

Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico y Educación, el que contiene proyecto de decreto por el que se aprueba el Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China para Cooperación en Materia de Protección, Preservación, Devolución y Restitución de Bienes Culturales y Prevención del Robo, Excavación Clandestina e Importación y Exportación Ilícitas de Bienes Culturales, firmado en la ciudad de Beijing, China, el seis de abril de dos mil doce

COMISIONES UNIDAS DE RELACIONES EXTERIORES, ASIA-PACÍFICO Y EDUCACIÓN

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico y Educación, les fue turnado para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, el Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China para Cooperación en Materia de Protección, Preservación, Devolución y Restitución de Bienes Culturales y Prevención del Robo, Excavación Clandestina e Importación y Exportación Ilícitas de Bienes Culturales, firmado en la ciudad de Beijing, China, el seis de abril de dos mil doce (en lo sucesivo el Convenio).

Las Comisiones dictaminadoras con fundamento en el Artículo 76, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 4 y 5 de la Ley sobre la Celebración de Tratados; 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 182, 183, 186, 188, 190 y demás concordantes del Reglamento del Senado de la República, se abocaron al estudio del Convenio y conforme a las deliberaciones que se realizaron, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. Antecedentes generales

1. Con fecha 28 de agosto de 2012, mediante oficio No. SEL/300/316/12, la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, remitió a los secretarios de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, copias certificadas del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China para Cooperación en Materia de Protección, Preservación, Devolución y Restitución de Bienes Culturales y Prevención del Robo, Excavación Clandestina e Importación y Exportación Ilícitas de Bienes Culturales, firmado en la ciudad de Beijing, China, el seis de abril de dos mil doce.
2. En sesión celebrada el 28 de agosto de 2012, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, mediante oficio No. CP2R3A.-2723, turnó el citado Convenio a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico; y de Educación, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.
3. En reunión de trabajo ordinaria, los senadores integrantes de ambas comisiones dictaminadoras, revisaron y analizaron el contenido del Convenio bajo estudio, con el objetivo de expresar sus observaciones, comentarios e integrar el presente dictamen.

II. Objetivo y descripción del Instrumento

El Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China para Cooperación en Materia de Protección, Preservación, Devolución y Restitución de Bienes Culturales y Prevención del Robo, Excavación Clandestina e Importación y Exportación Ilícitas de Bienes Culturales, tiene por objetivo establecer las bases sobre las cuales las Partes cooperarán para proteger, conservar, devolver y restituir los bienes culturales que hayan sido materia de robo o importación y exportación ilícitas en sus territorios, así como para prevenir tales acciones y excavaciones clandestinas.

Dicho Convenio consta de 15 artículos y un anexo tal como se enlista a continuación:

Artículo I. Objetivo

Artículo II. Autoridades Centrales

Artículo III. Definiciones

Artículo IV. Intercambio de Información

Artículo V. Compromisos de las Partes

Artículo VI. Devolución de Bienes Culturales

Artículo VII. Medios Legales para la Devolución de Bienes Culturales

Artículo VIII. Solicitudes de Aseguramiento y Restitución de Bienes Culturales

Artículo IX. Gastos de Devolución de Bienes Culturales

Artículo X. Evaluación del Convenio

Artículo XI. Información que debe ser Presentada

Artículo XII. Facilidades

Artículo XIII. Solución de Controversias

Artículo XIV. Modificaciones

Artículo XV. Disposiciones Finales

ANEXO. Definición de Bienes Culturales

El Artículo I plantea que el presente Convenio establece las bases sobre la cuales las Partes cooperarán para proteger, conservar, devolver y restituir los bienes culturales que hayan sido materia de robo o importación y exportación ilícitas de sus territorio, así como para prevenir tales acciones y excavaciones clandestinas.

El Artículo II designa a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por parte de los Estados Unidos Mexicanos; y a la Administración Estatal del Patrimonio Cultural, por parte de la República Popular China, como Autoridades Centrales para los fines que persigue el Convenio.

El Artículo III define aquello que se considera como bienes culturales.

El Artículo IV, precisa los temas sobre los cuales, las Partes intercambiarán información.

El Artículo V estipula puntualmente aquello a lo que están obligadas las Partes firmantes del Convenio. Entre dichas obligaciones destacan el favorecer el intercambio y la capacitación de personal para evitar el robo de bienes culturales; promover el intercambio de conocimientos sobre innovaciones tecnológicas en materia de seguridad; y tomar medidas para impedir que museos o instituciones similares adquieran bienes culturales propiedad de alguna de las Partes.

El Artículo VI señala el procedimiento a seguir para el caso de que se tenga conocimiento del ingreso de bienes culturales al territorio de una Parte, que provengan de la otra Parte, derivado del robo o importación y exportación ilícitas.

El Artículo VII dispone que la devolución de un bien cultural robado o importado y exportado de manera ilícita, deberá ser solicitada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México o por la Administración Estatal del Patrimonio Cultural de China por escrito y a través de la vía diplomática.

El Artículo VIII establece que la Autoridad Central de la Parte Requirente de un bien cultural robado o importado y exportado ilícitamente, proporcionará a la Parte Requerida, las pruebas necesarias para establecer la procedencia de la reclamación de los bienes.

El Artículo IX indica que los gastos para la devolución de los bienes culturales serán sufragados por la Parte Requirente.

El Artículo X determina que se revisará al menos una vez cada dos años, la ejecución y cumplimiento del presente Convenio, por la vía diplomática o mediante reuniones de evaluación.

El Artículo XI especifica que las Partes se obligan a informarse acerca de los robos de bienes culturales de los que tengan conocimiento; además, la Parte Requirente deberá presentar a la Parte Requerida, información que permita identificar los bienes culturales y, de ser posible, a quienes hayan participado en el robo, con el fin de facilitar su identificación y establecer el modo operativo empleado por los delincuentes.

El Artículo XII ordena que las Partes se otorgarán todas las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras necesarias durante el proceso de devolución, de los bienes culturales al país de origen.

El Artículo XIII puntualiza que las diferencias derivadas de la aplicación y la interpretación del Convenio serán resueltas por las partes de común acuerdo.

El Artículo XIV establece que el convenio puede ser modificado por mutuo consentimiento de las Partes y cuando ocurran cambios en la legislación nacional de las Partes.

El Artículo XV dispone que el Convenio entrará en vigor treinta día naturales después de que las Partes se comuniquen el cumplimiento de los requisitos internos; que tendrá una vigencia de cinco años prorrogables automáticamente por periodos de igual duración, a menos que una Parte notifique por escrito su decisión de darlo por terminado; y que la conclusión del Convenio, no afectará la consumación de los procedimientos y solicitudes de devolución de bienes culturales.

El ANEXO contiene las definiciones puntuales de lo que se entiende por bienes culturales y cuáles se consideran como tales.

III. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración del Acuerdo

Los senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico; y de Educación, señalan que con el fin de contar con mayores

herramientas y elementos de orden especializado y jurídico para la elaboración del presente dictamen, acordaron convocar en reunión de trabajo a funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, quienes proporcionaron información adicional sobre el Convenio y la importancia de que sea aprobado en sus términos.

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 184 del Reglamento del Senado de la República. Los elementos aportados en dicha reunión de trabajo fueron sustanciales para la integración y elaboración del presente dictamen.

IV. Consideraciones de orden general

La celebración de los tratados en nuestro país, es un proceso de carácter internacional que se prevé en nuestra legislación con la concurrencia de dos poderes, el Ejecutivo Federal y el Senado de la República, tal como se dispone en los artículos 89 fracción X y 76 fracción I, 15, y 117 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respectivamente, que a la letra ordenan:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I...-IX...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI...-XX...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II...-XII...

Artículo 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II...-IX...

Una vez analizado el instrumento internacional objeto del presente estudio y cotejado por cuanto a su contenido frente a las disposiciones conducentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes de la materia, se concluye que el Convenio ha sido otorgado en cumplimiento al marco normativo aplicable.

En consecuencia, el instrumento internacional en comento es susceptible de ser aprobado, en los términos de lo que dispone el Artículo 76 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en mérito de lo cual pasaría a formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión, en términos de lo que establece el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Los integrantes de las Comisiones Unidas que suscriben este dictamen, reconocen la atribución del Ejecutivo Federal al firmar el Convenio en análisis, con apego a lo dispuesto en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Consideraciones de orden específico

Las comisiones dictaminadoras señalan que el robo, la importación y exportación ilegal y el tráfico de bienes culturales, constituyen una mutilación irreparable a la gran riqueza cultural que posee una nación y que, es una realidad en la que resulta mayor la pérdida cultural, que las ganancias monetarias obtenidas de su venta ilícita.

Asimismo, advierten que este delito ha proliferado grandemente en los últimos años a través de bandas de crimen internacional, y México, al poseer un vasto número de sitios arqueológicos, piezas de arte sacro, y documentos estimados como fuente histórica, es uno de los países más perjudicados por esta actividad delictiva en todo el mundo.

Coinciden en que el robo y el tráfico de arte u objetos de valor histórico invaluable, a menudo se le cataloga como una actividad delictiva de menor impacto social que otras actividades transfronterizas como el tráfico de drogas, armas, y seres humanos, a pesar de que organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), señalan que existe una cantidad sustancial de saqueo alrededor del mundo y que las acciones para combatir este ilícito no han correspondido con la gravedad de la situación.

Las Comisiones Unidas destacan que la expoliación, robo y saqueo no sólo es una actividad muy lucrativa para la delincuencia organizada internacional, sino que devasta el contexto histórico de los objetos y la capacidad de reunir conocimientos sobre el pasado y construir un entendimiento de nuestra historia colectiva. Además, tiene un impacto inconmensurable en la identidad cultural de los países de origen.

Asimismo, destacan que por la complejidad de diferenciar un comercio lícito del ilícito de los bienes culturales, es necesario estrechar la cooperación con países, organizaciones e instituciones internacionales para lograr una efectiva protección del patrimonio cultural de la Nación.

Las dictaminadoras manifiestan su respaldo para que el Estado mexicano instrumente acciones firmes a favor de identificar, proteger, conservar, recuperar y rehabilitar el patrimonio cultural propio, con el objetivo de dejar asegurada su existencia y preservación para las futuras generaciones.

Ambas comisiones legislativas, subrayan que el Convenio objeto de análisis del presente dictamen, coadyuva al Estado mexicano a desplegar una estrategia para salvaguardar su patrimonio cultural a través de tres ejes fundamentales: la prevención, la búsqueda de objetos robados y la recuperación de los mismos.

Los senadores integrantes de ambas comisiones dictaminadoras, manifiestan que las disposiciones contenidas en el Convenio, se corresponden con el marco jurídico internacional vigente en la materia y con las convenciones multilaterales de las cuales México es Parte, a saber: Convenio sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos; Tratado sobre la Protección de Muebles de Valor Histórica; Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales; y la convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

Asimismo, coinciden en que el Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China para Cooperación en Materia de Protección, Preservación, Devolución y Restitución de Bienes Culturales y Prevención del Robo, Excavación Clandestina e Importación y Exportación Ilícitas de Bienes Culturales, se suma a la red de tratados que México tiene celebrados con Belice, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Perú y Uruguay.

Los integrantes de las Comisiones Unidas que suscriben el presente dictamen reconocen que, en la firma del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China para Cooperación en Materia de Protección, Preservación, Devolución y Restitución de Bienes Culturales y Prevención del Robo, Excavación Clandestina e Importación y Exportación Ilícitas de Bienes Culturales, el Ejecutivo Federal ha cumplido con las disposiciones constitucionales para el establecimiento de acuerdo con otros Estados y, con base en el análisis y estudio de la propuesta, se ha corroborado que el mismo fue celebrado con apego con lo dispuesto en la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido en la fracción I del Artículo 76 y 133 de nuestra Carta Magna, así como en la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Por lo expuesto y en virtud de que en las disposiciones establecidas en el Convenio que nos ocupa, no se lesiona ni la Soberanía nacional ni se contraviene lo establecido en nuestra Carta Magna, las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico; y de Educación, nos permitimos someter a la consideración de la Honorable Asamblea la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO UNICO.- Se aprueba el **CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA PARA COOPERACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN, PRESERVACIÓN, DEVOLUCIÓN Y RESTITUCIÓN DE BIENES CULTURALES Y PREVENCIÓN DEL ROBO, EXCAVACIÓN CLANDESTINA E IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN ILÍCITAS DE BIENES CULTURALES**, firmado en la ciudad de Beijing, China, el seis de abril de dos mil doce.

Sala de Comisiones de la Honorable Cámara de Senadores, México, D.F., a 5 de marzo de dos mil catorce.

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASIA-PACÍFICO

COMISIÓN DE EDUCACIÓN