

EL CONVENIO DE UNIDROIT

UNA VISIÓN COMPARTIDA Y UNA RESPONSABILIDAD CONJUNTA

■ Marina Schneider

Oficial superior de UNIDROIT

Todos conocemos ejemplos que reflejan la necesidad urgente de adoptar medidas para detener el incremento de robos y exportaciones ilícitas de obras de arte, y no solo en los países de América Latina y el Caribe. Si bien en ocasiones dichas obras son restituidas al país de origen –como parte de un movimiento que responde a las normas éticas y jurídicas defendidas por la UNESCO y su Convención de 1970– es evidente que las leyes y los reglamentos nacionales en vigor no logran garantizar una defensa satisfactoria.

Aunque el Convenio de UNIDROIT¹ se propone resolver esta situación, sigue siendo objeto de un apasionado y en ocasiones violento debate debido a los falsos rumores y a la desinformación. Uno de los problemas radica en que muy pocos de sus detractores conocen realmente el texto o sus objetivos. Todo parece indicar que ha llegado la hora de que los marchantes echen a un lado la retórica y emprendan un estudio profundo del texto, cuyas disposiciones solo pueden entenderse adecuadamente si se comparan con el estado actual de la legislación en esta esfera.²

El presente artículo describe lo que se ha hecho hasta el momento para garantizar la aplicación eficaz del Convenio, con especial énfasis en América Latina y el Caribe, pasa revista a lo logrado y explora las perspectivas futuras.

Esfuerzos realizados hasta la fecha...

Desde que se aprobó el Convenio, UNIDROIT ha tratado de responder a las solicitudes de información y, a veces, de disipar lo que podrían denominarse legítimas preocupaciones de algunos.

...en el plano gubernamental

El Convenio de UNIDROIT de 1995 tiene por objeto crear un

mecanismo de cooperación internacional con la participación de los países de origen y los de destino sobre la base de que, una vez devueltos los bienes culturales a sus respectivos territorios, cualquier sistema que garantice la restitución de dichos bienes se mantendrá en pie o sucumbirá en dependencia de la disposición que muestren estos países para actuar.

La Secretaría de UNIDROIT ha sido invitada en ocasiones a participar en consultas nacionales dirigidas a determinar en qué medida el Convenio está a favor o en contra de la legislación nacional y el contexto cultural del país. UNIDROIT ha elaborado un informe explicativo sobre el Convenio para ayudar a comprender sus disposiciones.³ Todos los documentos preparatorios, así como las actas y minutas de la Conferencia diplomática que culminó con la aprobación de la Convención están disponibles en el sitio web de UNIDROIT.⁴ Igualmente, UNIDROIT también ha acogido en Roma a abogados de los gobiernos en virtud de su programa de becas para el estudio del Convenio.⁵

No es necesario decir que el Convenio de UNIDROIT de 1995 no es el único instrumento jurídico internacional elaborado con objeto de combatir el comercio ilícito y que una de las funciones de la Secretaría de UNIDROIT es explicar a qué situaciones se ajusta el Convenio y cómo puede ser utilizado para complementar otros instrumentos análogos. Un ejemplo de ello es la relación existente entre el Convenio de UNIDROIT de 1995 y la Convención de la UNESCO de 1970 sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales. Se han dedicado varios artículos específicamente a la cuestión de cómo ambos instrumentos pueden complementarse⁶, ya que uno no sustituye al otro. Otra relación importante que debe examinarse es la existente entre el Convenio de UNIDROIT y el Plan de la Secretaría



Diablos Danzantes de Venezuela, inscrito en 2012 en la Lista del Patrimonio Inmaterial de la UNESCO (Fundación Centro de la Diversidad Cultural, 2006)

de la Mancomunidad de 1993 para la protección del patrimonio cultural material, vinculante para muchos Estados del Caribe.

Asimismo, UNIDROIT participó en una serie de talleres nacionales y regionales organizados por las autoridades locales y la UNESCO, a veces de forma conjunta con otras organizaciones como el Instituto Ítalo-Latinoamericano ILLA, sobre la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. En estos eventos participaron funcionarios públicos y especialistas nacionales en la esfera del patrimonio cultural. UNIDROIT asiste a estos talleres desde hace muchos años⁷ para presentar el Convenio de 1995 y, en virtud de este proceso, ha fortalecido sus vínculos con algunos países de América Latina, entre otros, Ecuador en 1996, México en 2006, 2009, 2012 y 2013, Argentina en 2009 y 2012, y Perú en 2012, y el Caribe, entre otros, Granada en 1997, Cuba en 2005 y Santa Lucía en 2012.

Por último, el Presidente de UNIDROIT convocó la primera reunión sobre el examen del funcionamiento práctico del Convenio de UNIDROIT de 1995, de conformidad con lo estipulado en su Artículo 20. Dicho evento tuvo lugar en la sede de la UNESCO en París el 19 de junio de 2012.⁸ La reunión brindó la oportunidad de explicar qué mecanismos internacionales de reclamación de bienes culturales existen, además de los instrumentos internacionales, con el fin de comprender mejor los beneficios que ofrecen los mecanismos del Convenio de 1995 y evaluar los efectos de este último más allá del número de ratificaciones y adhesiones. Asimismo, esta reunión permitió que los Estados interciliaran sus experiencias, compararan las prácticas y debatieran las dificultades encontradas en la aplicación del Convenio. Las presentaciones de los expertos internacionales facilitaron los debates de los Estados Partes y no Partes en el Convenio. Aunque varios países de América Latina asistieron a la reunión, UNIDROIT no logró atraer a los Estados del Caribe.

...con la participación de especialistas

La Secretaría de UNIDROIT se acerca a los profesionales del mundo del arte que dominan el lenguaje y los criterios políticos y comerciales. Su apoyo es esencial a la hora de convencer a los Gobiernos en su legislación y, de hecho, los detractores más hostiles del Convenio han sido, por lo general, algunos tipos de operadores del mercado, como marchantes y coleccionistas, a menudo desinformados sobre su contenido y sus objetivos.

UNIDROIT tiene la oportunidad de conocer a estos profesionales y aclarar sus dudas durante las reuniones organizadas por la UNESCO, la INTERPOL, el Consejo de Europa, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), y el Consejo Internacional de Museos (ICOM), entre otros. En este contexto cabe señalar que todas estas organizaciones han apoyado el Convenio de UNIDROIT y desempeñan un papel decisivo a la hora de difundirlo a escala mundial entre sus miembros.

Puesto que gran parte de las discrepancias se manifiestan en términos emocionales, es esencial que el Convenio se analice de manera estrictamente racional. Todas las partes, los gobiernos y operadores privados por igual tienen que aprender a contener tales excesos de lenguaje y conducta que, a la larga, solo pueden despertar el resentimiento y reforzar viejos prejuicios. Los gobiernos, por ejemplo, deben reconocer que no todos los marchantes y coleccionistas de obras de arte son ladrones y sinvergüenzas. Los marchantes y coleccionistas, por su parte, deben evitar los objetos que de manera evidente han sido comercializados ilícitamente, aunque su procedencia no sea clara.

Los talleres regionales también ofrecen un foro alternativo para conocer a los directores de museos de todo el mundo y presentarles las disposiciones del Convenio, destacando, en

particular, el hecho de que si este instrumento tiene por objeto promover una mayor diligencia por parte de los compradores, ello no es más de lo que ya se les requiere en sus respectivos códigos de práctica. Se enfatiza en la importancia de crear bases de datos sobre objetos robados e inventarios y se insiste en los problemas que rodean a los sitios arqueológicos; estos son temas abordados en el Convenio de UNIDROIT.

¿Qué se ha logrado?

Entonces, ¿qué se ha logrado hasta el momento y cómo ha cambiado el panorama a raíz de las diversas iniciativas desplegadas por la Secretaría de UNIDROIT, a título individual o de conjunto con otros organismos y organizaciones?

Estado de aplicación

El Convenio UNIDROIT fue aprobado en Roma el 24 de junio de 1995 y entró en vigor el 1 de julio de 1998. Treinta y tres Estados son Partes en el Convenio desde el 1 de agosto de 2013.⁹ El Convenio está abierto a la ratificación o adhesión de los Estados que no son miembros de la Organización, este es el caso de la mayoría de los Estados del Caribe.

Muchos países de América Latina ya son Partes en el Convenio de 1995 (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú), así como algunos países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Panamá). Honduras ha concluido el procedimiento interno y está a punto de depositar su instrumento de adhesión ante el Gobierno de Italia, depositario del Convenio. Tras el taller regional celebrado en Santa Lucía en diciembre de 2012, la Secretaría ha procurado promover actividades en el Caribe y espera que se estén dando pasos en esta dirección. Otros Estados han decidido adherirse y trabajan con este fin.

Las consultas se realizan a ritmo acelerado en algunos Estados de destino, sin calendario fijo ni indicios sobre los resultados probables. Los Estados Unidos están a la espera de la decisión que adopten los Estados europeos, actitud más sabia si se tiene en cuenta que ratificaron la Convención de la UNESCO de 1970 y luego descubrieron que los principales Estados importadores europeos habían declinado seguir su ejemplo, lo que afectó sobremedida los efectos de la Convención. Hasta cierto punto, los Estados Unidos pueden darse el lujo de esperar, ya que su propia legislación sobre la protección de los bienes culturales es bastante avanzada y se basa parcialmente en acuerdos bilaterales de gran eficacia.

Algunos Estados de origen se han quejado de las debilidades de los instrumentos normativos en la materia, al no adherirse los Estados de destino al Convenio de UNIDROIT de 1995 debido a la oposición del mercado del arte. A pesar de los esfuerzos desplegados por la Secretaría de UNIDROIT y de sus asociados en esta empresa, los encarnizados debates que se producen, a menudo injustamente, en el mundo del arte y los fuertes sentimientos que han despertado, han encontrado su lugar en la prensa escrita de Suiza, los Países Bajos y, particularmente, el Reino Unido. Pero en el otro extremo los museos están igualmente haciendo oír su voz y el ICOM, en diversas ocasiones, ha instado a todos los gobiernos a ser Partes en el Convenio. Este llamamiento se ha reproducido

fielmente en declaraciones finales y recomendaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰ y en talleres regionales; ninguno de ellos ha dejado de observar que solo la cooperación internacional puede poner fin al comercio ilícito y que esto significa ratificar los instrumentos jurídicos actualmente en vigor.

Otro elemento importante que puede propiciar un mayor número de adhesiones al Convenio de 1995 por parte de los Estados europeos es la decisión adoptada en mayo de 2013 por la Comisión Europea con vistas a revisar la Directiva 93/7/CEE.¹¹ Muchos Estados europeos, aunque no son Partes en el Convenio de 1995, han hecho suyos sus principios, conceptos y normas a la hora de incorporar la Directiva en su legislación nacional y algunas de sus disposiciones pertinentes han sido propuestas como modificaciones de la Directiva, por ejemplo, con relación a las limitaciones de tiempo y la diligencia debida. Ya se han iniciado los debates y la Directiva revisada deberá entrar en vigor en 2015.

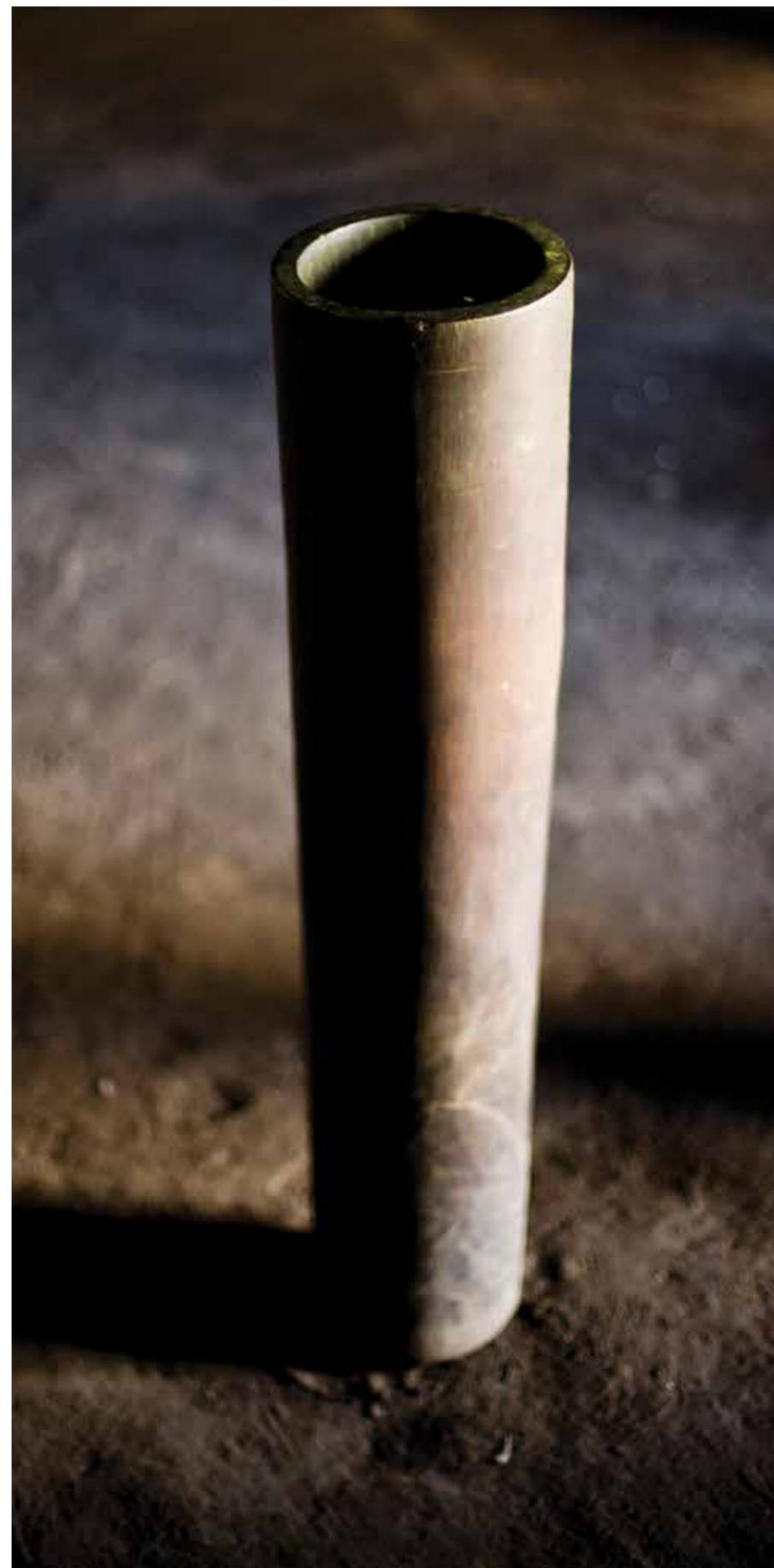
El uso del Convenio como referencia para la evaluación de la diligencia debida

El principio aprobado en el Convenio de 1995, según el cual el pago de la indemnización al adquirente se sometería a la prueba de que actuó con "diligencia debida" en el momento de la adquisición (apartado 1 del Artículo 4), conjuntamente con una amplia definición de "bien cultural", ha sido considerado como el paso más importante de la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. La "definición" de la diligencia debida que figura en el Convenio (apartado 4 del Artículo 4) ha puesto de manifiesto la influencia del Convenio de 1995 en las legislaciones nacionales, la jurisprudencia y los debates a nivel europeo sobre la revisión de la Directiva de la UE de 1993.

Algunos Estados, aunque no son Partes en el Convenio de 1995, han puesto en práctica la Convención de la UNESCO de 1970 y han rebasado los requisitos de esta al inspirarse en el Convenio de 1995, particularmente el concepto de diligencia debida. De hecho, el Gobierno de los Países Bajos ha optado por aplicar la Convención de la UNESCO de 1970, "en parte, por los elementos positivos del Convenio de UNIDROIT y, en particular, por lo dispuesto en el apartado 4 del Artículo 4 del Convenio de 1995".¹² Lo mismo se aplica en el caso de Suiza.¹³

Conclusión

Aunque el Convenio tiene por objeto garantizar una mayor incidencia en la restitución o devolución de los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, su idea central es reducir el tráfico ilícito fomentando un cambio gradual a la par que profundo en el comportamiento de los operadores del mercado del arte y demostrar que, aunque la tarea de proteger el patrimonio cultural debe mantener necesariamente una esencia nacional, puede y de hecho debe coincidir o, mejor aún, avanzar de manera solidaria entre los Estados. La única manera de lograr un cambio es por medio del compromiso que, por su propio carácter, no puede satisfacer plenamente los intereses de todas las partes. Sin embargo, un análisis cuidadoso y, sobre todo, objetivo del Convenio de UNIDROIT debería ser lo suficientemente convincente para que no haya parte que sufra en exceso sobre otra. 



Notas

¹Para consultar el texto íntegro del Convenio, véase <http://www.UNIDROIT.org/english/conventions/1995culturalproperty/1995culturalproperty-e.pdf>

²Este asunto ha sido muy destacado y comentado desde hace tiempo por el profesor Pierre Lalive (cf. ULR/RDU 1996-1, pp. 40-58).

³Informe explicativo elaborado por la Secretaría de UNIDROIT, disponible en <http://www.UNIDROIT.org/english/conventions/1995culturalproperty/1995culturalproperty-explanatoryreport-e.pdf>. Asimismo, la Sra. Lyndel Prott ha publicado un análisis sobre el Convenio de UNIDROIT de 1995 en IAL, <http://www.ial.uk.com/UNIDROIT.php>

⁴Documentos preparatorios disponibles en <http://www.UNIDROIT.org/english/conventions/1995culturalproperty/study70-archive-e.htm> y Actas y minutas en <http://www.UNIDROIT.org/english/conventions/1995culturalproperty/1995culturalproperty-acts-e.pdf>

⁵Programa de Becas, disponible en <http://www.UNIDROIT.org/english/legalcooperation/scholarships.htm>

⁶Véanse, entre otros, algunos de los artículos publicados por Lyndel Prott (cf. Unif. L. Rev./Rev. dr. unif. 1996-1, pp. 59-71 y Unif. L. Rev./Rev. dr. unif. 2009, pp. 215-237).

⁷Para obtener información sobre los cursos de formación con asistencia de UNIDROIT desde 2000, destinados a explicar la Convención de 1995, véase el Apéndice IV del documento informativo elaborado por la Secretaría de UNIDROIT para la primera reunión del Comité Especial encargado de examinar el funcionamiento del Convenio (19 de junio de 2012), disponible en <http://www.UNIDROIT.org/english/conventions/1995culturalproperty/1meet-120619/dc8-cs01-03-e.pdf>

⁸<http://www.UNIDROIT.org/english/conventions/1995culturalproperty/1meet-120619/pres-e.pdf>

⁹Para consultar la lista de los Estados Partes en la Convención, véase <http://www.UNIDROIT.org/english/implementation/i-95.pdf>

¹⁰ La última resolución data del 12 de diciembre de 2012 (A/67/L.34).

¹¹Directiva 93/7/CEE relativa a la restitución de bienes culturales extraídos de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:074:0074:0079:EN:PDF> (y modificaciones de 1997 y 2001).

¹²Memorando explicativo de la Ley de los Países Bajos relativa a la Convención de la UNESCO de 1970 sobre la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (Aplicación), p.3. Véase nuevo artículo 3:87a del Código Civil de los Países Bajos.

¹³Véase Ley Federal de Suiza sobre la Transferencia Internacional de Bienes Culturales (CPTA) de 2003, en particular sus Artículos 16 y 24.