives, using 1½-inch, steel wire towing lines. Normally, the number of locomotives used is as follows:

Length of vessel (p. p.) in feet	No. of locomotives.
Up to 349.....	4
350 to 499.....	6
500 and over.....	8

These numbers are subject to change, due to other conditions, such as list, trim, or peculiar construction of a ship. In all cases the Canal pilot on board determines the number to be used.

Section 8. For each towing wire used the ship shall be fitted with a heavy closed chock and a heavy pair of bitts, capable of withstanding a strain of 50,000 pounds on the towing wire at any angle. The forward and after chocks should be as near the stem and stern, respectively, as they can conveniently be located. For 6-locomotive ships there shall be a chock on each side near amidships, and for 8-locomotive ships, two additional chocks on each side, one about one-third the ship's length abaft the bow and the other the same distance forward of the stern.

Section 9. The most suitable installations for the bow and stern towing chocks are large chocks set thwartships right in the stem and stern, respectively. These to be double the size and strength given above. Both bow wires and both stern wires are run through such chocks.

Section 10. The leads from chocks to bitts shall be short, straight and fair.

Section 11. While a vessel is being locked up, she shall be tied up to the lock walls with manila mooring lines, one on each bow and one on each quarter, in addition to the towing wires; when being locked down, these lines shall be clear for running and heaving lines passed to the wall.

Section 12. Two deck hands for each locomotive wire are placed on board each vessel, other than men of war, at the terminal port prior to transit, to assist the crew in handling the towing wires in the locks. An appropriate charge is made for the services of these men.

Section 13. The Canal authorities may dispatch vessels through the Canal in any order and at any time they may see fit; priority of arrival at a terminal does not give any vessel the right to pass through the Canal ahead of another that may arrive later, although this will be a consideration in determining the order of passage.

Section 14. Steamers actually carrying fifty or more through passengers will be given preference over other vessels in transiting. To avail themselves of this privilege, such vessels, however, must report by radio the number of such passengers on board.

Section 15. The Canal authorities may hold a vessel for the purpose of investigating any report made against her by the proper persons, for the violation of the rules of the Canal or the laws of the Canal Zone, or of the United States, or for the investigation or adjustment of any claims or disputes that may arise on either side; but no vessel shall have any claim for damages against the Canal for any delay in consequence thereof.

international agreement embodied in the Executive orders issued as aforesaid, on December 3, December 6, and December 28, 1904, January 7, 1905, and January 5, 1911.⁶⁹⁷

"SEC. 2. That when the President shall exercise the authority hereby granted, such orders shall no longer be valid and binding, and the legal effect of these orders given to them by the said Act of Congress approved August 24, 1912, shall be repealed."

Now, therefore, I, Calvin Coolidge, President of the United States of America, acting under and by virtue of the authority conferred in me by the said Joint Resolution of Congress, do hereby declare and proclaim, in accordance with notice of my intention heretofore given to the Government of Panama, the abrogation as of June 1, 1924, of the international agreement embodied in the Executive Orders issued as aforesaid, on December 3, December 6, and December 28, 1904, January 7, 1905, and January 5, 1911.

In Witness Whereof, I have hereunto set my hand and caused the seal of the United States to be affixed.

DONE at the City of Washington this twenty-eighth day of May in the year of Our Lord one thousand nine hundred and twenty-four and of the Independence [SEAL.] of the United States of America the one hundred and forty-eighth.

CALVIN COOLIDGE

By the President:
CHARLES E. HUGHES
Secretary of State.

[No. 1699.]

Order of Transfer.

WAR DEPARTMENT,
Washington, May 29, 1924.

By direction of the President it is hereby ordered that the concrete storehouse or pump station located on Panama Canal property at Miraflores, Canal Zone, be, and the same is hereby, transferred from the War Department to the Panama Canal, and that building No. 505, located on War Department property at Corozal, Canal Zone, and building No. 1407, located on Panama Canal property at Cristobal, Canal Zone, be, and the same are hereby transferred from the Panama Canal to the War Department, the transfer of building No. 1407 to be exclusive of the site thereof but including free use of such site by the War Department.⁶⁹⁸

JOHN W. WEEKS,
Secretary of War.

Establishing and Declaring Certain Property in the Republic of Panama to be a part of the Canal Zone for the construction, maintenance, operation, sanitation, and protection of the Panama Canal.

WHEREAS, by the treaty between the United States of America and the Republic of Panama to insure the construction, maintenance, operation, sanitation, and protection of a ship canal across the Isthmus of Panama to connect the Atlantic and Pacific Oceans, ratified under date of February 26, 1904,⁶⁹⁹ the Republic of Panama granted to the United States of America in perpetuity the use, occupation, and control of a zone of land and lands under water ten miles in width for the construction, maintenance, operation, sanitation, and protection of the said canal, and the use, occupation, and control in perpetuity of any other lands and waters outside of the said zone which may be necessary and convenient for the construction, maintenance, operation, sanitation, and protection of the said canal;

AND WHEREAS, the use, occupation, and control of the lands, hereinafter described, situated outside the limits of the said ten-mile zone and within the Republic of Panama are deemed necessary for the maintenance, operation, sanitation, and protection of the said canal;

⁶⁹⁷ See note reference numbers 691, 692, 693, 694, 695, *supra*.

⁶⁹⁸ See Executive Order of President of October 16, 1923 (E. O. 339), transferring other buildings from the Panama Canal to War Department.

⁶⁹⁹ T. & A. 18.

NOW, THEREFORE, I, Calvin Coolidge, President of the United States of America, by virtue of the authority granted by the said treaty and of the authority vested in me by the laws of the United States of America made and provided do hereby set apart for the maintenance, operation, sanitation, and protection of the Panama Canal, subject to private rights, if any there be, the lands and lands under water described as follows:

Beginning at the crossing of the Rio Chagres and the 100-foot contour, said crossing being approximately two miles above the Alhajuela dam site, thence along the left bank of the Rio Chagres following the 100-foot contour to its crossing of the Que Moja Polla; thence following the Que Moja Polla to its headwaters in the saddle between the 280-foot contours in the Alhajuela plateau; thence following through said saddle, in a northeasterly direction, to the 260-foot contour; thence following the 260-foot contour up and around the Rio Chagres and its tributaries on the left bank to its crossing of the Rio Chagres at latitude $9^{\circ} 16'$ and longitude $79^{\circ} 31'$; thence following along the 260-foot contour down the right bank of the Rio Chagres to a point opposite Dos Bocas; thence following the 260-foot contour up the left bank of the Rio Pequeni in a generally northerly direction to its crossing of the river at latitude $9^{\circ} 22' 45''$ and longitude $79^{\circ} 31' 45''$; thence following the 260-foot contour down the right bank of the Rio Pequeni and up the left bank of the Rio Boqueron to its crossing of the Boqueron at latitude $9^{\circ} 23'$ and longitude $79^{\circ} 34'$; thence down the right bank of the Boqueron, the Rio Pequeni, and the Rio Chagres always along the 260-foot contour to the northern boundary of the tract occupied by the Alhajuela Hydrographic Station; thence leaving the 260-foot contour, in an easterly direction, to and along the northern boundary of the aforesaid tract to a monument numbered 175 which is on the 100-foot contour on the right bank of the Rio Chagres; thence along the 100-foot contour upstream to the point of beginning, said point of beginning being on latitude $9^{\circ} 13' 09''$ and longitude $79^{\circ} 37' 14''$.

For that part above the dam site the continuous 260-foot contour is the boundary line, except where it leaves the Alhajuela Lake basin. In such case the boundary line is the 260-foot contour up to the middle line of the saddle, and thence it follows along the middle line of the saddle to the 260-foot contour on the opposite side, and thence along the 260-foot contour of the basin until the next low saddle is encountered, where the same procedure is followed. In that part below the dam site or outside the basin area there is included, in addition to the land already described, the area within the isolated 260-foot contour on the right bank of the river and just to the north of the dam site, and also the tract now occupied by the Alhajuela Hydrographic Station, which is described as follows:

Beginning at a monument numbered 175, which is on the 100-foot contour on the right bank of the Rio Chagres and 25 feet north of the Alhajuela water stage register, the northern boundary line has an azimuth of 85 degrees. It extends a distance of 2,400 feet, more or less, to a monument numbered 37-3, which is on the 100-foot contour on the left bank of the Quebrada Madronal; thence following the 100-foot contour down the left bank of the Quebrada Madronal and up the right bank of the Rio Chagres to monument 175, the point of beginning.

The total area to be taken over is twenty-two (22) square miles, more or less, of which the basin area comprises twenty-one and two-tenths (21.2) square miles, and the part below the dam site comprises the balance of eight-tenths (0.8) of a square mile. In the above description references to latitude and longitude are approximate only.

The entire area described above is shown on blueprint No. 6071-1, marked "The Panama Canal Map of the Alhajuela Basin," dated May 15, 1924.

IT IS FURTHER ORDERED, by virtue of the authority of said treaty, that said tract of land and land under water be, and the same is hereby, declared to be a part of the Canal Zone and subject in perpetuity to the use, occupation, and control of the United States of America under the terms of said treaty.

This Executive Order is made for the purpose of correcting the description of the Alhajuela Lake basin area and including therein portions of the property actually segregated but not included in the original description, and making the previous Executive Orders, the Proclamation of the Acting Governor of The Panama Canal, and the acts of the Canal Zone officials apply thereto. It is therefore ordered that the description of the Alhajuela Lake basin area as appearing in this Executive Order shall be regarded hereafter for all purposes as the true and correct description of said area. It is further ordered that the Proclamation of the Acting Governor of The Panama Canal, dated February 26, 1924, declaring said area segregated for the use and

occupation of The Panama Canal; the possession of said area taken by The Panama Canal in behalf of the United States under date of February 1, 1924, and continued since that date; and the Executive Order of the President made on the 26th day of February, 1924,⁷⁰⁰ providing that said area shall be a part of the Balboa Division of the Canal Zone under the jurisdiction of the United States District Court of the Canal Zone shall apply to the entire area included in the description set forth herein and shall be deemed amended accordingly; and that all acts done within said territory by the authorities of The Panama Canal, since the first day of February, 1924, be, and the same are hereby, expressly ratified and confirmed and made as valid and effectual as if this Order had been made prior to February 26, 1924.

IT IS FURTHER DECLARED that this Order shall take effect and be in force from and after the date hereof.

CALVIN COOLIDGE

THE WHITE HOUSE,
June 5, 1924.

[No. 4019.]

It is hereby ordered that from the second Saturday of June to the second Saturday of September, both inclusive, of each year until further notice, four hours, exclusive of time for luncheon, shall constitute a day's work on Saturday for all clerks and other employees of the Federal Government, wherever employed; and all Executive or other orders in conflict herewith, except the Executive Order of April 4, 1908, relating to certain naval stations, are hereby revoked.⁷⁰¹

Provided, however, that this Order shall not apply to any bureau or office of the Government, or to any of the clerks or other employees thereof, that may for special public reasons be excepted therefrom by the head of the Department or establishment having supervision or control of such bureau or office, or where the same would be inconsistent with the provisions of existing law.⁷⁰²

CALVIN COOLIDGE

THE WHITE HOUSE,
June 13, 1924.

[No. 4026.]

WAR DEPARTMENT,
Washington, June 21, 1924.

By virtue of the authority contained in the second paragraph of Executive Order No. 4026, signed by the President June 13, 1924, it is hereby ordered that said Executive Order No. 4026, shall have no application to employees of The Panama Canal and the Panama Railroad Company upon the Isthmus of Panama.⁷⁰³

JOHN W. WEEKS,
Secretary of War.

The area of land hereinafter described situated in the Canal Zone is hereby set apart and assigned to the uses and purposes of a Naval Reservation and shall be under the control of the Secretary of the Navy; but said area shall be subject to the civil jurisdiction of the Canal Zone authorities in conformity with the Panama Canal Act.

The said area is described as follows:

"Starting at a concrete and rail monument, marked "Z" on the map, thence on an azimuth of 217° 40' for a distance of 780 feet to a similar monument on the top edge of the bank on the shore of Panama Bay, and Marked "V" on the map; thence along the top of the bank to a similar monument marked "Y" on the map; thence on an azimuth of 68° 37', crossing Amador Road at right angles, for a distance of 844.5 feet to a point on the extension of the east line of tank site No. 5; thence on an azimuth of 11° 10', along the extension and the east line of lot No.

⁷⁰⁰ E. O. 359.

⁷⁰¹ Previous order of June 25, 1909 (E. O. 89), covered the three calendar months of July, August, and September of each year.

⁷⁰² See exception as to Panama Canal in order following.

⁷⁰³ Same exception to previous order of June 25, 1909, by Executive Order of July 16, 1909 (E. O. 89).

5, a distance of 442.6 feet to a point which is 11 feet from the southeast corner of No. 5 tank site lot; thence on an azimuth of $307^{\circ} 40'$, for a distance of 1,286 feet, passing through old monuments "W" and "C," to monument "Z," the point of beginning. All as shown on map marked "The Panama Canal, Section of Surveys," "U. S. Navy Reservation, Balboa, Canal Zone" dated 30 October 1923; File No. 6064-4."

All azimuths are true, zero azimuth is south.

Executive Order of 26 May 1914,⁷⁹⁴ setting apart a site for the Balboa Radio Station, and Executive Order of 28 May 1918,⁷⁹⁵ transferring a portion of the Balboa Radio Station Reservation from the control of the Secretary of the Navy to the control of the Secretary of War, and Executive Order of 25 July 1919⁷⁹⁶ so far as it relates to the transfer of a portion of the Balboa Radio Station Reservation from the control of the Secretary of the Navy to the control of the Secretary of War and so far as the description of Fort Amador contained therein is in conflict with the description of the Balboa Radio Station Reservation as hereinbefore established, and Executive Order of 16 May 1923,⁷⁹⁷ setting apart an area of land as an addition to the Balboa Radio Station Reservation, are all hereby rescinded.

CALVIN COOLIDGE

THE WHITE HOUSE,
July 8, 1924.

[No. 4047.]

⁷⁹⁴ E. O. 175.

⁷⁹⁵ E. O. 239.

⁷⁹⁶ E. O. 252.

⁷⁹⁷ E. O. 336.