

# La Convención de

# 1972

## ■ Edouard Planche

Especialista de la Sección de Tratados para la Protección del Patrimonio Cultural de la UNESCO

La transferencia lícita de objetos culturales facilita el diálogo entre pueblos y juega un papel primordial en el campo de la diplomacia internacional. Los bienes culturales vehiculan un valor simbólico que va intrínsecamente ligado a la historia y al contexto del que son originarios. En cambio, el pillaje y el tráfico ilícito de estos objetos no sólo tienen un impacto negativo en términos meramente económicos, sino que afecta la cohesión de los pueblos de origen, que ven mermada la capacidad que su capital cultural posee para dinamizar el desarrollo económico.

Por desgracia, sitios arqueológicos enteros son sometidos a un pillaje sistemático: piezas únicas del patrimonio cultural de los países son arrebatadas de su lugar de origen para caer en manos de redes criminales internacionales, a menudo relacionadas con otros tipos de actividades delictivas, como el blanqueo de dinero o la financiación de actividades terroristas. Con un mercado del arte en continua expansión

y un crecimiento imparable de las ventas de arte por internet, el tráfico ilícito de bienes culturales es sumamente lucrativo – como el de armas y estupefaciente, en un delito de lo más lucrativo. Las ventas mundiales de bienes culturales, legales o no, habrían llegado a 40 mil millones de dólares en 1993. Hoy esta cifra sería de 60 mil millones, lo que equivale a un aumento de un 50% en diez años

La UNESCO, la única agencia de la Naciones Unidas con un mandato específico sobre la protección del patrimonio cultural, lleva más de 65 años movilizándolo a la comunidad internacional para luchar contra este fenómeno. La Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (1970), es el primer instrumento jurídico internacional para la protección de los bienes culturales muebles

en tiempos de paz, y marco de referencia ineludible en este campo. Actualmente nos encontramos en un momento en que la comunidad internacional ha dado un nuevo impulso a la Convención, entre otras razones por la necesidad imperante de los pueblos de reafirmar sus identidades y revalorizar su patrimonio, como fuerza antagónica a un mundo globalizado. Por otra parte, la opinión pública es cada vez más consciente de los peligros de la expoliación del patrimonio cultural internacional. Esto se ve reflejado en una actitud más responsable por parte de museos, galerías y otras instituciones, cuya conducta fortalece el mercado del arte internacional.

Desde su adopción, el 14 de noviembre de 1970, este instrumento de cooperación ha sido ratificado por 124 países. Desde el año 2000 el número y ritmo de ratificaciones ha crecido notablemente. Algunos de los países que han ratificado este instrumento jurídico son conocidos por ser grandes centros internacionales del mercado del arte: Estados

Unidos se unió a la Convención en 1983, China en 1989, Francia en 1997, Suiza en 2003, Alemania en 2007 y Bélgica y los Países Bajos en 2009. La gran mayoría de países de América Latina se han unidos a las filas de la Convención, con excepción de algunos países de la zona del Caribe. Tratándose de una región extremadamente rica en patrimonio, compuesta por países comúnmente llamados 'exportadores', denominación quizás poco feliz pero muy descriptiva (se calcula que Perú posee más de 13 000 sitios arqueológicos identificados diseminados a lo largo y ancho de su territorio), América Latina lleva años abogando por una aplicación eficaz de la Convención, así como por una cooperación internacional en esta materia que demuestre el compromiso ético de todas las partes implicadas en el mercado de bienes culturales.

La Convención define las medidas a tomar por los Estados Parte para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transmisión de propiedad ilícitas de los bienes culturales y favorecer su restitución. De esta manera, éstos se comprometen a elaborar una legislación conforme a los compromisos internacionales contraídos y a dotarse de los medios jurídicos y técnicos para proteger el patrimonio cultural: cada nueva ratificación conlleva la adaptación de las legislaciones nacionales en materia de protección y salvaguarda del patrimonio. Esta protección supone, por ejemplo, la creación y mejora de inventarios, la puesta en marcha de un sistema de certificados de exportación y la prohibición de venta o adquisición de bienes culturales que no cuenten con este tipo de documento. Para estar de acuerdo con el espíritu de la Convención de 1970, los Estados deben, además, formar a profesionales del patrimonio, a policías especializados y a agentes de aduanas, que juegan un papel primordial en la protección del patrimonio.

Este instrumento normativo, sin embargo, se aplica en un marco relativamente estrecho. En primer lugar, la Convención se refiere a litigios entre Estados, con lo que se excluyen las transacciones de derecho privado. Cabe aquí mencionar la importancia de ratificar el Convenio de UNIDROIT sobre los Bienes Robados o Exportados Ilícitamente: elaborado a petición de la UNESCO y aprobado en 1995, crea un conjunto uniforme de normas de derecho privado relativo al comercio internacional de obras de arte, completando así las disposiciones del derecho público de la Convención de la UNESCO. El Convenio de UNIDROIT permite que las demandas puedan ser interpuestas directamente ante los tribunales nacionales, y los demandantes sean personas físicas, entidades o Estados.

Por otra parte, la Convención de 1970 no se aplica con carácter retroactivo, es decir, las adquisiciones ilícitas, los robos o los pillajes que hayan ocurrido antes de 1970 no entran en su ámbito de aplicación, siendo este uno de los principales caballos de batalla de los países que han sufrido un expolio continuado desde tiempos inmemoriales. No hay que olvidar que el texto de la Convención de 1970 fue el resultado de un compromiso alcanzado tras duras negociaciones, dado que los temas de restitución plantean temas de seria sensibilidad política. En cuanto a la adquisición de un bien "de buena fe", el Convenio de UNIDROIT obliga en sus disposiciones a que el poseedor de un bien robado lo restituya, y está obligado a verificar que éste haya sido introducido de manera legal en el mercado.

La Convención de 1970, pese a sus limitaciones, trata de frenar la hemorragia cultural de la que son víctimas numerosos países, así como las redes del mercado clandestino. América Latina aúna esfuerzos para que las reglas del juego del comercio de bienes culturales sean más equilibradas, y para que la Convención de 1970 se aplique de manera más efectiva, en especial en lo que se refiere a una actualización de los criterios utilizados para definir los bienes culturales objetos de protección, especialmente para los objetos arqueológicos procedentes de excavaciones clandestinas (la Convención de 1970 sólo protege objetos inventariados). También pugnan para que se revisen los criterios para establecer la "buena fe" del poseedor del bien cultural en cuestión, así como para que se cierren un mayor número de acuerdos bilaterales donde se especifiquen las restricciones de importación de bienes culturales con mayor riesgo de tráfico ilícito.

Esta posición conjunta se vio reflejada en la Primera Sesión del Comité Subsidiario a la Reunión de Estados Partes a la Convención de 1970, que tuvo lugar los días 2 y 3 de julio de septiembre en la Sede de la UNESCO en París (justo después de la Reunión Extraordinaria de Estados Partes, que se reunió el 1 de julio). En esta primera sesión del Comité, órgano de seguimiento de la Convención recién creado, se adoptó el reglamento interior del Comité, y arrancaron las discusiones sobre las directrices operativas que servirán de pauta para la implementación de la Convención. Nos encontramos pues en un momento decisivo en la historia de este instrumento jurídico: tras más de cuarenta años de existencia, los Estados adheridos a la Convención están confeccionando la "hoja de ruta" para su puesta en práctica.

La eficacia de la Convención de 1970 reposa en el número de Estados que la hayan ratificado y en su diligencia para cumplirla de forma adecuada. La UNESCO ofrece sus buenos oficios y su experiencia a través de formaciones de fortalecimiento de capacidades en el terreno, en estrecha colaboración con otras organizaciones como Interpol, UNIDROIT, el Consejo Internacional de Museos, la Organización Mundial de Aduanas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, los representantes del mercado del arte y las fuerzas de policía especializadas. El objeto de estos talleres es la creación de redes a nivel nacional e internacional que incluyan todos los actores implicados en la protección del patrimonio y el mercado del arte. Estas formaciones se dirigen a un amplio abanico de participantes, que incluyen representantes de los Ministerios relacionados, agentes de policía y aduanas, magistrados y fiscales expertos en el tema, personal de museos y asociaciones relacionadas con la protección del patrimonio cultural, así como representantes del mercado del arte. Además,

la UNESCO también desarrolla programas de sensibilización al público general sobre la importancia del patrimonio y la necesidad de salvaguardarlo y luchar contra el tráfico ilícito: el arma más eficaz contra el pillaje de objetos culturales es la toma de conciencia por parte de las poblaciones locales.

La Convención ha permitido, además, una labor de sensibilización considerable sobre la importancia de la restitución de bienes culturales. Esa labor ha tenido una notable influencia en la cooperación cultural internacional, y ello hasta en casos que no entran en el ámbito de aplicación de la Convención en un sentido estricto. Es ésta una de las consecuencias de la aprobación e ulterior ratificación de la Convención: al dotarse los Estados de los instrumentos jurídicos y técnicos encargados de aplicar la Convención de 1970, disponen así de competencias aplicables también en casos que no se encuentran en el ámbito de aplicación de ésta, como en el caso de la restitución de bienes adquiridos ilícitamente antes de 1970. Son muchas las restituciones que se llevan a cabo directamente entre Estados, en un marco bilateral y al margen de la Convención, pero ateniéndose a sus principios.

La complejidad de algunos casos han mostrado también hasta qué punto es interesante disponer de un órgano especial que permita un diálogo abierto y neutral para abordar estos asuntos. Es éste el motivo de la creación en 1978 de un Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en Caso de Apropiación Ilícita. El Comité propone sus buenos oficios para la mediación y la conciliación entre Estados en los casos de conflicto sobre el retorno o la restitución de bienes culturales, cuando no se aplican las disposiciones de la Convención de 1970. A este respecto, en febrero de 2012, cuando Argentina restituyó al Perú 46 piezas de cerámica y un collar de cuentas de metal, los responsables de ambos países no sólo destacaron la colaboración permanente de sus respectivas autoridades, sino que recordaron asimismo su labor en calidad de miembros del Comité Intergubernamental de la UNESCO para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en Caso de Apropiación Ilícita.

La UNESCO es además consciente de que el arma más eficaz contra el pillaje de objetos culturales es la toma de conciencia por parte de las poblaciones locales, de los turistas y del público general, de que el patrimonio tiene un valor que va mucho más allá del precio – a veces irrisorio – que se puede pagar por él, y que juega un papel primordial en la cohesión social de las comunidades. Por ello, se ha puesto en marcha recientemente una campaña de sensibilización al público general dirigida a concienciar a la población sobre la importancia del patrimonio y la necesidad de salvaguardarlo. Las formaciones anteriormente mencionadas sirven de catalizador para esta labor de sensibilización, en el marco de la cual también se han producido documentales, publicaciones y materiales didácticos para gente joven.

La UNESCO, con la Convención de 1970 y su programa de prevención al tráfico ilícito de bienes culturales, no busca obstaculizar la circulación de bienes culturales: su misión es velar, junto con el mercado del arte y la comunidad internacional, para que estos intercambios sean consentidos por todas las partes implicadas, para que el patrimonio de cada pueblo – garante insustituible de su identidad – sea apreciado en toda su riqueza y ayude a la cohesión y desarrollo sostenible de las sociedades. 

# CAPACIDADES JURÍDICAS Y PRÁCTICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

■ María Miñana

Especialista de la Sección de Tratados para la Protección del Patrimonio Cultural de la UNESCO

**E**l fortalecimiento de capacidades, así como la creación de redes a nivel nacional, regional e internacional que involucren a los diferentes agentes dedicados a la protección del patrimonio cultural, son cruciales en la estrategia de la UNESCO para luchar contra el tráfico ilícito de bienes culturales a largo plazo. La importancia de una labor preventiva eficiente, como por ejemplo, de una legislación eficaz en materia de protección de patrimonio, la existencia de fuerzas de policía especializadas o una sensibilización del público general sobre la importancia del patrimonio son algunos de los temas que se incluyen en las formaciones de fortalecimiento de capacidades que la UNESCO organiza, y que se han intensificado de manera significativa a lo largo de los dos últimos años.<sup>1</sup>

En estrecha colaboración con las oficinas de la UNESCO en el terreno, y con la participación de instituciones clave en la lucha contra el tráfico ilícito – INTERPOL, UNIDROIT, la Organización Mundial de Aduanas, las fuerzas de policía especializadas, estas formaciones se adaptan a las necesidades específicas de cada país o región, y van también dirigidas a públicos variados: agentes gubernamentales, personal de museos, arqueólogos, juristas, fuerzas de policía, agentes de aduanas, investigadores, mercado del arte, profesores universitarios o miembros de la sociedad civil.

En América Latina, desde 2012 hasta al momento, se han organizado dos formaciones en el Cono Sur con especial atención al rol de las fuerzas de policía, una formación en Santa Lucía para la región del Caribe – área donde varios países aún no ha ratificado la Convención de 1970 – y dos talleres en Lima dedicados a la región andina y de Centroamérica, que hizo especial hincapié en la importancia de la prevención para luchar contra esta actividad ilegal, así como en el papel central de las fuerzas de policía.

Solo una acción conjunta a escala nacional, regional e internacional, y un seguimiento regular de la ejecución de los mecanismos jurídicos y operacionales para luchar contra el tráfico ilícito pueden asegurar las condiciones necesarias para una disminución paulatina de esta actividad. La UNESCO está al servicio de sus Estados Miembros con su experiencia técnica y su labor insustituible como la única agencia de Naciones Unidas con un mandato en la protección del patrimonio cultural, y con el apoyo técnico de las agencias internacionales asociadas. 

## Notas

<sup>1</sup> Para más información ver <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/illicit-traffic-of-cultural-property/capacity-building/latin-america-the-caribbean>