



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

INSTRUMENTO DE ASISTENCIA PRÁCTICA
para facilitar la aplicación de las Directrices
Internacionales sobre las Respuestas
de Prevención del Delito y Justicia Penal
al Tráfico de Bienes Culturales
y Otros Delitos Conexos



OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Instrumento de asistencia práctica
para facilitar la aplicación de
las Directrices Internacionales sobre
las Respuestas de Prevención del Delito
y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales
y Otros Delitos Conexos



NACIONES UNIDAS
Viena, 2016

© Naciones Unidas, septiembre de 2016. Reservados todos los derechos en todo el mundo.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, o sobre el trazado de sus fronteras o límites.

Producción editorial: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Agradecimientos

El presente instrumento de asistencia práctica se ha preparado de conformidad con la resolución 69/169 de la Asamblea General relativa a las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos. La Sección de Apoyo a la Conferencia, Subdivisión de Lucha contra la Delincuencia Organizada y el Tráfico Ilícito, División para Asuntos de Tratados, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) coordinó la preparación del instrumento, que fue facilitada por una contribución extrapresupuestaria de Italia.

El instrumento de asistencia práctica se basa en gran medida en las aportaciones de los Estados Miembros. La preparación del documento de información técnica para la elaboración de las Directrices corrió a cargo de Stefano Manacorda (consultor), y el instrumento de asistencia práctica fue finalizado por Marc Balcells (consultor). Aportaron valiosas contribuciones Tania Bañuelos, Citlalin Castañeda, Celso Coracini, Nodirjon Ibragimov, Xiaohong Li y Catherine Muganga, funcionarios de la UNODC, y los pasantes Timur Tusray y Anna Lunghi. El instrumento también se benefició de las observaciones formuladas por organismos asociados de la UNODC, entre ellos, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de Aduanas, el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado y la Organización Internacional de Policía Criminal.



Cooperación Italiana para el Desarrollo

Ministerio de Asuntos Exteriores
y Cooperación Internacional

Prefacio

El presente instrumento de asistencia práctica, patrocinado por Italia, tiene por objeto promover la aplicación de las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos, aprobadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en Viena en 2014 y por la Asamblea General en su resolución 69/196, de 18 de diciembre de 2014.

El patrimonio cultural es un testimonio singular de la identidad de los pueblos y del género humano. Su protección es un imperativo para la humanidad.

El tráfico de bienes culturales priva a los pueblos de elementos fundamentales de su identidad y de valiosos recursos para su desarrollo sostenible, los despoja de su pasado y, por lo tanto, perjudica su futuro. Los países en desarrollo se cuentan entre los países más afectados por esta forma de delincuencia organizada. De ahí que sea especialmente importante incluir la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada y la protección del patrimonio cultural en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El inestimable valor de los bienes culturales hace de ellos una fuente de posibles ganancias para las organizaciones delictivas. Además, los bienes culturales están cada vez más expuestos a la amenaza de ciertos grupos terroristas, que los utilizan para financiar sus actividades delictivas o los destruyen porque representan valores que desafían su ideología criminal. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social han exhortado reiteradamente a los Estados Miembros a que combatan de manera más eficaz este tipo de “delito emergente”. Por consiguiente, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional han alentado la preparación de las Directrices Internacionales. La Convención de Palermo ofrece sin duda varias herramientas útiles para ese propósito, al ser uno de los instrumentos jurídicos internacionales más avanzados, con un nivel de ratificación prácticamente universal.

Las Directrices constituyen un corpus integral para la protección de los bienes culturales desde el punto de vista de la prevención del delito y la justicia penal. Contribuyen sin duda a colmar un vacío del sistema jurídico internacional, pues proveen a la comunidad internacional de un instrumento amplio de lucha contra los delitos relacionados con los bienes culturales.

Dado que se deberían aplicar “en toda situación, incluidas circunstancias excepcionales” (Directriz 48), las Directrices son un instrumento muy útil de lucha contra una amplia variedad de actividades delictivas, entre ellas, la deleznable destrucción y el comercio ilícito de los bienes culturales por parte de grupos terroristas, lo que el Consejo de Seguridad ha reconocido que representa una amenaza creciente.

La dedicación de larga data de Italia a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y a la protección del patrimonio cultural ha llevado a nuestro país a contribuir a la redacción de las Directrices y a apoyar enérgicamente su aprobación, en estrecha cooperación con todos los Estados Miembros, y a financiar la preparación del presente instrumento de asistencia práctica.

A lo largo de los años, Cooperación Italiana ha promovido activamente la protección del patrimonio cultural en asociación con las entidades internacionales pertinentes, entre otras cosas, mediante programas de formación y de creación de capacidad, la restauración del patrimonio

arquitectónico y artístico, la renovación urbana, y la realización de estudios e investigaciones. En este contexto, en 2011 Cooperación Italiana financió la preparación del primer proyecto de directrices por el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.

En ese contexto, Italia contribuyó, además, a la creación de un subgrupo del Grupo de Lucha contra la Financiación del EIIL sobre el saqueo de antigüedades y bienes culturales, que actualmente presidimos.

También nos complace recordar la función que cumple la Unidad de los Carabineros para la Tutela del Patrimonio Cultural. En 1969, Italia fue el primer país en establecer un órgano de cumplimiento de la ley tan especializado, instrumento esencial para la protección efectiva del patrimonio cultural, como se indica en la Directriz 29. La Unidad constituirá, además, la base del equipo de tareas Unidos por el Patrimonio, bajo la coordinación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Para la aplicación nacional de las Directrices, los Estados Miembros deberían revisar, según proceda, su legislación interna. Además, la necesidad de aproximar —o incluso armonizar— la legislación nacional ha sido ampliamente reconocida como una prioridad para la protección del patrimonio cultural, con el posible objetivo último de elaborar una *lex culturalis*, que podría tener plenamente en cuenta el carácter singular de este tema.

La aplicación efectiva de las Directrices requerirá el máximo grado de sinergia entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y otras organizaciones internacionales pertinentes, como la UNESCO, la Organización Internacional de Policía Criminal, el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado, la Organización Mundial de Aduanas, el Consejo Internacional de Museos y el Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales. La participación activa del sector privado y la sociedad civil también será crucial para la aplicación de las Directrices.

La aprobación de las Directrices demuestra la conciencia creciente y en evolución de la comunidad internacional acerca de la necesidad de aumentar la cooperación internacional en este campo. Esperamos que todos los Estados Miembros concedan la más alta consideración a cada Directriz y al espíritu que inspiró su adopción y la elaboración del presente instrumento de asistencia práctica.

Italia está dispuesta a compartir su experiencia con todos los asociados. Nuestra labor conjunta contribuirá en esa forma a la protección eficaz del patrimonio cultural contra la delincuencia organizada y el terrorismo, en defensa de todos los pueblos, de su historia y de su identidad.



Ministro de Asuntos Exteriores
y Cooperación Internacional



Ministro de Bienes y Actividades
Culturales y Turismo

Índice

Prefacio.....	v
INTRODUCCIÓN	1
I. ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN.....	3
A. Reunión de información y datos	3
Directriz 1.....	3
Directriz 2.....	6
Directriz 3.....	8
Directriz 4.....	16
B. La función de las instituciones culturales y el sector privado.....	19
Directriz 5.....	19
Directriz 6.....	23
Directriz 7.....	24
Directriz 8.....	26
C. Supervisión.....	19
Directriz 9.....	28
Directriz 10.....	31
Directriz 11.....	34
D. Educación y concienciación	36
Directriz 12.....	36
II. POLÍTICAS DE JUSTICIA PENAL.....	39
A. Textos jurídicos internacionales	39
Directriz 13.....	39
Directriz 14.....	40
B. Delitos penales y administrativos	41
Directriz 15.....	41
Directriz 16.....	42
Directriz 17.....	50
Directriz 18.....	51
Directriz 19.....	52
C. Sanciones penales y administrativas	53
Directriz 20.....	53
Directriz 21.....	54
Directriz 22.....	55

D. Responsabilidad de las empresas	56
Directriz 23.....	56
Directriz 24.....	56
E. Incautación y decomiso	57
Directriz 25.....	57
Directriz 26.....	59
Directriz 27.....	60
Directriz 28.....	61
F. Investigaciones.....	61
Directriz 29.....	61
Directriz 30.....	63
Directriz 31.....	63
III. COOPERACIÓN	65
A. Jurisdicción.....	65
Directriz 32.....	65
B. Cooperación judicial en asuntos penales	65
Directriz 33.....	65
Directriz 34.....	66
Directriz 35.....	69
C. Extradición	70
Directriz 36.....	70
Directriz 37.....	71
Directriz 38.....	72
D. Cooperación internacional con fines de incautación y decomiso	73
Directriz 39.....	73
Directriz 40.....	74
E. Cooperación internacional entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las encargadas de la investigación.....	75
Directriz 41.....	75
Directriz 42.....	76
Directriz 43.....	77
Directriz 44.....	78
Directriz 45.....	79
F. Devolución, restitución o repatriación	80
Directriz 46.....	80
Directriz 47.....	81

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN	83
Directriz 48.....	83

ANEXOS

I. Tratados, convenios, convenciones y otros documentos oficiales, que contienen algunos artículos relativos a la protección y devolución de los bienes culturales aplicables a ciertas Directrices.....	85
II. Glosario	97



INTRODUCCIÓN

De conformidad con las resoluciones 66/180 y 68/186 de la Asamblea General y la resolución 2010/19 del Consejo Económico y Social, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) preparó un proyecto de directrices en consulta con los Estados Miembros y en estrecha colaboración, según el caso, con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y otras organizaciones internacionales competentes.

En su resolución 69/196, de 18 de diciembre de 2014, la Asamblea General aprobó las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos.

Las Directrices se basan en los aspectos de prevención del delito y justicia penal de la protección contra el tráfico de bienes culturales, y en ellas se tiene en cuenta un examen de las prácticas y las iniciativas que se aplican actualmente en varios países para hacer frente al problema del tráfico de bienes culturales, así como los principios y normas que se derivan del análisis de los siguientes instrumentos jurídicos internacionales: la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales¹; el Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente², aprobado por el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado; la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático³; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁴; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁵; la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado⁶ y sus Protocolos Primero y Segundo⁷; y el Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales⁸.

Como se indica en la resolución 69/196 de la Asamblea General, las Directrices no son vinculantes y se ponen a disposición de los Estados Miembros para que las tengan presentes

¹Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 823, núm. 11806.

²Ibíd., vol. 2421, núm. 43718.

³Ibíd., vol. 2562, núm. 45694.

⁴Ibíd., vol. 2225, núm. 39574.

⁵Ibíd., vol. 2349, núm. 42146.

⁶Ibíd., vol. 249, núm. 3511.

⁷Ibíd., vol. 2253, núm. 3511.

⁸Ibíd., vol. 1125, núm. 17512.

al formular y reforzar sus políticas, estrategias, leyes y mecanismos de cooperación en materia de prevención del delito y justicia penal para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos en todas las situaciones. Las Directrices sirven de referencia a los encargados de formular políticas a nivel nacional y de instrumento para la creación de capacidad en lo que respecta a las respuestas de prevención del delito y justicia penal al tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, en coordinación con la UNESCO y otras organizaciones internacionales competentes, según proceda.

En su resolución 69/196, la Asamblea General solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que, cuando correspondiera, en consulta con los Estados Miembros, elaborara un instrumento de asistencia práctica para facilitar la aplicación de las Directrices, teniendo en cuenta el documento de información técnica preparado para la elaboración de estas⁹ y las observaciones formuladas por los Estados Miembros¹⁰.

En consecuencia, se procedió a elaborar el presente instrumento de asistencia práctica con el objetivo de ayudar a los Estados en la aplicación de las Directrices. Está concebido para uso de las autoridades nacionales competentes, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, los profesionales y los encargados de formular políticas que trabajan en el ámbito de los bienes culturales. Las sugerencias para la aplicación práctica de ciertas directrices también pueden resultar pertinentes para los particulares y las personas jurídicas que trabajan en el mercado lícito de obras de arte y las esferas conexas.

El instrumento de asistencia práctica es un instrumento no vinculante y está pensado para ser utilizado de manera consecuente con las leyes y obligaciones nacionales e internacionales pertinentes.

⁹ Se puede consultar en www.unodc.org.

¹⁰ Versión actualizada del compendio de observaciones de los Estados Miembros relativas al proyecto de directrices específicas sobre las respuestas de prevención del delito y justicia penal al tráfico de bienes culturales (E/CN.15/2013/CRP.7/Rev.1).



I. ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN

A. Reunión de información y datos

Directriz 1. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer y mantener, según proceda, inventarios o bases de datos de los bienes culturales con el fin de protegerlos contra el tráfico. El hecho de que los bienes culturales no estén registrados en dichos inventarios en modo alguno los excluirá de la protección contra el tráfico y los delitos conexos.

El registro de un bien cultural importante en un inventario (de acceso limitado al personal pertinente de una institución determinada) es una medida útil para impedir su tráfico y lograr la recuperación de los bienes objeto de tráfico. El registro puede facilitar a las autoridades, la policía de apoyo y otros organismos de control la identificación de los objetos culturales a los fines de su supervisión y la determinación de su procedencia, y proporcionar una base sólida para las demandas de restitución y devolución¹¹.

En la actualidad, hay muy pocos datos fiables y completos sobre los delitos relacionados con el arte; esto no significa que haya una falta de datos estadísticos *per se*, sino que la información que se facilita posiblemente adolezca de deficiencias, como el hecho de que los Estados no aporten información a las bases de datos internacionales sobre el tráfico de bienes culturales o sobre el valor estimado de un objeto¹². Las investigaciones realizadas indican que existe una correlación positiva entre la información anotada en una base de datos o un inventario y la posibilidad de recuperar una pieza artística desaparecida gracias a la publicidad generada al respecto por la base de datos o el inventario¹³.

Es importante señalar que, debido a la gran cantidad de bienes culturales que aún están por descubrir y a los limitados recursos disponibles para realizar un inventario exhaustivo de todas las formas importantes de bienes culturales, es posible que en los inventarios y bases de datos de un Estado no se tenga en cuenta cada objeto que existe dentro de sus fronteras. Sin embargo, el hecho de que esos objetos no estén documentados no debería excluirlos de la protección contra el tráfico y los delitos conexos. Además, los Estados podrían anotar en

¹¹Un inventario detallado también puede ser de especial importancia en las zonas devastadas por la guerra u otras zonas en crisis para establecer los posibles efectos directos e indirectos de los conflictos sobre los bienes culturales.

¹²Véase Thomas D. Bazley, *Crimes of the Art World* (Santa Bárbara, California, Praeger, 2010).

¹³Véase Mark Durney, "How an art theft's publicity and documentation can impact the stolen object's recovery rate", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 27, núm. 4 (2011), págs. 438 a 448.

un inventario información sobre piezas arqueológicas tan pronto como se descubran, aun antes de que concluyan los procedimientos de identificación¹⁴.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de establecer —o perfeccionar, si estos ya existen¹⁵— inventarios nacionales unificados y detallados, que deberán estar coordinados e incluir todos los bienes culturales de propiedad pública pertinentes. Se podrían consolidar en esos inventarios los registros y catálogos vigentes y conectar los inventarios existentes (tanto públicos como privados) en una red coordinada de bases de datos nacionales. Además, se podría dar acceso a los inventarios a todas las autoridades públicas nacionales y extranjeras, preferiblemente a través de un único portal o base de datos digital multilingüe en línea para facilitar el acceso y el cotejo. Bajo estrictas condiciones, los Estados podrían considerar la posibilidad de dar acceso a esos inventarios (o a algunas secciones de ellos) a los particulares y las entidades privadas (como compañías de seguros, abogados e investigadores) que se hayan registrado.

Los Estados también podrían considerar la posibilidad de incluir en los inventarios las colecciones y los bienes privados importantes, como los bienes culturales eclesiásticos y el contenido o los bienes de bibliotecas antiguas, fundaciones privadas, museos y empresas. La inclusión de un objeto de arte en un inventario podría acompañarse, además, de una anotación de su propietario o poseedor; en esos casos, se debería obtener la autorización del propietario, en tanto que podrían concederse incentivos (por ejemplo, incentivos fiscales).

Los Estados, en cooperación con las instituciones culturales y el sector privado, podrían considerar la posibilidad de adoptar una norma internacional multilingüe común para la preparación de inventarios de los bienes culturales como medio de facilitar el intercambio y la circulación de información. A ese respecto, los Estados podrían utilizar como punto de referencia las normas nacionales e internacionales vigentes, tales como Object ID. Patrocinada por el Consejo Internacional de Museos (ICOM), esta es una norma internacional para la descripción de los objetos culturales, según la cual se deben incluir fotografías de las obras de arte de que se trata, una breve descripción de ellas y una clasificación de los tipos de objetos y de los materiales y las técnicas utilizadas para crearlos¹⁶. El ICOM también publica la “Lista Roja”¹⁷, en la que se clasifican por categorías los objetos arqueológicos u obras de arte en peligro en las zonas más vulnerables del mundo con miras a impedir su venta o exportación ilegal.

En el curso del debate temático sobre la protección contra el tráfico ilícito de bienes culturales, celebrado durante el 19º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, los Estados se refirieron a la creación de inventarios nacionales, listas de objetos culturales y, de ser posible, un archivo fotográfico de esos objetos y el establecimiento

¹⁴Véanse también la resolución 2008/23 del Consejo Económico y Social, titulada “Protección contra el tráfico de bienes culturales”; los informes sobre los períodos de sesiones 19º y 20º de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2010, Suplemento núm. 10 (E/2010/30)*, e *ibíd., 2011, Suplemento núm. 10 (E/2011/30)*); el informe de la reunión del grupo de expertos sobre la protección contra el tráfico de bienes culturales, celebrada en Viena del 24 al 26 de noviembre de 2009 (UNODC/CCPCJ/EG.1/2009/2); UNESCO, *Medidas jurídicas y prácticas contra el tráfico ilícito de bienes culturales, Manual de la UNESCO* (París, División del Patrimonio Cultural, Sección de Normas Internacionales, 2006); y la Carta de Courmayeur, aprobada durante el Seminario Internacional sobre la Protección del Patrimonio Artístico y Cultural, celebrado en Courmayeur (Italia) del 25 al 27 de junio de 1992.

¹⁵Se pueden encontrar ejemplos de países que han establecido ese tipo de inventario en los informes de los Estados Miembros sobre las medidas que han adoptado para aplicar 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), documentos 167 EX/20 y 28 C/35 de la UNESCO.

¹⁶Se puede consultar en <http://archives.icom.museum/objectid>.

¹⁷Se puede consultar en <http://icom.museum/what-we-do/programmes/fighting-illicit-traffic.html>.

de una base de datos nacional, que pudiera vincularse a otras del mismo carácter y a las bases de datos internacionales, en particular, a la base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas. Se incluyeron recomendaciones en ese sentido entre las medidas preventivas importantes que los Estados deberían adoptar para proteger los bienes culturales, recogidas en otros documentos de las Naciones Unidas¹⁸.

Son ejemplos de bases de datos los siguientes:

Bases de datos gubernamentales o de la policía

- El Archivo Nacional de Obras de Arte Robadas, administrado por la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos de América;
- La base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas;
- La base de datos de Londres sobre obras de arte robadas, gestionada por Nuevo Scotland Yard, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte;
- La base de datos Leonardo, administrada por los Carabineros de Italia;
- La base de datos NNSACH sobre obras de artes robadas, objeto de tráfico ilícito o falsificadas, gestionada por la Oficina Federal de Policía Criminal de Alemania;
- TREIMA, administrada por el Ministerio del Interior de Francia;
- Dulcinea, gestionada por la Guardia Civil española, entre otras.

Bases de datos privadas

- La base de datos sobre obras de arte robadas del Registro de Obras de Arte Desaparecidas;
- Listado de Obras de Arte Robadas, Bélgica, gestionada por AXA Art;
- Stolen-book.org, gestionada por la Liga Internacional de Libreros Anticuarios;
- Base de datos de Internet sobre obras de arte desaparecidas, gestionada por la Fundación Alemana de Obras de Arte Desaparecidas (Deutsches Zentrum Kulturgutverluste).

Bases de datos de organizaciones no gubernamentales o de beneficencia;

- El Registro Central de Información sobre Bienes Culturales Saqueados, gestionado por la Comisión sobre Obras de Arte Saqueadas en Europa.

Bases de datos de asociaciones públicas y privadas

- El Saqueo Cultural del Equipo de Tareas Rosenberg: Base de Datos sobre Objetos Artísticos en el Jeu de Paume, gestionada conjuntamente por la Conferencia sobre las Reivindicaciones Materiales de los Judíos contra Alemania y el Museo del Holocausto de los Estados Unidos de América, con la cooperación de los Archivos Federales de Alemania (Bundesarchiv)¹⁹;

¹⁸Véase la nota de pie de página 14 y el documento de sesión sobre la protección contra el tráfico de bienes culturales (UNODC/CCPCJ/EG.1/2009/CRP.1).

¹⁹Se puede consultar en www.errproject.org/jeudepaume.

- France Diplomatie: Centro de archivos diplomáticos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos, gestionado por la Administración de Archivos y Documentos Nacionales de los Estados Unidos de América y la Comisión para la Recuperación de Obras de Arte²⁰.

Directriz 2. Los Estados deberían considerar, cuando lo permita su legislación interna, los bienes culturales pertinentes como registrados en el inventario oficial de un Estado que haya promulgado leyes sobre propiedad nacional o estatal, siempre que el Estado propietario haya emitido una declaración pública oficial a tal efecto.

Los bienes culturales importantes mencionados en la presente directriz se refieren a: *a)* los bienes culturales por descubrir comprendidos en el ámbito de las leyes de propiedad nacional o estatal pertinentes, o *b)* los bienes culturales descubiertos comprendidos en el ámbito de las leyes sobre propiedad nacional o estatal pertinentes y que no estén registrados o que ya hayan sido registrados (véase también el comentario sobre bienes culturales descubiertos y sobre inventarios y bases de datos formulado en relación con la Directriz 1).

Los Estados podrían reconocer, en la medida de lo posible, los bienes culturales importantes de otro Estado que estén registrados en los inventarios nacionales de ese Estado a fin de aumentar la cooperación internacional para combatir e impedir el tráfico ilícito de bienes culturales y los delitos conexos. El reconocimiento de los bienes culturales importantes registrados en los inventarios de un Estado puede producir varios efectos positivos, entre ellos, los siguientes:

- Abordaría la cuestión de los bienes culturales no registrados;
- Contribuiría a una mayor accesibilidad y presencia de los inventarios estatales en el plano internacional, lo que resultaría en una mayor conectividad entre los inventarios y bases de datos nacionales e internacionales;
- Los fiscales y los jueces contarían con una determinación clara de la propiedad y, por ende, con una prueba de robo, al haber sido aprobados los inventarios por múltiples Estados, lo que podría dar lugar a un enjuiciamiento más eficiente de los culpables de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita y, en términos más generales, comercio ilícito de bienes culturales;
- Los marchantes de arte, los museos y los particulares estarían debidamente enterados de la propiedad estatal de los bienes culturales importantes y de la validez de esa afirmación en Estados locales y extranjeros.

De conformidad con su obligación de proteger el patrimonio cultural, varios Estados han promulgado leyes que establecen de manera inequívoca la propiedad nacional o estatal de ciertos bienes culturales, independientemente de que haya existido control físico previo sobre ellos, aun si los bienes culturales importantes siguen sin descubrir oficialmente o sin catalogar de alguna otra forma.

En el artículo 13 *d)* de 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, se reconoce “el derecho imprescriptible de cada Estado Parte [...] de clasificar y declarar inalienables determinados bienes culturales, de manera que no puedan ser exportados, y a

²⁰Se puede consultar en www.archives.gov/research/holocaust/international-resources/navigate.html.

facilitar su recuperación por el Estado interesado si lo hubieren sido²¹. Se alienta a los Estados partes en la Convención a declarar propiedad del Estado todos los bienes que las autoridades nacionales consideren adecuados, lo que podría incluir también los bienes culturales que aún no han sido excavados o los que han sido excavados ilegalmente en el territorio nacional. Esta disposición puede ayudar a solicitar la devolución o la restitución de esos bienes a nivel nacional o incluso en el extranjero²².

Los resultados de un estudio de evaluación realizado por la UNESCO sobre la pertinencia y eficacia de la labor de establecimiento de normas del sector cultural, centrado especialmente en sus efectos sobre la ratificación, así como sobre la legislación, las políticas y las estrategias de las partes en las convenciones sobre la cultura de la UNESCO y sobre la aplicación de las convenciones a nivel nacional, revelaron que alrededor del 83% de los Estados partes que respondieron a la encuesta había establecido la propiedad del Estado sobre el patrimonio cultural por descubrir.

Ejemplos de países en que ciertos bienes culturales son de propiedad del Estado

En 1909, Italia aprobó una ley que establecía que todos los descubrimientos arqueológicos eran de propiedad del Estado italiano²³. Se pueden encontrar ejemplos de medidas legislativas similares de protección del patrimonio cultural en otros países de todo el mundo.

En Grecia, con arreglo al artículo 21 de la Ley 3028/2002 sobre protección de las antigüedades y el patrimonio cultural en general, los monumentos antiguos muebles que daten hasta de 1453 y los hallazgos procedentes de excavaciones u otras investigaciones arqueológicas, independientemente de la fecha, pertenecen al Estado desde el punto de vista de la propiedad y la posesión.

En Turquía, la ley establece claramente que “los bienes inmuebles culturales y naturales que se han de proteger y que se sabe que existen o que se descubrirán en una propiedad inmueble cuyos dueños sean personas naturales o jurídicas sujetas al derecho civil” serán de propiedad del Estado. Los propietarios o los ocupantes del terreno o el curso de agua en que se descubran los bienes culturales deberán dar aviso a un museo o autoridad local, que procederá a proteger y asegurar los bienes e informar al Ministerio de Cultura y Turismo.

En Egipto, se debe dar aviso de todo hallazgo accidental de antigüedades muebles o de fragmentos de antigüedades inmuebles, los cuales pasan a ser de propiedad del Estado, y se paga una compensación a quien los haya encontrado, y en China, las reliquias culturales muebles que permanecen bajo tierra, en aguas interiores o en mares territoriales dentro de las fronteras de China son de propiedad del Estado. El Estado también es dueño de las reliquias culturales que se descubran en China.

En México, la ley restringió por primera vez la exportación de artefactos arqueológicos en 1827. Según la actual Ley Federal de México sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los artefactos arqueológicos, incluidos los que no hayan sido oficialmente descubiertos o que no estén catalogados en alguna otra forma, son propiedad de la nación mexicana, inalienables e imprescriptibles.

Por otra parte, en varios países, los bienes culturales por descubrir también pueden ser de propiedad privada. Así es en el Perú, por ejemplo, donde esa propiedad privada está sujeta, no obstante, a ciertas limitaciones enunciadas en la legislación pertinente. En Malí, los objetos muebles e inmuebles

²¹También deben tenerse en cuenta las Directrices Operativas para la Aplicación de 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, aprobadas por consenso el 18 de mayo de 2015 por la Reunión de los Estados Partes en la Convención, en particular, los párrafos 33, 34 y 35.

²²*Medidas jurídicas y prácticas contra el tráfico ilícito de bienes culturales*, págs. 5 a 7.

²³Vito A. Iannizzotto, *I beni culturali nell'ottica criminale: forme di aggresione, leggi e poteri di tutela* (Roma, Euro-polis, 2006).

descubiertos durante las excavaciones arqueológicas en tierras estatales públicas o privadas son de propiedad del Estado. Si el material arqueológico mueble se descubre en otras tierras (privadas), su propiedad se compartirá con el propietario privado, en tanto que el Estado tiene derecho de prelación respecto de los bienes culturales²⁴.

La existencia de leyes sobre propiedad del Estado no siempre ha garantizado su reconocimiento en tribunales extranjeros. Como se señaló en el documento de antecedentes relativo a las disposiciones legislativas modelo de la UNESCO y el UNIDROIT referentes a la propiedad estatal de los objetos culturales por descubrir, la legislación nacional sobre las antigüedades por descubrir es “...con frecuencia demasiado vaga ... y esa falta de precisión suele ser sancionada por los tribunales (extranjeros)”²⁵. En algunos casos, los tribunales nacionales se han resistido durante años a reconocer esas leyes relativas a la propiedad nacional, pero han ido cambiando gradualmente su posición en los casos en que las leyes del otro Estado son claras en su afirmación de la propiedad estatal²⁶.

Directriz 3. Los Estados deberían considerar la posibilidad de:

- a) Comenzar a elaborar estadísticas sobre la importación y exportación de bienes culturales, o mejorar las existentes;
- b) Comenzar a elaborar estadísticas, cuando sea práctico, sobre infracciones administrativas y delitos cometidos contra los bienes culturales, o mejorar las existentes;
- c) Establecer bases de datos nacionales sobre el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos y sobre los bienes culturales objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido, o mejorar las bases existentes, según proceda;
- d) Establecer mecanismos para denunciar transacciones o ventas sospechosas en Internet;
- e) Contribuir a la reunión internacional de datos sobre el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos por medio de los Estudios de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal realizados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la base de datos de la INTERPOL sobre obras de arte robadas y por medio de otras organizaciones pertinentes;
- f) Contribuir a la Base de Datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre las Leyes Nacionales del Patrimonio Cultural.

Comenzar a elaborar estadísticas sobre la importación y exportación de bienes culturales, o mejorar las existentes

Una de las dificultades de la prevención y la lucha contra el tráfico de bienes culturales es la falta de datos fiables y completos (inclusive estadísticas) que describan el alcance de esta actividad ilícita. Como se indica en la Directriz 1, ese problema se complica por el hecho de que las actividades ilícitas en esta esfera son difíciles de descubrir y vigilar, en parte porque los agentes y las organizaciones que actúan en los mercados de arte y antigüedades

²⁴Véase Barbara Toggler y otros, *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector: Part II — 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, informe final, documento IOS/EVS/PI/133/Rev.2 (París, UNESCO, 2014).

²⁵Se puede consultar en www.unidroit.org/instruments/cultural-property/model-provisions.

²⁶Patty Gerstenblith, “Schultz and Barakat: universal recognition of national ownership of antiquities”, *Art Antiquity and Law*, vol. 14, núm. 1 (2009).

generalmente no denuncian los robos. Del mismo modo, los recursos y la voluntad de los Estados para actualizar los inventarios y las bases de datos suelen llevar retraso respecto del ritmo al que se cometen los delitos, lo que da lugar a que los delitos se descubran solo años después de haber sido perpetrados.

La estimación de la prevalencia e incidencia del tráfico de bienes culturales presenta una serie de problemas particulares. En primer lugar, es difícil cuantificar los daños causados en todo el mundo por el robo, el expolio y la excavación ilegal y asignar valor y estructura al mercado. Los hechos y las cifras son muy escasos; las discusiones suelen depender de afirmaciones y pruebas anecdóticas. Es difícil llegar a estimaciones fiables, habida cuenta de que las estadísticas convencionales sobre la delincuencia no son en general reveladoras en relación con este tipo de delito. Las prácticas de registro con respecto a los delitos contra las antigüedades varían entre los distintos ordenamientos jurídicos y, a menudo, esos delitos se registran únicamente en la categoría de robos, junto con otras violaciones de la propiedad²⁷. En los datos de dominio público, se presentan estimaciones realizadas por instituciones culturales, arqueólogos y organismos encargados de hacer cumplir la ley. Los siguientes son tres ejemplos sobre datos acerca del comercio mundial de material cultural:

- La Asociación de Museos ha estimado que los beneficios del comercio ilícito de antigüedades oscilan entre 225 millones de dólares y 3.000 millones de dólares por año²⁸;
- El Grupo sobre Delincuencia Organizada de la Policía Metropolitana del Reino Unido e INTERPOL han calculado que las ganancias del comercio ilícito de antigüedades ascienden a entre 300 millones de dólares y 6.000 millones de dólares por año²⁹;
- La Asociación Europea de Arqueólogos ha calculado esas mismas ganancias en alrededor de 4.500 millones de dólares por año³⁰.

Sin embargo, no hay certeza respecto de esas cifras, ya que las fuentes privadas tienden a estimar que la cifra alta es 20 veces superior a la baja³¹. No obstante, revelan que el comercio ilícito de antigüedades es sumamente lucrativo, debido en parte al hecho de que el patrimonio cultural es una fuente no renovable y que los objetos siguen circulando abiertamente en el mercado del arte durante muchos años, y generan dinero en una transacción tras otra. Sin embargo, cabe señalar que, desde un punto de vista económico, el comercio es lucrativo para todos salvo para las comunidades donde se encuentran los objetos, pues el saqueo debilita gravemente su base económica³².

²⁷Véase Neil Brodie, Jenny Doole y Peter Watson, *Stealing History: The Illicit Trade in Cultural Material* (Cambridge, McDonald Institute for Archeological Research, 2000); y Simon Mackenzie, "Trafficking Antiquities", en *International Crime and Justice*, Mangai Natarajan, ed. (Cambridge, Cambridge University Press, 2011).

²⁸Reino Unido, Cámara de los Comunes, Comité Especial sobre Cultura, Medios de Comunicación y Deporte, *Cultural Property: Return and Illicit Trade*, séptimo informe, vols. 1, 2 y 3 (Londres, 2000).

²⁹Ibid.

³⁰Ibid.

³¹Véase David Gill y Christopher Chippindale, "The trade in looted antiquities and the return of cultural property: a British parliamentary inquiry", *International Journal of Cultural Property*, vol. 11, núm. 1 (2002), págs. 50 a 64.

³²Brodie, Doole y Watson, *Stealing History*.

Comenzar a elaborar estadísticas, cuando sea práctico, sobre infracciones administrativas y delitos cometidos contra los bienes culturales, o mejorar las existentes

La recopilación de datos empíricos específicos y fiables por los Estados con miras a proporcionar estadísticas relacionadas con actividades tanto lícitas como ilícitas relativas a los bienes culturales puede producir una variedad de efectos positivos:

- La reunión sistemática de datos sobre la corriente de objetos culturales importados y exportados, su procedencia y destino, sus características y el tipo de marchante puede producir información valiosa acerca de las tendencias y ayudar a la realización de investigaciones proactivas por parte de la policía y las autoridades aduaneras.
- Puede mejorar enormemente los conocimientos criminológicos del fenómeno del comercio ilícito de bienes culturales proporcionando estadísticas específicas y desglosadas sobre los delitos contra ese tipo de bienes. En particular, puede mostrar las tendencias en materia de denuncias y descubrimientos, juicios, condenas y recuperación de bienes, así como respecto del número y las características de las personas denunciadas, detenidas, enjuiciadas y condenadas y de la tipología y el alcance de las sanciones impuestas.
- Si se complementa con investigaciones criminológicas específicas³³, la mejora de las estadísticas puede reducir el número de delitos “en la sombra” (delitos que escapan a la detección de las autoridades), que es especialmente elevado debido a la “porosidad” que existe entre el mercado legal y el mercado ilegal de obras de arte y antigüedades, el carácter frecuentemente transnacional de los delitos, la prevalencia de la participación de profesionales en ellos y el riesgo de que no existan registros ni inventarios.
- Puede prestar apoyo a los legisladores nacionales en la planificación de las políticas de prevención o en la puesta a prueba de la eficacia y efectividad de las leyes y los reglamentos que ya existen.

Las estadísticas pueden incluir tanto las actividades legales (importación/exportación y venta/compra) como las ilícitas (infracciones administrativas y delitos contra los bienes culturales). Los Estados podrían considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas que sean necesarias para recopilar periódicamente (por lo menos una vez al año) los datos mencionados, a fin de disponer de series estadísticas comparables.

Los datos deberían estar desglosados en la mayor medida posible (por ejemplo, los datos sobre las personas involucradas deberían desglosarse por sexo, edad y, posiblemente, profesión y existencia o no de antecedentes previos; los delitos deberían desglosarse por tipología, ubicación y, posiblemente, número de personas involucradas y tipología de los bienes culturales de que se trata). Los Estados también podrían considerar la posibilidad de aprobar reglamentos que establecieran una categoría independiente para los delitos relacionados con el arte en los sistemas de información de la policía local. Esto es especialmente importante, ya que la falta de sistemas que permitan informar específicamente sobre los delitos relacionados con el arte representa un grave problema para la gestión de datos. Muchos departamentos de policía archivan los casos de robo de patrimonio cultural junto con los demás casos de robo de bienes en general, principalmente debido a la falta de conocimientos sobre la gravedad y

³³Para realizar una investigación criminológica específica se requieren instrumentos distintos de las estadísticas oficiales sobre los delitos contra los bienes culturales (encuestas de victimización, informes de autoevaluación, estudios de casos, etc.).

la naturaleza específica de este tipo particular de delito. Como resultado de ello, el problema pasa a ser cíclico, pues hay una falta de análisis fiables de la prevalencia y la incidencia de delitos relacionados con el patrimonio cultural debido a la deficiencia de los datos estadísticos, lo que a su vez se debe a la clasificación inadecuada de esos delitos³⁴.

Además, los Estados podrían prestar especial atención a los estudios sobre la participación de la delincuencia organizada en los delitos contra los bienes culturales y prestar apoyo a la investigación criminológica independiente (por ejemplo, la de los centros de investigación o las universidades nacionales, en asociación con otras instituciones culturales públicas y privadas) y a otros tipos de estudios, como las encuestas sobre victimización³⁵, los estudios de autoinformes³⁶ y los estudios de casos³⁷ (este método en particular está cobrando importancia en el ámbito de los delitos contra el patrimonio cultural³⁸), entre otros.

Los Estados podrían hacer uso de los servicios de estadística de que disponen o encomendar la tarea de reunir y analizar los datos a la autoridad nacional central creada o determinada de conformidad con la Directriz 4 (en cooperación con la policía, el poder judicial y las autoridades aduaneras) También podrían considerar alguna forma de interacción y cooperación entre esas instituciones.

Establecer bases de datos nacionales o mejorar las existentes (véanse también los ejemplos de bases de datos proporcionados en relación con la Directriz 1)

Algunas ventajas que podrían derivarse de la creación de bases de datos sobre el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos se exponen a continuación:

- Se podría exigir a los marchantes de arte y antigüedades, así como a los museos y a otros profesionales, que consultaran las bases de datos antes de comprometerse a realizar una transacción profesional relativa a un bien cultural³⁹;
- La policía y las autoridades aduaneras podrían utilizarlas para identificar el producto de un delito (por ejemplo, cuando se intenta enviar bienes culturales a través de las fronteras con documentos falsos, o cuando se presentan a subasta en línea o aparecen en una colección)⁴⁰;
- Los fiscales y los jueces podrían basarse en ellas para reunir pruebas sobre el origen ilícito de un bien cultural;

³⁴Noah Charney, ed., *Art and Crime. Exploring the Dark Side of the Art World* (Santa Bárbara, California, Praeger, 2009).

³⁵Harry R. Dammer y Jay S. Albanese, *Comparative Criminal Justice Systems*, 4a. edición (Belmont, California, Wadsworth Cengage Learning, 2010).

³⁶Ibid.

³⁷Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 5a. edición (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2014).

³⁸Joris D. Kila y Marc Balcells, eds., *Cultural Property Crime: An Overview and Analysis of Contemporary Perspectives and Trends*, Heritage and Identity: Issues in Cultural Heritage Protection Series (Leiden, Países Bajos; Boston, Brill, 2014).

³⁹La consulta de una base de datos sobre objetos robados es uno de los criterios para evaluar el ejercicio de la diligencia debida establecidos en el Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, aprobado en Roma el 24 de junio de 1995.

⁴⁰Véase también el artículo 5 g) de 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 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 823, núm. 11806).

- La difusión de este sistema daría como resultado una mayor interconexión entre las bases de datos nacionales e internacionales sobre bienes culturales que han sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita y, en términos más generales, de comercio ilícito.

A fin de desarrollar el sistema, los Estados podrían considerar la posibilidad de adoptar una serie de medidas necesarias, como la creación o la mejora de una base de datos nacional sobre bienes culturales que han sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita y, en términos más generales, de comercio ilícito o que se encuentren desaparecidos.

Además, los Estados podrían contribuir a la base de datos sobre obras de arte robadas de INTERPOL, que es la única base de datos internacional pública, a fin de que los bienes culturales que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o de comercio ilícito o que se encuentren desaparecidos, queden incluidos de inmediato en las bases de datos tanto internacionales como nacionales. Se puede considerar, además, la publicación de boletines internacionales con las especificaciones de esos bienes culturales.

Las bases de datos nacionales se podrían poner a disposición del público por medio de un sistema de registro o de acceso seguro para profesionales y particulares. Los Estados podrían considerar la posibilidad de conceder acceso más libre y generalizado a las bases de datos, no solo a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, sino también a los museos y las instituciones culturales, los profesionales del mercado de arte y antigüedades y el público en general⁴¹.

La consulta de esas bases de datos antes de emprender cualquier actividad profesional podría considerarse necesaria para juzgar la buena fe aducida en su defensa por cualquier persona a quien se sorprenda con un bien cultural en su poder que haya sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o de comercio ilícito o que se encontraba desaparecido. Cuando la base de datos es de acceso público (por lo menos mediante un sistema de registro y contraseñas, como en el caso de la base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas), los Estados pueden considerar, además, la posibilidad de imponer la obligación de consultarla a los marchantes de arte y antigüedades, así como a los funcionarios de museos y colecciones encargados de las adquisiciones.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de adoptar medidas para la inclusión inmediata de un bien cultural en la base de datos nacional toda vez que se dé aviso a las autoridades de un delito relativo a ese bien cultural. Los Estados podrían considerar la posibilidad de basar sus bases de datos nacionales en las bases de datos internacionales existentes (véase la Directriz 1 sobre este punto) a fin de facilitar el intercambio y la circulación de información a nivel internacional.

Los Estados también podrían considerar la posibilidad de agregar los datos de sus bases de datos nacionales sobre objetos claramente identificables, como fotografías, a la base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas. Los Estados también podrían adoptar medidas (incluso mediante la aplicación de las tecnologías que se utilizan en la actualidad) para que

⁴¹Véanse también las conclusiones del séptimo Coloquio Internacional de INTERPOL sobre Robo y Tráfico Ilícito de Obras de Arte, Antigüedades y Bienes Culturales, celebrado en Lyon (Francia) del 17 al 19 de junio de 2008.

todo nuevo dato que se agregue a sus bases de datos nacionales se transmita automáticamente a las bases de datos internacionales, siempre que los datos registrados permitan identificar sin lugar a dudas el objeto de que se trata. Los Estados también podrían considerar la posibilidad de vincular directamente sus bases de datos nacionales a las internacionales a fin de crear una red de bases de datos internacionales más vasta, eficiente e inmediatamente accesible.

A fin de lograr la integración internacional de la información, los Estados también podrían considerar la posibilidad de conectar sus bases de datos nacionales para crear una red unificada a la que cada autoridad nacional competente tenga acceso.

Establecer mecanismos para denunciar transacciones o ventas sospechosas en Internet

Es un hecho internacionalmente reconocido que la venta ilícita de bienes culturales en Internet es un problema muy grave que está en aumento⁴², por lo que es necesario denunciar públicamente las actividades sospechosas para ayudar a las autoridades a combatir el problema. Por ejemplo, según investigaciones especializadas en el ámbito del tráfico de bienes culturales en Internet, solo un pequeño número de los objetos ofrecidos en venta ha entrado recientemente en el mercado, y una proporción desconocida de esos objetos son falsificaciones⁴³. Además, a los compradores e incluso a algunas conocidas casas de subastas les tiene sin cuidado que las antigüedades sean producto de un saqueo o sean falsas. La falta de una reglamentación eficaz, sumada a la indiferencia de los clientes, es un poderoso estímulo para esta línea de comercio ilícito de bienes culturales⁴⁴.

Con frecuencia se venden bienes y objetos culturales obtenidos en forma lícita o ilícita a través de los mismos mercados. Las subastas y ventas en línea facilitan enormemente esa superposición en la actualidad, pues Internet no tiene fronteras y a los vendedores y compradores les es más fácil ocultar su identidad y evitar los requisitos nacionales de certificación y concesión de licencias.

Los problemas prácticos que plantea el creciente mercado en línea se ven agravados por la enorme cantidad y diversidad de artículos que se ponen a la venta, la variedad de plataformas disponibles en línea para la venta de objetos, la falta de información publicada sobre esos objetos, lo que hace difícil identificarlos debidamente, y el breve período de tiempo durante el cual se mantienen en línea antes de su venta. Habida cuenta de esos problemas prácticos, los Estados podrían considerar la posibilidad de crear mecanismos que permitieran a los particulares y las empresas informar sobre las actividades sospechosas en línea para ayudar a vigilar el mercado.

Se invita a los Estados a que soliciten a las plataformas de Internet que divulguen información y cooperen con las autoridades en las investigaciones de las ventas sospechosas de

⁴²INTERPOL, UNESCO y Consejo Internacional de Museos, “Basic actions concerning cultural objects being offered for sale over the Internet”; se puede consultar en <http://portal.unesco.org/culture/en/files/21559/11836509429/MesuresTraficIlliciteEn.pdf/MesuresTraficIlliciteEn.pdf>. Véase también el estudio de B. Bieleman, R. van der Stope y H. Naayer, *Schone Kunsten: Preventieve Doorlichting kunst-en Antiekhandel* (Groningen (Países Bajos), IntraVal, 2007).

⁴³Se puede ver un ejemplo del comercio de obras de arte falsificadas, en la entrada relacionada con “Operation Plotter” en el portal de gestión de conocimientos para el intercambio de recursos electrónicos y legislación sobre delincuencia (SHERLOC) de la UNODC, en la dirección www.unodc.org.

⁴⁴Neil Brodie, “The Internet market in pre-Columbian antiquities”, en *Cultural Property Crime*, Kila y Balcells, eds.

objetos culturales, de conformidad con la medida básica núm. 2, publicada conjuntamente por INTERPOL, la UNESCO y el ICOM en 2007⁴⁵.

Como complemento de otras iniciativas oficiales de vigilancia de Internet, los Estados podrían crear mecanismos que alentaran a los proveedores de servicios de Internet, los subastadores en línea, el público y otras personas calificadas a denunciar las ofertas sospechosas de objetos que posiblemente sean de gran importancia y que no han salido a la venta anteriormente, o de objetos extranjeros que se sabe que provienen de regiones con altos niveles de actividades ilícitas relacionadas con los bienes culturales. Además, los Estados podrían considerar la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales específicos con los proveedores de servicios de Internet y los subastadores en línea para restringir las operaciones sospechosas y vigilarlas o establecer sistemas de notificación cuando estas se produzcan. Esas notificaciones deberían ser examinadas de inmediato por la autoridad estatal competente, si fuera necesario recurriendo a expertos (de universidades, museos, bibliotecas y otras instituciones) que verificaran la naturaleza y la importancia de los artículos que se ofrecen.

Contribuir a la reunión internacional de datos

La recopilación y comparación a nivel mundial de los datos estadísticos oficiales sobre delitos contra los bienes culturales podrían contribuir a mejorar el conocimiento de este fenómeno y sus diversas ramificaciones. La recopilación de datos podría centrarse en cuestiones tales como las denuncias y los descubrimientos, así como en los enjuiciamientos, las condenas, la recuperación de activos, el número y las características de los presuntos culpables denunciados, detenidos, enjuiciados y condenados y la tipología y el alcance de las sanciones impuestas. Esto, a su vez, podría ayudar a las organizaciones internacionales, así como a los legisladores nacionales, a planificar y aplicar políticas de justicia penal más eficaces para combatir los delitos contra los bienes culturales. También podría ayudar a poner a prueba la eficacia de las leyes y los reglamentos vigentes, lo que contribuiría indirectamente a mejorar la prevención de los delitos contra los bienes culturales y la protección del patrimonio cultural.

Los Estados podrían contribuir a los Estudios de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal, llevados a cabo por la UNODC⁴⁶, y contribuir a la base de datos de la UNESCO sobre las leyes nacionales del patrimonio cultural⁴⁷, y actualizarla periódicamente, a fin de facilitar la cooperación internacional en materia judicial y de investigación. La base de datos de la UNESCO comprende las antiguas leyes nacionales y las leyes actualmente en vigor sobre protección del patrimonio cultural en general; los certificados de importación y exportación de bienes culturales (disponibles solo a solicitud expresa); las traducciones oficiales y oficiosas de las leyes y los certificados nacionales; la información de contacto de las autoridades nacionales competentes en materia de protección del patrimonio cultural; y las direcciones de los sitios web oficiales de los países dedicados a la protección del patrimonio cultural. Un resumen o extracto de la legislación nacional pertinente, especialmente con respecto a qué categorías de objetos culturales están protegidos y qué tipo de objetos culturales requieren certificados nacionales de exportación, pero también con respecto a las disposiciones relativas a la excavación ilegal o el robo y la oferta o venta de objetos culturales, sería una excelente herramienta cuando fuera necesario

⁴⁵Véase “Medidas básicas relativas a los bienes culturales”.

⁴⁶Los Estudios de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal se pueden consultar en www.unodc.org.

⁴⁷Se puede consultar en www.unesco.org/culture/natlaws.

adoptar decisiones rápidas sobre medidas apropiadas de aplicación de la ley. Además, esa información sería muy útil para las autoridades nacionales al proporcionar información a los turistas y el público en general.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas necesarias para reunir periódicamente, y por lo menos una vez al año, los datos mencionados, a fin de disponer de series estadísticas comparables (los datos se deberían desglosar en la mayor medida posible).

Además, en la Reunión de 2003 de los Estados Partes en 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, se recomendó que se alentara a los Estados miembros de la UNESCO a presentar con prontitud toda su legislación nacional encaminada a la protección, la prevención y la lucha contra el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos. También se alentó a los Estados a actualizar periódicamente la base de datos de la UNESCO sobre legislación nacional en materia de patrimonio cultural aportando información sobre todas sus leyes y reglamentos nacionales; deberían incluir las normas nacionales actualmente aplicables, así como un historial de sus leyes y reglamentos anteriores.

Por otra parte, los Estados podrían hacer uso del portal de gestión de conocimientos para el intercambio de recursos electrónicos y legislación sobre delincuencia (SHERLOC) de la UNODC, e incluir las disposiciones legislativas sobre protección de los bienes culturales que aún no figuren en él, y examinar periódicamente las leyes ya registradas para cerciorarse de que la información esté actualizada⁴⁸. En particular, los Estados podrían considerar la posibilidad de establecer una base de datos internacional más específica sobre las leyes penales nacionales de protección de los bienes culturales, siguiendo el modelo de la base de datos de la UNODC sobre legislación contra el terrorismo o la base internacional de datos contra el blanqueo de dinero⁴⁹. Esa base de datos podría contener extractos de las diferentes leyes, así como directrices prácticas dirigidas a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y los Estados deberían facilitarla a la UNODC.

Los Estados también podrían considerar la posibilidad de mantener actualizadas esas bases de datos legislativos incluyendo periódicamente en ellas toda legislación nueva o modificada sobre protección de los bienes culturales y la jurisprudencia pertinente, las leyes y los reglamentos nacionales que se refieran a la cooperación judicial en asuntos penales, así como los casos y las mejores prácticas. Esa base de datos también podría estar vinculada al proyecto de base de datos de la UNESCO sobre la devolución de bienes culturales.

Ejemplos de puntos de recopilación de datos internacionales importantes

- INTERPOL ha creado la importante base de datos sobre obras de arte robadas, a la que tienen acceso todos sus países miembros⁵⁰; hasta 2009, INTERPOL publicaba periódicamente un CD-ROM sobre obras de arte robadas ampliamente difundido, así como carteles que mostraban las obras de arte robadas más buscadas. La base de datos de INTERPOL se está modernizando mediante el proyecto PSYCHE (sistema de protección del patrimonio cultural), en colaboración con la dependencia especializada de protección del patrimonio cultural de los Carabineros italianos. Los principales objetivos del proyecto son los siguientes:

⁴⁸Se puede consultar en www.unodc.org/cld/search-sherloc-cld.jsp?f=en%23__el.caseLaw.crimeType_s%3aTrafficking%5c+in%5c+cultural%5c+property.

⁴⁹Se puede consultar en www.unodc.org/tldb y en www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/imolin-amlid.html.

⁵⁰Se puede consultar en www.interpol.int/Public/WorkOfArt/Default.asp.

- Permitir a los países miembros la entrada directa de datos utilizando un sistema de mensajes formateado;
 - Realizar la transferencia directa de datos desde la base de datos Leonardo de Italia a la base de datos de INTERPOL;
 - Simplificar las consultas mediante el uso de una herramienta informática de similitud de imágenes;
 - Impartir capacitación (módulo de aprendizaje electrónico y sesiones de formación) a los países miembros.
- En 2009, la UNODC introdujo un módulo sobre el tráfico de bienes culturales en el 11º Estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal, a título experimental. El módulo abarcaba estadísticas policiales y judiciales sobre varios delitos, entre ellos, el tráfico de bienes culturales (definido en el estudio como la importación, exportación o transporte de esos bienes), el robo, la posesión o manipulación y la excavación ilícita de bienes culturales. Se pedía a la policía nacional que proporcionara información sobre el número de delitos registrados y personas detenidas por esos delitos, o presuntamente culpables o acusadas de cometerlos. También se pedía a los tribunales que proporcionaran información sobre el número de personas enjuiciadas y condenadas por esos delitos. Solo 24 Estados ingresaron datos en el módulo sobre tráfico de bienes culturales. Los Estados que respondieron proporcionaron con más frecuencia datos policiales (20 respuestas) que datos judiciales (12 respuestas). Solo cinco Estados facilitaron datos sobre el número de delitos que implicaban la excavación ilícita de bienes culturales⁵¹.
 - Hace algunos años, el ICOM presentó la serie de publicaciones “Cien objetos desaparecidos”, en la que se enumeraban los objetos robados cuya desaparición se había puesto en conocimiento de los servicios de policía⁵². El ICOM también aportó la “Lista Roja”, en la que se clasifican en términos más generales las categorías de objetos arqueológicos o de obras de arte en peligro en las zonas más vulnerables del mundo con miras a impedir su venta o exportación ilegal.

Directriz 4. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer una autoridad nacional central o facultar a una ya existente o crear otros mecanismos, según proceda, para coordinar las actividades relativas a la protección de los bienes culturales contra el tráfico y los delitos conexos.

Si bien un gran número de Estados cuenta con servicios nacionales que cumplen al menos algunas de las funciones necesarias para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos, según la encuesta realizada por la UNESCO, un número considerable de ellos ha informado también que la coordinación entre las organizaciones nacionales competentes presenta dificultades nada insignificantes⁵³. A ese respecto, al establecer o fortalecer ese tipo de autoridad nacional central o un mecanismo apropiado equivalente, los Estados podrían tener en cuenta las funciones de coordinación internas e internacionales.

La coordinación centralizada de las políticas de prevención es importante habida cuenta de que el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos son fenómenos complejos, pues presentan aspectos nacionales y transnacionales y hay instituciones y agentes públicos y privados involucrados en ellos. Además, esas actividades ilegales tienden a ocultarse dentro de un mercado de grandes dimensiones y gran complejidad, por lo general turbio y muy necesitado de vigilancia, y afectan a un patrimonio cultural vasto, con frecuencia disperso y siempre heterogéneo. Por lo tanto, la cooperación entre los organismos policiales y otras

⁵¹Véanse el informe del Secretario General sobre protección contra el tráfico de bienes culturales (E/CN.15/2010/4) y la nota de la Secretaría sobre tendencias de la delincuencia a nivel mundial y nuevas cuestiones y respuestas relativas a la prevención del delito y la justicia penal: protección contra el tráfico de bienes culturales (E/CN.15/2010/17), presentada a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 19º período de sesiones.

⁵²Consejo Internacional de Museos, serie “Cien objetos desaparecidos”. Se puede consultar en <http://icom.museum/programmes/fighting-illicit-traffic/100-missing-objects>.

⁵³Toggler y otros, *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector*.

autoridades competentes, y entre los museos y otras instituciones culturales (privadas y públicas) y los agentes privados que operan en el mercado de arte y antigüedades, debe ser muy sólida para ser eficaz.

Como se estipula en el artículo 5 de 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, los Estados deben establecer una autoridad nacional central dotada de facultades de reglamentación o de coordinación en cuestiones relacionadas con la protección de los bienes culturales. Como alternativa, los Estados podrían dotar de facultades a las autoridades ya establecidas o crear otros mecanismos equivalentes. Esa autoridad se encargaría de la coordinación de todos los agentes públicos abocados a la prevención del tráfico de objetos culturales o a la gestión de todas las actividades pertinentes y cooperaría a nivel internacional. Con el fin de fortalecer las asociaciones entre el sector público y el sector privado, los Estados pueden considerar la posibilidad de que participen agentes privados (museos, casas de subastas, compañías de seguros y otros) en determinadas actividades, según las circunstancias del caso.

La autoridad se podría encargar de realizar o supervisar las siguientes actividades: *a)* preparación de un inventario de los bienes culturales nacionales; *b)* prestación de apoyo a las investigaciones criminológicas y la recopilación de datos estadísticos sobre el mercado ilícito de bienes culturales; *c)* realización de programas de formación especializada para agentes públicos y privados de instituciones culturales, el mercado de arte y antigüedades y las autoridades policiales y aduaneras; *d)* elaboración y promoción de códigos de conducta para los operadores de instituciones culturales, así como del mercado de arte y antigüedades, de conformidad con las normas y disposiciones internacionales (como el Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales de la UNESCO y el Código de Deontología para Museos del Consejo Internacional de Museos); *e)* apoyo y coordinación de los programas de vigilancia del mercado; *f)* promoción de campañas de concienciación pública y cuidado del patrimonio cultural; y *g)* intercambio de información con sus homólogos nacionales y las organizaciones internacionales pertinentes para reforzar la cooperación internacional.

Otra tarea importante de las autoridades podría ser el establecimiento de una alianza público-privada de protección de los bienes culturales que promueva y coordine los contactos, las comunicaciones y los intercambios entre las instituciones culturales públicas y privadas o sus asociaciones nacionales, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros organismos públicos competentes, los proveedores de servicios de Internet, las asociaciones profesionales nacionales de marchantes de arte y antigüedades y los subastadores⁵⁴.

En su resolución 68/186, la Asamblea General invitó a los Estados Miembros que todavía no lo hubieran hecho a que estudiaran la posibilidad de designar coordinadores para facilitar la cooperación internacional en el marco de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con la finalidad de prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales, y a que comunicaran esa información a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para que la incorporara al directorio de autoridades nacionales competentes. Actualmente, en el directorio de autoridades nacionales competentes de la UNODC se incluye información sobre los coordinadores designados para

⁵⁴ Por ejemplo, en octubre de 2006, el Museo Británico y el Consejo de Museos, Bibliotecas y Archivos firmaron un memorando de entendimiento con una importante empresa de subastas en línea, en virtud del cual el Museo Británico mantendría bajo observación el sitio web de la empresa para detectar artículos que podrían constituir bienes culturales, interrogaría a los vendedores y notificaría a la Dependencia de Arte y Objetos Antiguos de la Policía Metropolitana, según procediera.

facilitar la cooperación internacional en el marco de la aplicación de la Convención a los efectos de la lucha contra el tráfico de bienes culturales⁵⁵.

Como cuestión práctica, los Estados podrían hacer lo posible por que la autoridad nacional central estuviese dotada de los recursos y atribuciones necesarios para perseguir efectivamente sus objetivos.

Algunos ejemplos de mecanismos nacionales de coordinación de la protección de los bienes culturales

- En Egipto, el Ministerio Estatal de Antigüedades tiene la misión de proteger y promover el patrimonio cultural de Egipto, tanto a nivel nacional como internacional. En la actualidad, la misión del Ministerio consiste específicamente en formular y aplicar todas las políticas relacionadas con las antigüedades; emitir directrices y permisos para la excavación, restauración, conservación, documentación y estudio de sitios y monumentos; administrar en todo el país un sistema de museos en los que hay antigüedades; supervisar la publicación de revistas y libros sobre arqueología y patrimonio cultural; y financiar sus propios proyectos de excavación, documentación y conservación arqueológicas⁵⁶.
- En Sudáfrica, el Foro Nacional para el Cumplimiento de la Ley en los Asuntos Relacionados con el Patrimonio fue creado en 2005 para servir de plataforma de colaboración entre los funcionarios encargados del patrimonio y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. El Foro está constituido por representantes del Servicio de Policía de Sudáfrica, el Departamento de Artes y Cultura, INTERPOL, el Organismo de Recursos Patrimoniales de Sudáfrica, la Asociación de Museos de Sudáfrica, ICOM Sudáfrica, la dirección de aduanas y la Universidad de Sudáfrica. Ha establecido cursos breves de formación para agentes de policía sobre temas como la identificación de los objetos culturales y las mejores prácticas de almacenamiento de los objetos decomisados, y elaboró una base de datos sobre expertos de todo el país en cuestiones de patrimonio a los que la policía puede recurrir para pedirles ayuda en la identificación y el almacenamiento de objetos robados. El Foro también ha creado un cartel de obras de arte robadas que se ha distribuido a las comisarías de policía y los museos de todo el país. Se han recuperado unos cuantos objetos robados luego de que estos fueran identificados con ayuda del cartel, y un agente de policía que había recibido capacitación del Foro reconoció una escultura de bronce robada que tenía valor patrimonial, como resultado de lo cual se aplicó al culpable una pena más grave que si ese valor no hubiera sido reconocido⁵⁷.
- El Comité Argentino de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales fue establecido en 2003 y está integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Educación, la Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Oficina de Aduanas, INTERPOL y la Biblioteca Nacional. Coordinadas por la Dirección Nacional de Patrimonio y Museos, las funciones del Comité consisten en establecer los procedimientos adecuados para luchar contra el tráfico ilícito; promover campañas de sensibilización pública; procesar la Lista Roja de objetos culturales del Consejo Internacional de Museos; mantener información actualizada para la identificación de los objetos; implementar programas de formación mediante la realización de talleres regionales; y promover el intercambio de información dentro de los distintos grupos que componen el Comité⁵⁸.
- En Italia, la protección de los bienes culturales se coordina mediante la estrecha colaboración entre el Ministerio de Patrimonio y Actividades Culturales y una división especial sobre bienes culturales de los Carabinieri, la Unidad para la Tutela del Patrimonio Cultural⁵⁹. Las dos organizaciones colaboran estrechamente para investigar los delitos contra los bienes culturales, vigilar los sitios arqueológicos y los participantes en el mercado del arte del Estado, elaborar material didáctico y coordinar y asesorar a los gobiernos extranjeros y las fuerzas de policía en materia de protección de

⁵⁵ Directorio en línea de autoridades nacionales competentes en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional; se puede consultar en www.unodc.org.

⁵⁶ Se puede obtener más información en el sitio web del Consejo Superior de Antigüedades (www.sca-egypt.org).

⁵⁷ *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector*, pág. 37, recuadro 1.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Se puede obtener más información en el sitio web de la Unidad, www.carabinieri.it/multilingua/es/los-carabinieri-tpc.

los bienes culturales. La Unidad también colabora estrechamente con organizaciones internacionales como la UNESCO, el UNIDROIT, el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, el ICOM e INTERPOL, y mantiene asociaciones dentro del país con diversas universidades, fundaciones culturales, centros de investigación, órganos religiosos y gobiernos locales. También mantiene una de las mayores bases de datos mundiales sobre obras de arte robadas, en la que están registrados más de un millón de objetos. A lo largo de 40 años de funcionamiento, la Unidad ha logrado recuperar más de 200.000 obras de arte italianas. Las gestiones del Ministerio y la Unidad, sumadas a la colaboración internacional, resultaron en la reducción de los robos de obras de arte italianas en un 14,5% entre 2008 y 2009⁶⁰.

- En España, la Ley 16/1985 aborda la protección del patrimonio cultural del país y se ocupa de las piezas halladas después de 1986, fecha en que la ley entró en vigor y creó una entidad competente para salvaguardar el patrimonio del Estado. Tras la aprobación de la ley, se creó un órgano administrativo facultado para aplicar sanciones administrativas por determinada conducta de menor gravedad, de conformidad con el Código Penal español, que consisten principalmente en multas. Además, la citada ley hizo posible aplicar sanciones penales a los autores de delitos más graves contra el patrimonio cultural, y los organismos encargados de hacer cumplir la ley han creado competencias específicas, dependencias especializadas y bases de datos sobre el tema del tráfico del patrimonio cultural⁶¹.

B. La función de las instituciones culturales y el sector privado

Directriz 5. Los Estados deberían considerar la posibilidad de alentar a las instituciones culturales y al sector privado a que adopten códigos de conducta y divulguen mejores prácticas en materia de políticas de adquisición de bienes culturales.

Se debería alentar a las instituciones culturales (museos públicos y privados, archivos y colecciones), así como a otros agentes privados (marchantes de arte, casas de subastas, comerciantes profesionales, coleccionistas privados, etc.) a que adopten códigos de conducta o de ética, con disposiciones específicas sobre políticas de adquisición.

En el plano internacional, la UNESCO elaboró el Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales⁶², que fue aprobado en 1999. Además, las Directrices Operativas para la aplicación de 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 (Directrices Operativas de la UNESCO) también comprenden disposiciones reglamentarias relativas a los profesionales que operan en el mercado del arte y en el ámbito del patrimonio cultural⁶³.

Un primer paso hacia la cooperación entre los agentes pertinentes podría ser la adopción, por los participantes en el comercio de bienes culturales, de códigos de conducta o de ética y otros instrumentos similares, como directrices institucionales y la autorregulación⁶⁴.

⁶⁰ Monika R. DiFonzo, “Think you can steal our Caravaggio and get away with it? Think again: an analysis of the Italian cultural property model”, *George Washington International Law Review*, vol. 44 (2012), págs. 539 a 571.

⁶¹ Véase A. Roma Valdés, *La aplicación de los delitos sobre el patrimonio cultural* (Granada (España), Editorial Comares, 2008); e I. Rodríguez Temiño, *Indiana Jones sin futuro. La lucha contra el expolio del patrimonio arqueológico* (Madrid, JAS Arqueología, 2012).

⁶² Véase UNESCO, *Actas de la Conferencia General, 30a. Reunión, París, 26 de octubre a 17 de noviembre de 1999*, vol. I y corrección: *Resoluciones*, secc. IV, resolución 27.

⁶³ Las Directrices Operativas pueden consultarse en www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/OPERATIONAL_GUIDELINES_EN_FINAL.pdf.

⁶⁴ Véanse E/2010/30-E/CN.15/2010/20 y la nota de la Secretaría sobre la utilización de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para la protección contra el tráfico de bienes culturales (CTOC/COP/2010/12).

En esos códigos de conducta o de ética se deberían establecer las normas comunes mínimas que deberían observar los marchantes de bienes culturales. La violación de esas normas internas, especialmente si es intencional, se debería interpretar como conducta indicativa de mala fe y, a nivel penal, como conducta dolosa. Se debería censurar y sancionar la conducta de una persona que haya violado las normas internas y no debería serle fácil aducir desconocimiento de las reglas en la materia⁶⁵.

Como se menciona en la Directriz 4, a fin de llegar a una normalización, los códigos nacionales de conducta o ética, de conformidad con el Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales establecido por la UNESCO, podrían incluir reglas que tengan por objeto lo siguiente:

- Impedir que las instituciones culturales adquieran bienes culturales que han sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, etc.;
- Fortalecer la cooperación entre las instituciones culturales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley;
- Difundir una cultura de cumplimiento entre los funcionarios y demás personal de los museos y otras instituciones culturales;
- Permitir que instituciones más pequeñas, más nuevas y no tan bien organizadas aprovechen la experiencia de otras más grandes, más antiguas, mejor organizadas y financiadas, o más innovadoras;
- Abstenerse de realizar nuevas transacciones respecto de bienes culturales cuando haya motivos razonables para creer que estos han sido exportados ilícitamente, y facilitar su devolución al país exportador;
- Abstenerse de participar en el comercio de bienes culturales si se carece de información apropiada sobre su procedencia;
- Poner de relieve la necesidad de aplicar las normas sobre diligencia debida al efectuar transacciones de bienes culturales.

Los Estados podrían alentar a las instituciones culturales (tanto públicas como privadas) a adoptar códigos de conducta que prevean normas claras y efectivas (incluso sanciones disciplinarias) para el personal, especialmente en lo que se refiere a la imparcialidad y transparencia de las políticas de adquisición, y a la obligación conexas de denunciar los presuntos casos de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito de bienes culturales (véase la Directriz 6).

Los Estados también podrían alentar a las instituciones culturales a hacer cumplir y difundir efectivamente los códigos de conducta en vigor, como el Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales de la UNESCO y el código de ética del ICOM para las principales instituciones culturales⁶⁶. Los Estados podrían considerar la posibilidad de encomendar directamente a la autoridad nacional central propuesta en la Directriz 4 (o a una institución u organización comparable) la tarea de promover y elaborar esos códigos de conducta o esas directrices, posiblemente mediante una asociación público-privada.

⁶⁵ Las Directrices Operativas mencionadas señalan que los Estados deberían considerar la posibilidad de alentar a las instituciones culturales y al sector privado a que adopten códigos de conducta. Las reglas que se elaboren respecto de las adquisiciones deberían aplicarse por igual a coleccionistas, marchantes, conservadores y demás participantes en el comercio de bienes culturales a fin de que ningún grupo resulte desfavorecido ni quede eximido. Además, esas reglas deberían ser objeto de normalización internacional para garantizar su máxima eficacia (párr. 50).

⁶⁶ Véase también *Medidas Jurídicas y Prácticas*, parte II, secc. D.

Los códigos de conducta podrían incluir normas claras y eficaces para los subastadores y marchantes que operan en el mercado de arte y antigüedades, e imponer sanciones disciplinarias eficaces cuando sea necesario. Deberían promover la equidad y la transparencia de las transacciones (por ejemplo, mediante el mantenimiento de un registro de todas las transacciones de bienes culturales)⁶⁷, así como establecer la obligación de denunciar los presuntos casos de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita, o de comercio ilícito de bienes culturales en general.

Es importante destacar la investigación criminológica sobre las sanciones y el desistimiento y sus particularidades respecto del tráfico del patrimonio cultural. Como la demanda es muy alta en ciertos países compradores, es importante advertir acerca de la posibilidad de que la prohibición legal no tenga éxito. Eso no significa que la prohibición no deba utilizarse; por el contrario, hay margen para una reglamentación más eficaz en los países en que hay mercado. La naturaleza específica de ese mercado ilícito podría dar lugar a nuevas políticas basadas en la disuasión que entrañen la imposición de una sanción penal, pues es más probable que la decisión de adquirir un objeto, especialmente si es un objeto costoso, cumpla la condición de “decisión racional” que se presume en la disuasión; además, el hecho de que las personas estén expuestas a sufrir humillación pública como consecuencia de una detención y un enjuiciamiento añade más peso a la posible utilización de medidas basadas en la disuasión. Sin embargo, para ser eficaces, esas medidas se deben hacer cumplir correctamente.

Otra posibilidad es la creación de una cultura de cumplimiento, marco teórico utilizado principalmente para la delincuencia de cuello blanco y basado en la idea de que es más importante persuadir a los infractores que sancionarlos. En el caso del mercado ilícito de patrimonio cultural, la tarea debería consistir en reducir la demanda mediante estrategias de justicia penal (basadas en el uso de sanciones suficientemente severas), sumadas al apoyo a proyectos educativos de carácter más general destinados a convencer a los compradores del mercado de que no deberían adquirir antigüedades cuya proveniencia no sea clara y legítima⁶⁸.

También debería prestarse atención a las normas de conducta al tratarse de funcionarios de aduana o de policía y de funcionarios públicos a fin de evitar la posibilidad de soborno y corrupción, que con frecuencia es parte integral de las transacciones ilícitas en el mercado del arte. Los marchantes de arte y los expertos, entre ellos, los académicos, deben cumplir a la letra los códigos de conducta, especialmente si se trata de bienes culturales procedentes de zonas devastadas por la guerra u otras zonas en crisis. Los marchantes y expertos acreditados que tienen experiencia en esos ámbitos o en materia de objetos en peligro también deberían cooperar en la identificación y la elaboración de inventarios de los objetos. Se debe inventariar cada objeto procedente de zonas asoladas por la guerra que llegue a conocimiento de los académicos y los marchantes.

En los casos de procedencia y atribución cuestionables, se debería considerar que los bienes culturales que provienen de zonas de riesgo han sido adquiridos ilegalmente. Siendo así, se deberían incautar y restituir una vez finalizadas las hostilidades. Para contrarrestar la financiación del terrorismo, los académicos, los expertos y los marchantes experimentados deberían identificar los objetos culturales, denunciar las ofertas sospechosas, autenticar los envíos interceptados y prestar testimonio pericial crucial ante un tribunal.

⁶⁷ Los Estados que se han adherido a 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 ya cuentan con disposiciones legislativas de ese tenor, de conformidad con el artículo 10 de la Convención.

⁶⁸ Véase John Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Studies in Crime and Public Policy Series (Oxford, Oxford University Press, 2002).

Los Estados podrían promover la difusión nacional e internacional de los más altos estándares en materia de políticas de adquisición y la transparencia de las transacciones de bienes culturales. Los Estados también podrían valerse de todas las medidas disponibles para aumentar el conocimiento y la difusión de las mejores prácticas vigentes entre el personal de los museos y otras instituciones culturales, tanto a nivel nacional como internacional. Esos códigos de conducta serían importantes, además, para estimular un intercambio entre los museos y otras instituciones culturales, ya sea directo o por conducto de la autoridad nacional central (o una institución u organización comparable), y para fortalecer las normas de rendición de cuentas, imparcialidad y equidad para los funcionarios y empleados.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de fomentar la adopción de códigos de conducta mediante una estrategia basada en incentivos (para los operadores que cumplen) y en desincentivos (para los que no cumplen). Además, los Estados podrían considerar la posibilidad de proveer de fondos públicos a los museos, colecciones y otras instituciones privadas que adopten los códigos de conducta. Los Estados también podrían considerar la posibilidad de introducir otros incentivos económicos e incluso fiscales sobre una base *ad hoc* para las instituciones que cumplan los códigos⁶⁹.

Los Estados cuyas leyes o reglamentos impongan requisitos profesionales como licencias o acreditaciones podrían considerar la posibilidad de establecer como condición para la concesión de una licencia o acreditación a una entidad empresarial que la entidad adopte un código de conducta o un conjunto de directrices institucionales. Se podría imponer la misma condición a los particulares para su inscripción en los registros profesionales, o para la obtención de calificaciones, acreditaciones o licencias profesionales. Los Estados que no posean un sistema de licencias o calificaciones profesionales en este ámbito podrían considerar la posibilidad de establecerlo. Los Estados podrían, además, pensar en establecer una política que permita a las instituciones culturales públicas realizar transacciones solo con marchantes que operen conforme a un código de conducta apropiado.

Los Estados cuyas leyes establezcan responsabilidad penal por el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, aun si el delito se comete debido a negligencia, podrían tener en cuenta la violación de un código de conducta para determinar si ha habido negligencia criminal; esa violación debería tenerse en cuenta también para determinar si ha habido dolo penal (véase también la Directriz 19). Los Estados cuyas leyes prevean la responsabilidad de las empresas por el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos podrían considerar la posibilidad de atenuar o excluir las sanciones si se adopta y aplica efectivamente un código de conducta o un conjunto equivalente de directrices institucionales (para más orientación sobre la responsabilidad de las empresas, véanse las Directrices 23 y 24).

A nivel regional, según las recomendaciones 16, 23 y 25 del Informe final y recomendaciones al Comité de Asuntos Culturales sobre la mejora de los medios de aumentar la movilidad de las colecciones y los documentos conexos del Grupo de Trabajo de Expertos del Método Abierto de Coordinación sobre la Movilidad de las Colecciones⁷⁰, todos los museos de la Unión Europea seguirán las directrices vigentes sobre diligencia debida (que incluyen la realización de investigaciones de la procedencia antes de convenir en préstamos de obras de arte), así como el Código de Deontología para los Museos del ICOM. Los Estados miembros de la Unión Europea que aún no cuenten con tales directrices deberán incorporar o adoptar las

⁶⁹Otra sugerencia conexa es que los Estados apliquen impuestos al mercado de antigüedades para cubrir los gastos de las investigaciones y los juicios relacionados con el tráfico de bienes culturales y, cuando sea posible, para la rehabilitación y protección de los sitios.

⁷⁰El informe se puede consultar en www.lending-for-europe.eu.

disposiciones del Código de Ética para Marchantes de Bienes Culturales de la UNESCO y el Código de Ética para Museos del ICOM relativas a la diligencia debida que deberán aplicar las instituciones, los coleccionistas, los propietarios y los marchantes del patrimonio cultural. Además, se establecerán normas comunes sobre la documentación que se necesita antes de adquirir un objeto cultural, que se basarán, por ejemplo, en las previstas en el Convenio del UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, en particular, los artículos 4, párrafo 5, y 6, párrafo 5, y en 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.

En la Directiva 2014/60 de la Unión Europea, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, aprobada el 15 de mayo de 2014, se reconocen los principios de diligencia debida enunciados en el Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, que deberán ser aplicados por todos los Estados miembros de la Unión Europea. En concordancia con este avance regional, la Comisión Europea promoverá el Código de Ética en vigor relativo a las adquisiciones, los préstamos y las ventas de bienes culturales realizados por profesionales de las instituciones culturales, así como por coleccionistas, propietarios, marchantes y casas de subastas. Además, los museos deberán publicar sus normas sobre colecciones en sus sitios web.

En la 38a. reunión de la Conferencia General de la UNESCO, se aprobó una recomendación sobre la protección y promoción de los museos y las colecciones, su diversidad y su función en la sociedad. En la recomendación, se incluían directrices sobre el refuerzo de los inventarios nacionales, la observancia de las disposiciones de los instrumentos jurídicos vigentes y de las normas profesionales y deontológicas de los profesionales de los museos, y sobre la devolución o restitución de los bienes culturales de conformidad con las leyes y políticas aplicables. Los museos podrían tener en cuenta esta recomendación al redactar o actualizar sus políticas.

Directriz 6. Los Estados deberían alentar a las instituciones culturales y al sector privado a que informen a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de presuntos casos de tráfico de bienes culturales.

Las instituciones culturales tanto públicas como privadas deberían comunicar los presuntos casos de tráfico de bienes culturales (u otros delitos conexos) a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En el caso de delitos de cuello blanco, a los que el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos pueden equipararse en gran medida, solo una minoría de los delitos descubiertos tiene su origen en agentes institucionales, mientras que el mayor número de denuncias proviene de entidades privadas. Hay tres delitos de cuello blanco vinculados tradicionalmente al mercado del arte:

- Muchos de los delitos de cuello blanco cometidos en el mundo del arte no se ajustan a las definiciones estándar de delitos de empresas o de tipos de delitos conexos, ya que en general las “empresas” no son más que marchantes de arte o antigüedades con una pequeña plantilla de personal o sin personal en absoluto. Los delitos cometidos por esas personas serían similares a los delitos ocupacionales.
- En la mayoría de los casos no está claro quién, además del marchante, está implicado en el delito ni si el marchante puso en marcha su empresa con fines delictivos o si comete delitos además de dedicarse a un negocio en su mayor parte legítimo.

- Dependiendo del lugar en que se comete el delito, las jurisdicciones específicas involucradas y las leyes y los reglamentos aplicables, tal vez no siempre quede claro si debería hablarse de delito o de una transgresión institucional⁷¹.

El mercado de arte y antigüedades es particularmente opaco, lo que aumenta la necesidad de que los Estados encuentren formas de motivar a las instituciones culturales, que en ese mercado son “entidades con información privilegiada”, a que informen de los casos de tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos que hayan encontrado en el curso de sus actividades, como se indica en la Directriz 4. Los Estados podrían pensar en adoptar todas las medidas posibles para aumentar el número de denuncias de presuntos casos de tráfico y otros delitos conexos presentadas por los museos y otras instituciones culturales. Ese aumento se podría facilitar mediante la adopción de códigos de conducta y la divulgación de las mejores prácticas existentes (véase la Directriz 5), así como mediante otras intervenciones especiales (véanse las Directrices 12 y 18).

Los Estados podrían imponer al personal de las instituciones culturales públicas y privadas la obligación legal de denunciar los presuntos casos de delito, acompañada de sanciones proporcionales y eficaces en caso de que no se hagan las denuncias. Otra opción sería que los Estados impusieran la obligación legal de denunciar los presuntos casos de delito únicamente al personal de las instituciones culturales públicas y que el personal de las instituciones privadas quedara sujeto a los reglamentos y códigos de conducta internos, aunque esas medidas deberían incluir la retención de los fondos públicos de la institución si los organismos encargados de hacer cumplir la ley determinaran que la denuncia se ha omitido voluntariamente.

Las denuncias se podrían dirigir directamente a los organismos encargados de hacer cumplir la ley o a la autoridad nacional central descrita en la Directriz 4 (o una institución u organización comparable) a los fines de una evaluación preliminar. Los Estados también podrían considerar la posibilidad de establecer, en relación con la misma autoridad nacional central, una “línea directa sobre patrimonio cultural” que recibiera las denuncias con rapidez y discreción⁷². Además, los Estados podrían considerar la posibilidad de adoptar otras disposiciones legislativas a fin de proteger a los posibles denunciadores de irregularidades dentro de las instituciones culturales contra el riesgo de represalias, hostigamiento, despido, etc. En este sentido, es importante llegar a un acuerdo con los proveedores de sitios web o incluso imponerles la obligación de denunciar los presuntos casos de tráfico de bienes culturales a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (véanse también las Directrices 3 y 8).

Directriz 7. Los Estados deberían considerar la posibilidad de promover y apoyar la capacitación en materia de reglamentos relativos a bienes culturales, incluidas las normas de adquisición de dichos bienes, dirigida a las instituciones culturales y el sector privado, en cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes.

Es importante que el personal de las instituciones culturales tenga conciencia de las leyes, los reglamentos y las obligaciones relativos a la protección de los bienes culturales, a fin de promover una cultura de cumplimiento entre los operadores profesionales, lo que puede contribuir a la prevención del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos. Los Estados

⁷¹Véase M. Balcells, “Art crime as white-collar crime”, en *Cultural Property Crime*, Balcells y Kila, eds.

⁷²Por ejemplo, los Carabineros de Italia han puesto en marcha recientemente una aplicación para teléfonos inteligentes, iTPC, que alienta al público a cooperar en la investigación de delitos relacionados con el arte. Los usuarios tienen acceso a información sobre las obras de arte que la policía está buscando, así como a una lista de las oficinas de la policía que se ocupan del patrimonio para facilitar la denuncia de un delito o la presentación de una demanda relativa a una obra de arte.

podrían considerar la posibilidad de promover y apoyar la formación especializada de los operadores de las instituciones culturales públicas y privadas en materia de normas sobre los bienes culturales, en cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes. La capacitación de los conservadores y el personal de los museos y colecciones es una de las medidas preventivas importantes para combatir el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos que figuran en los documentos pertinentes de las Naciones Unidas⁷³.

Se necesitan programas de formación especializada para el personal de las instituciones culturales a fin de transmitir eficazmente a las personas el contenido y el espíritu de las normas. Las leyes, los reglamentos y códigos de conducta o ética nuevos se deberían distribuir a todo el personal de los museos y otras instituciones culturales, al que se debería concienciar sobre su contenido, sus consecuencias y su importancia. Con esto se lograría, de modo más general, establecer una cultura de cumplimiento más amplia y bien fundada entre los operadores profesionales.

A fin de promover y apoyar esos programas de formación, los Estados podrían considerar la posibilidad de financiar directamente la formación del personal de las instituciones culturales públicas. Los Estados también podrían considerar la posibilidad de promover una alianza público-privada para la formación, a través de las actividades de la autoridad nacional central descrita en la Directriz 4, y de patrocinar los intercambios internacionales con fines de formación, mediante la ayuda y el apoyo de entidades internacionales como el Consejo Internacional de Museos⁷⁴, la UNODC y la UNESCO⁷⁵, el Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales y el UNIDROIT.

.....

Estudio de caso: ejemplo de cooperación en asuntos culturales entre Italia y el Iraq

Italia y el Iraq comenzaron a cooperar en asuntos culturales en el contexto de la guerra en el Iraq, con el objetivo de conservar y restaurar el patrimonio cultural y arqueológico del Iraq. Según un informe del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, existía la firme convicción de que si se prestaba apoyo al sector cultural del Iraq se contribuiría al apoyo de la sociedad y la economía del país.

Algunas instituciones públicas y privadas de Italia, como el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Cultura, la Unidad de los Carabineros para la Tutela del Patrimonio Cultural, empresas privadas como Telecom y los departamentos universitarios, entre otros, crearon una empresa conjunta con el fin de llevar a cabo operaciones de salvaguardia. Antes de iniciar la tarea, los Carabineros confeccionaron una lista de artículos culturales desaparecidos y la transmitieron a INTERPOL. Esa medida contribuyó a la recuperación de 300 objetos, en tanto que se llevó ante la justicia a 40 saqueadores. Paralelamente, la Unidad para la Tutela del Patrimonio Cultural impartió formación en Amán a su homólogo iraquí, con la colaboración de la UNESCO.

Con vistas a mejorar el proceso de restauración del patrimonio cultural, se proporcionaron fondos para la creación de un laboratorio de alta tecnología en el Museo Nacional de Bagdad. La capacitación del personal del museo fue impartida por expertos, y se procedió a restaurar, catalogar debidamente y escanear importantes piezas.

⁷³Véanse E/CN.15/2010/4 y E/CN.15/2010/6. Véanse también los *Informes de los Estados Miembros sobre las medidas que han adoptado para aplicar 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*, 28a. Reunión (París, 1995) y 32a. Reunión (París, 2003) de la Conferencia General de la UNESCO.

⁷⁴El Consejo Internacional de Museos organiza cursos prácticos en todo el mundo sobre el tráfico ilícito de bienes culturales para los profesionales de los museos, la policía y los agentes de aduanas (véase <http://icom.museum/activities/training>).

⁷⁵Véase, por ejemplo, el artículo 17 de 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.

Los fondos permitieron, además, poner en marcha un proyecto de cartografía, mediante el cual se trazó un mapa de todos los sitios arqueológicos importantes del Iraq con el fin de evaluar su estado y supervisar las excavaciones y la conservación de los sitios⁷⁶.

.....

Directriz 8. Los Estados deberían alentar, según proceda, a los proveedores de servicios de Internet y a los subastadores que operan en la web a que cooperen para prevenir el tráfico de bienes culturales, incluso mediante la adopción de códigos de conducta específicos.

El rápido y constante desarrollo del comercio electrónico de bienes culturales ha exacerbado aún más la opacidad del mercado de arte y antigüedades, pues la venta de objetos culturales en Internet ofrece un mecanismo conveniente para la colocación de bienes de dudosa procedencia en el mercado internacional. La vigilancia de un mercado virtual tan vasto por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, sin que medie alguna forma de cooperación de parte de los operadores privados, es prácticamente imposible⁷⁷. Por lo tanto, en lo que respecta a los proveedores de servicios de Internet y los subastadores que operan en la web, el primer paso hacia una política de prevención clara y eficaz podría ser la adopción de códigos de conducta. Además, como se indica en la Directriz 3, todavía hay margen para subsanar en mejor forma las deficiencias de las investigaciones en este terreno en particular.

Se alienta a los Estados a adoptar medidas apropiadas en su contexto jurídico interno para controlar el tráfico de bienes culturales por Internet y velar por su retención o incautación cuando existan dudas razonables acerca de la licitud de su procedencia, así como por su restitución y devolución a los propietarios legítimos (véanse las Directrices 25 a 28, 39, 40, 46 y 47 sobre decomiso, restitución y devolución). Además, los Estados deberían procurar establecer mecanismos de coordinación y gestión, así como poner en práctica protocolos adecuados a fin de aplicar, cuando sea necesario, medidas que impidan la comisión de delitos con anterioridad a las subastas.

En el marco de la cooperación internacional, los Estados deberían promover la concertación de acuerdos y medidas concretas encaminadas a impedir y prevenir el comercio ilegal de bienes culturales y artísticos antes de las subastas, teniendo en cuenta el escasísimo tiempo que transcurre entre el anuncio y la celebración de una subasta (véanse también las Directrices 25 a 28, 39 y 40).

En relación con el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos cometidos mediante el uso de Internet, los Estados podrían adoptar todas las medidas apropiadas para alentar a los proveedores de servicios de Internet y a los subastadores que operan en la web a adoptar códigos de conducta. Los Estados podrían proporcionar códigos de conducta “modelo” y directrices institucionales, o simplemente establecer las directrices necesarias para que elaboren sus propios códigos de conducta.

Los códigos de conducta nacionales e internacionales en vigor para los marchantes que operan en el mercado de arte y antigüedades se podrían utilizar como base para la redacción de esos códigos, los cuales sería preciso adaptar a las peculiaridades del comercio electrónico (véase la Directriz 5). Deberían incluir normas claras y eficaces, entre ellas, sanciones disciplinarias, en caso necesario, especialmente con respecto a la imparcialidad y transparencia

⁷⁶ Se pueden encontrar más ejemplos en el informe titulado *Ministero degli Affari Esteri per la salvaguarda del patrimonio culturale nel mondo*, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia, que se puede consultar en www.esteri.it.

⁷⁷ Véase UNODC/CCPCJ/EG.1/2009/2.

de las transacciones (por ejemplo, mediante el mantenimiento de un registro de todas las transacciones en línea de objetos culturales), así como las obligaciones conexas de denunciar los presuntos casos de actividad ilícita en relación con los bienes culturales.

La mayoría de las administraciones culturales nacionales carece de recursos suficientes para mantener una vigilancia constante de las ofertas que se hacen en Internet. Por consiguiente, los Estados podrían considerar la posibilidad de organizar un equipo de voluntarios “de guardia” que se encargue de vigilar lo que se ofrece en Internet y de informar a las autoridades competentes cuando al parecer se esté ofreciendo en un sitio web un objeto del patrimonio nacional no conocido anteriormente o un objeto perteneciente a un patrimonio extranjero en peligro. Tales notificaciones deberían ser examinadas por las administraciones culturales.

Ejemplos de iniciativas para el establecimiento de buenas prácticas en línea

El Museo Británico y el Consejo de Museos, Bibliotecas y Archivos se han asociado con eBay.co.uk a fin de que las antigüedades halladas en el Reino Unido se vendan legalmente en su sitio web. Para impedir la venta ilegal de tesoros, el Plan sobre Antigüedades Portátiles, administrado por el Museo Británico en nombre del Consejo de Museos, Bibliotecas y Archivos, ha creado un equipo encargado de hacer un seguimiento de las antigüedades que se venden en eBay.co.uk y de asegurarse de que los vendedores tengan derecho a comerciar con ellas. Si la oferta es ilegal, el Plan informa a la Dependencia de Arte y Antigüedades de la Policía Metropolitana y a eBay.co.uk, que se ha comprometido a poner fin a las ofertas ilegales⁷⁸. Se han emprendido iniciativas similares en cooperación con las oficinas de protección cultural de Alemania, Austria y Suiza.

Ante el aumento del tráfico de bienes culturales en Internet y las dificultades experimentadas por las autoridades nacionales para controlar el fenómeno, la UNESCO, en estrecha cooperación con INTERPOL y el ICOM, publicó un documento titulado “Medidas básicas relativas a los objetos culturales que se ponen a la venta en Internet”⁷⁹.

En el documento se invita a los Estados a:

- “1. Exhortar firmemente a las plataformas de venta de Internet a que incluyan en sus páginas de ventas de bienes culturales el siguiente texto de descargo de responsabilidad:

‘En lo que respecta a los objetos culturales puestos a la venta, se aconseja a los clientes que antes de comprarlos: i) comprueben y soliciten una verificación de que su procedencia es lícita, incluidos los documentos que prueben la legalidad de la exportación (y de ser posible, también de la importación) del objeto que probablemente haya sido importado; ii) soliciten prueba del título de propiedad del vendedor. En caso de duda, que verifiquen ante todo con las autoridades nacionales del país de origen y con INTERPOL, y de ser posible también con la UNESCO y el ICOM’; [...]
- “6. Adoptar medidas jurídicas a fin de poder incautarse inmediatamente de los objetos culturales en caso de que exista una duda razonable sobre la licitud de su origen;
- “7. Garantizar la devolución a sus legítimos dueños de los objetos incautados de origen ilícito.”

⁷⁸Véase la Guía de Compra de Antigüedades de eBay, en <http://pages.ebay.co.uk/buy/guides/antiquities>, y la política de eBay sobre artefactos, archivos, antigüedades, objetos culturales y objetos relacionados con tumbas, en <http://pages.ebay.co.uk/help/policies/artefacts.html>.

⁷⁹Se puede consultar en <http://portal.unesco.org/culture/en/files/21559/11836509429MesuresTraficIlliciteEn.pdf>/MesuresTraficIlliciteEn.pdf.

A nivel regional, según la recomendación 37 del Informe final y recomendaciones al Comité de Asuntos Culturales sobre la mejora de los medios de aumentar la movilidad de las colecciones y los documentos conexos del Grupo de Trabajo de Expertos del Método Abierto de Coordinación sobre la Movilidad de las Colecciones⁸⁰, los Estados miembros de la Unión Europea deberán informar a los posibles compradores acerca de los riesgos que supone la adquisición a través de Internet de bienes culturales mal habidos; en particular, deberán considerar la posibilidad de pedir a los sitios web que introduzcan o inserten una “señal” o notificación que contenga las normas sobre protección de los bienes culturales cuando un posible comprador esté intentando efectuar una transacción⁸¹.

C. Supervisión

Directriz 9. Los Estados deberían considerar, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes, la posibilidad de implantar y utilizar procedimientos apropiados de control de las importaciones y las exportaciones, como los certificados de exportación e importación de bienes culturales.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de encontrar formas de hacer un seguimiento de las exportaciones de bienes culturales importantes que se lleven a cabo desde su territorio a fin de que las autoridades de aduanas y control de fronteras puedan verificar si los objetos exportados son de origen ilícito o, por ejemplo, si están sujetos a limitaciones de exportación debido a que son bienes culturales. Los certificados de importación también podrían contribuir sustancialmente a la prevención y el control del tráfico ilícito⁸².

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer y aplicar un sistema que exija certificados de exportación y, si es posible, certificados de importación. Los Estados podrían optar por un sistema de autorizaciones según el cual un propietario o poseedor que se propusiera exportar un bien cultural obtendría una licencia de exportación de la autoridad nacional competente tras haber presentado toda la documentación pertinente. Los Estados también podrían optar por un sistema de consentimiento tácito, según el cual la autoridad nacional competente expediría una licencia de exportación por un período determinado por la ley y con sujeción a controles internos, sobre la base de una comunicación previa de la intención del propietario o poseedor de exportar el bien cultural.

Los Estados también deberían considerar la posibilidad de tener en cuenta las Directrices Operativas de la UNESCO, en particular, el párrafo 58, que dice que “los Estados partes deberían prohibir la entrada en su territorio de bienes culturales a los que se aplica la Convención y que no estén acompañados de un certificado de exportación”, y que la falta del “certificado de exportación debería hacer ilícita la importación de esos bienes culturales al territorio de otro Estado parte, ya que no han sido exportados legalmente desde el país afectado”⁸³.

⁸⁰ Se puede consultar en www.lending-for-europe.eu/eu-activities.

⁸¹ Véase E/CN.15/2010/5, párrs. 13 a) y 31.

⁸² Véanse la Recomendación de la UNESCO sobre las Medidas Encaminadas a Prohibir e Impedir la Exportación, Importación y Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales, en http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13083&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, y la Recomendación sobre el Intercambio Internacional de Bienes Culturales, en http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13132&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

⁸³ Véanse también las Directrices Operativas de la UNESCO, párrs. 57, 64 y 89.

Los Estados también podrían considerar la posibilidad de tener en cuenta los inventarios oficiales producidos mediante la clasificación de los tipos de objetos culturales por región y época o cualquier otra referencia adecuada, listas de los cuales deberían ser de fácil acceso para las autoridades aduaneras de los demás Estados partes y de otras entidades y autoridades pertinentes⁸⁴. Los inventarios realizados por tipo de objeto cultural pueden ser útiles en el caso de que la legislación nacional que prohíbe la importación de bienes culturales exportados ilegalmente de Estados extranjeros requiera que el país de exportación clasifique esos objetos en un inventario accesible⁸⁵.

Los certificados de importación también se tienen en cuenta en la Directriz Operacional 71 de la UNESCO, que alienta a los Estados a introducir disposiciones legislativas nacionales, cuando corresponda, a fin de velar por que los bienes culturales de que se trata se hayan importado lícitamente, según lo documentado por un certificado de exportación expedido legalmente; a informar al Estado de origen de los bienes de toda duda a este respecto; y a establecer las medidas provisionales apropiadas⁸⁶.

Debería considerarse la posibilidad de utilizar los certificados modelo de exportación u otros certificados similares adoptados por los países de la Unión Europea⁸⁷; además, los Estados podrían considerar la posibilidad de utilizar el Modelo de Certificado de Exportación de Bienes Culturales de la UNESCO y la Organización Mundial de Aduanas (OMA)⁸⁸, que incluye todas las características necesarias de un bien cultural, así como información sobre las condiciones para su exportación. El certificado debería permitir la identificación fácil y precisa del objeto exportado (incluso mediante fotografías). Se alienta a los Estados a consultar el Modelo de Certificado de Exportación, que incluye información sobre el propietario, el período de validez de la licencia de exportación (si esta es temporal), la autoridad emisora, el destino del objeto, su condición jurídica y su uso, y posiblemente su valor. Además, se debería presentar copia del certificado de exportación a la oficina de aduanas del país de exportación, la que debería conservarlo y registrarlo, y otra copia debería acompañar al objeto cultural, con el fin de presentarla en el momento de la importación al país de destino para dar fe de la legalidad de la exportación. Esta documentación debería mantenerse a disposición de los funcionarios de aduanas de otro país, especialmente si están verificando la validez de los certificados de exportación. También debería enviarse copia íntegra del certificado de exportación a la oficina de aduanas extranjera cuando haya acuerdos establecidos sobre esa forma de intercambio de información (véanse también las Directrices Operativas de la UNESCO, en particular, el párrafo 59).

De conformidad con el artículo 6 de 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, los Estados partes se comprometen a establecer un certificado

⁸⁴Véanse también las Directrices Operativas de la UNESCO, párrs. 20, 34, 35, 37, 63 y 108.

⁸⁵Por ejemplo, en los artículos 6 y 10 de la Ley alemana por la que se aplica 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 se dispone que los objetos culturales deben haber sido clasificados individualmente por el país de origen en un inventario accesible con un año de anterioridad a su remoción.

⁸⁶Véase *Medidas Jurídicas y Prácticas*, parte I, secc. A.

⁸⁷De conformidad con la recomendación 28 del Informe final y recomendaciones al Comité de Asuntos Culturales sobre la mejora de los medios de aumentar la movilidad de las colecciones y los documentos conexos del Grupo de Trabajo de Expertos del Método Abierto de Coordinación sobre la Movilidad de las Colecciones, los Estados miembros de la Unión Europea deberán considerar la posibilidad de introducir un certificado de importación o circulación de bienes culturales a fin de mejorar la rastreabilidad de esos bienes.

⁸⁸El Modelo de Certificado de Exportación de Bienes Culturales de la UNESCO y la OMA se puede consultar en www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/trafficking-of-cultural-objects.aspx.

adecuado en el que el Estado exportador declare que la exportación del bien o los bienes culturales de que se trate está autorizada, y a prohibir la salida de bienes culturales de su territorio a menos que estén acompañados de un certificado de exportación.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de impartir capacitación a los funcionarios de aduanas en materia de controles de la exportación y sus problemas específicos. En particular, es importante proporcionar información básica sobre los análisis de casos, los tipos de delincuentes, el *modus operandi*, las rutas, los medios de transporte, los métodos de ocultación utilizados y los vínculos entre esos delitos y otras actividades y redes delictivas.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de dotar a las autoridades de aduanas y fronteras de tecnologías apropiadas que les permitieran cotejar rápidamente los datos de los certificados de exportación con la base de datos sobre inventarios nacionales de objetos culturales y con las bases de datos nacionales e internacionales sobre objetos culturales que han sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito o sobre bienes culturales desaparecidos (véanse también las Directrices 1 y 3⁸⁹).

Los Estados podrían considerar la posibilidad de disponer que la exportación de un bien cultural sin el certificado de exportación correspondiente es una transacción sospechosa que exige mayores averiguaciones e investigaciones (véase más información sobre las autoridades nacionales competentes en la Directriz 34). Los Estados podrían considerar la posibilidad de exigir la presentación de un certificado de exportación válido, expedido por una autoridad competente del Estado de procedencia, para permitir la importación de un objeto cultural. Ello podría hacerse sobre la base de acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales. Se podría adoptar una norma internacional uniforme para los certificados de importación a fin de facilitar la labor de la policía y los funcionarios de aduanas. Los certificados de importación aún no son objeto de disposiciones o recomendaciones internacionales (aunque el uso de esos instrumentos se tiene en cuenta, por ejemplo, en el *Manual de la UNESCO*⁹⁰), mientras que los certificados de exportación ya están previstos en muchas convenciones internacionales y otros documentos.

Los conservadores, coleccionistas y marchantes deberían establecer como documentación estándar los certificados de exportación desde el país de origen o procedencia y los certificados de importación al Estado de destino. Las autoridades deberían considerar esos certificados como prueba de la legalidad de la circulación del bien cultural. Además, se debería conservar esa documentación durante un tiempo suficiente después de la adquisición del bien cultural.

Una forma de mejorar la cooperación internacional con respecto a los procedimientos de control de las importaciones y las exportaciones sería que las autoridades competentes publicaran sus listas de control de las exportaciones de bienes culturales y las pusieran a disposición de otros Estados (véanse también las Directrices 1, 3, 39 y 41).

Otra medida que se podría considerar es el establecimiento de análisis del riesgo con las autoridades de aduanas para impedir la importación y exportación ilícitas de bienes culturales, así como el intercambio recíproco de información y de las mejores prácticas⁹¹. La reunión sistemática de datos sobre los bienes culturales exportados e importados, su país de origen

⁸⁹Por ejemplo, la adopción de medidas tecnológicas, como la instalación de escáneres de rayos X en los países de tránsito y de mercado para examinar los contenedores, los camiones y otros vehículos, podría mejorar los controles aduaneros.

⁹⁰Véase *Medidas Jurídicas y Prácticas*, parte I, secc. A.

⁹¹Véanse las Directrices Operativas, párr. 79.

o procedencia, de tránsito y de mercado, sus características y los marchantes involucrados puede proporcionar información valiosa sobre el destino de los bienes culturales y sobre las tendencias del mercado.

Directriz 10. Los Estados deberían considerar la posibilidad de crear y aplicar medidas de vigilancia del mercado de bienes culturales, incluso para Internet.

Como ya se ha mencionado en relación con el apartado *d)* de la Directriz 3, el comercio tanto legal como ilegal de bienes culturales se realiza a través de los mismos canales. Las subastas y ventas en línea facilitan enormemente esa superposición en la actualidad, pues Internet no tiene fronteras y a los vendedores y compradores les es más fácil ocultar su identidad y eludir el cumplimiento de los requisitos nacionales de certificación y concesión de licencias, entre otros.

Los objetos culturales se pueden mantener ocultos indefinidamente antes de volver a introducirlos en el mercado para dar tiempo a que cesen las investigaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley o a que se cumpla el plazo de prescripción correspondiente.

En un estudio de las disposiciones legislativas impugnadas sobre prescripción y robo de obras de arte, se llegó a las dos conclusiones siguientes:

- Generalmente, los robos de obras de arte no se pueden resolver dentro del plazo comúnmente establecido, que suele ser breve;
- Las bases de datos sobre obras de arte robadas han llegado a ser un avance importante para: *a)* la capacidad de las víctimas del robo de demostrar que no se habían “despreocupado” de su pérdida, y *b)* la capacidad de los posibles compradores de consultar esos registros como demostración de aplicación de la “diligencia debida” en casos futuros en que podrían plantearse dudas acerca de la atención prestada antes de la compra a asegurarse de que esta redundaría en la obtención de un título de propiedad legítimo sobre la obra de arte.

En el estudio, se recomendó una política penal según la cual “las reformas jurídicas estarían orientadas a agregar a los plazos de prescripción una disposición en el sentido de que el plazo solo comenzaría a correr desde que las víctimas iniciales del robo (o sus herederos) pudieran razonablemente estar enteradas de la ubicación de las obras en cuestión⁹²”.

Al mismo tiempo, los bienes culturales mal habidos se pueden colocar en el mercado con ayuda de documentación falsa (permisos de exportación o importación falsos o procedencia falsa) o se pueden desmembrar y vender separadamente por piezas para evitar la detección. Esto último es una tendencia relativamente reciente: los saqueadores separan en piezas los objetos hallados, y las introducen gradualmente en el mercado en forma controlada para aumentar su valor de venta⁹³. Los objetos también se pueden transferir y colocar fácilmente en mercados en que las leyes nacionales son más permisivas.

Habida cuenta de la magnitud, el alcance y la complejidad del mercado ilícito de bienes culturales, la aplicación de un sistema estatal de vigilancia contribuiría enormemente a la lucha contra este delito generalizado. Los Estados podrían implementar un programa de vigilancia

⁹²Kenneth Polk y Duncan Chappell, “Art theft and time limits for recovery: do the facts of the crime fit the limits in the law?”, en *Cultural Property Crime*, Kila y Balcells, eds.

⁹³Véase Fabio Isman, *I predatori dell'arte perduta: Il saccheggio dell'archeologia in Italia* (Milán, Skira, 2009).

con una serie de disposiciones dirigidas específicamente al mercado de bienes culturales. Una de las disposiciones podría consistir en la creación de dependencias de investigación especializadas (integradas posiblemente por funcionarios de policía y de aduanas, así como por expertos en arte y antigüedades; véanse las Directrices 29 y 30) dedicadas a la lucha contra el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, posiblemente en el marco de la autoridad nacional central encargada de la protección del patrimonio cultural nacional o, por lo menos, en estrecha cooperación con esta (si está establecida; véase la Directriz 4). Además, se sugiere que los Estados introduzcan tecnologías adecuadas para facilitar el cotejo de los datos que figuran en los catálogos de las casas de subastas y las galerías y en los sitios web que se dedican al comercio de objetos culturales con las bases de datos sobre los bienes culturales inventariados y los que han sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito o que se encuentran desaparecidos (véanse las Directrices 1, 3 y 4). Por otra parte, se recomienda que los Estados establezcan alianzas público-privadas y programas de supervisión conjunta a fin de aprovechar mejor los conocimientos especializados del mercado de operadores privados, como las casas de subastas, los marchantes profesionales, los proveedores de servicios de Internet, etc., y el acceso directo a ese mercado (véase la Directriz 4).

Los Estados también deberían intensificar el intercambio de información con otros Estados y, en términos más generales, la cooperación internacional en materia de investigaciones (véanse las Directrices 29 a 45). La asistencia del ICOM, la Fundación Internacional para la Investigación Artística y otras instituciones internacionales será útil en este proceso a fin de reforzar la vigilancia de Internet (se puede obtener más información sobre el papel de Internet en las Directrices 3 *d*) y 8).

Algunas organizaciones internacionales⁹⁴ aconsejan la creación y aplicación de programas de vigilancia del mercado como estrategia eficaz. La UNESCO, en estrecha cooperación con INTERPOL y el ICOM, ha puesto a disposición de los Estados miembros algunas medidas básicas para contrarrestar el aumento de la venta ilícita de objetos culturales en Internet. En el documento se invita a los Estados a:

“[...] 2. Pedir a las plataformas de Internet que proporcionen la información pertinente a las entidades encargadas de aplicar la ley y cooperen con ellas en la investigación de las ofertas sospechosas de venta de objetos culturales;

“3. Crear una autoridad central (en el marco de la policía nacional o de otra instancia) que sea también responsable de la protección de los bienes culturales y se encargue de comprobar y supervisar permanentemente la venta de objetos culturales en Internet⁹⁵; [...]

“5. Mantener estadísticas y archivar la información sobre las comprobaciones realizadas en materia de ventas de objetos culturales mediante Internet, los marchantes en cuestión y los resultados obtenidos.”

⁹⁴En las conclusiones del séptimo Coloquio Internacional sobre Robo y Tráfico Ilícito de Obras de Arte, Antigüedades y Bienes Culturales, celebrado en Lyon del 17 al 19 de junio de 2008, así como en las conclusiones de la séptima reunión del Grupo de Expertos de INTERPOL en Bienes Culturales Robados, celebrada en Lyon los días 23 y 24 de febrero de 2010, se recomendó a los países miembros que firmaran acuerdos con las plataformas de subastas por Internet a fin de reducir el número de ofertas ilícitas y supervisar ese tipo de comercio de manera más eficaz.

⁹⁵Se puede consultar en <http://portal.unesco.org/culture/fr/files/21559/11836509429MesuresTraficIlliciteEn.pdf>/MesuresTraficIlliciteEn.pdf.

También se invita a los Estados a cooperar con las fuerzas de policía nacionales y extranjeras y con INTERPOL, así como con las autoridades responsables de otros Estados interesados, con el fin de:

- “a) Velar por que todo robo o apropiación ilícita de un objeto cultural se comunique a las Oficinas Centrales Nacionales de INTERPOL, para que la información pertinente pueda incluirse en la base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas;
- “b) Difundir por Internet la información sobre todo robo y/o apropiación ilícita de un objeto cultural, así como sobre toda venta posterior de dicho objeto cultural, tanto en el territorio nacional de origen como en el de destino;
- “c) Facilitar la rápida identificación de los objetos culturales por medio de:
 - “i) El mantenimiento de inventarios actualizados, con fotografías de los objetos culturales, o por lo menos con su descripción, por ejemplo, mediante la norma Object ID;
 - “ii) El mantenimiento de una lista de expertos recomendados;
- “d) Usar todas las herramientas disponibles para efectuar comprobaciones sobre bienes culturales sospechosos, en particular, la base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas y los DVD correspondientes de INTERPOL;
- “e) Investigar y perseguir las actividades delictivas relacionadas con la venta de objetos culturales en Internet e informar a la Secretaría General de INTERPOL de las investigaciones más importantes que abarquen a varios países [...]”

A nivel regional, de conformidad con las recomendaciones 34, 35 y 36 del Informe final y recomendaciones al Comité de Asuntos Culturales sobre la mejora de los medios de aumentar la movilidad de las colecciones y los documentos conexos del Grupo de Trabajo de Expertos del Método Abierto de Coordinación sobre la Movilidad de las Colecciones, los Estados miembros de la Unión Europea deberán formular un procedimiento normalizado sobre las medidas específicas que se han de tomar en relación con el tráfico ilícito de bienes culturales a través de Internet y organizar cursos de formación para el personal con ese propósito. En particular, los Estados deberán establecer contacto con los sitios web para informarles de la necesidad de practicar la diligencia debida y pedir a los vendedores, las casas de subastas y los coleccionistas privados que operan en Internet que presenten una lista de las subastas pasadas y presentes de objetos culturales y que conserven esas listas durante un período suficiente antes y después de una subasta. En términos más generales, los Estados miembros de la Unión Europea deberán tratar de hacer más eficiente la localización o la búsqueda de objetos desaparecidos mediante la elaboración de programas informáticos avanzados para ese propósito, de aplicar más controles sistemáticos en las aduanas y de exigir copias de las licencias o certificados de exportación o circulación.

La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ha subrayado que se seguiría aumentando y difundiendo entre los Estados la vigilancia de los mercados de subastas y la divulgación de información por conducto de los sitios web de acceso público⁹⁶.

En el informe sobre la reunión del grupo de expertos sobre protección contra el tráfico de bienes culturales figuran, entre las medidas preventivas recomendadas, la realización de

⁹⁶Véase E/2010/30-E/CN.15/2010/20.

controles sistemáticos de los bienes culturales, así como el fortalecimiento de la cooperación en la vigilancia de Internet (posiblemente con la asistencia del ICOM)⁹⁷.

Directriz 11. Los Estados deberían, siempre que sea posible, crear y ejecutar programas de investigación, cartografía y vigilancia de yacimientos arqueológicos con el fin de protegerlos contra el pillaje, las excavaciones clandestinas y el tráfico.

Una proporción considerable del valor total del comercio ilícito de bienes culturales procede del saqueo de yacimientos arqueológicos. Esa actividad implica la destrucción de los yacimientos, la pérdida de información y de material y la reducción de recursos irremplazables y finitos. Un objeto arqueológico trasciende su valor económico. El saqueo de ese objeto es especialmente deleznable, pues el conocimiento cabal del objeto se pierde para siempre. Las personas que participan en el proceso de restitución de piezas arqueológicas que han sido excavadas ilegalmente tienen pleno conocimiento del hecho de que la restitución es fundamental para reprimir el mercado. Aun si se devuelve una pieza, esta sigue estando dañada. Por esa razón, es importante recordar que poner fin de entrada al saqueo y la destrucción de los yacimientos arqueológicos es de suma importancia.

Una tarea muy difícil es la de impedir el robo y la introducción en el mercado ilícito de objetos culturales que aún no han sido inventariados o ni siquiera descubiertos. Con frecuencia esto puede ocurrir como consecuencia de saqueos o excavaciones ilícitas de sitios arqueológicos que ya se han descubierto pero que aún no se han estudiado a fondo ni vigilado efectivamente, o de cuya existencia las autoridades nunca han tenido conocimiento. Las dificultades que entraña la vigilancia de sitios arqueológicos conocidos y desconocidos se exacerban más aún durante acontecimientos excepcionales como cambios políticos, guerras, desastres naturales y otros. También es difícil llegar a una estimación fiable del tamaño del mercado ilícito.

De conformidad con el artículo 5 *d*) de 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, los Estados partes se comprometen a organizar el control de las excavaciones arqueológicas, garantizar la conservación *in situ* de determinados bienes culturales y proteger ciertas zonas reservadas para futuras investigaciones arqueológicas. La razón fundamental de esta disposición es aminorar las excavaciones ilícitas e impedir que los contrabandistas obtengan bienes culturales mediante el saqueo de sitios arqueológicos.

A fin de velar por la protección de los sitios arqueológicos, los Estados podrían considerar la posibilidad de promover y apoyar programas destinados a la investigación y el trazado de mapas de sitios arqueológicos desconocidos mediante el uso de tecnologías adecuadas, como tecnología de satélites y análisis informáticos de imágenes aéreas, detectores de metales, etc. Por ejemplo, los autores de un estudio en particular, que utilizaron imágenes de Google Earth para investigar el saqueo de un sitio en Jordania, llegaron a la conclusión de que el instrumento era apropiado para la tarea⁹⁸.

Los Estados también podrían vigilar (por ejemplo, por medio de cámaras y vigilancia electrónica, satélites, etc.) los sitios arqueológicos vírgenes recién descubiertos a fin de detectar los

⁹⁷ UNODC/CCPCJ/EG.1/2009/2.

⁹⁸ Véanse Daniel A. Contreras y Neil Brodie, “Shining light on looting: using Google Earth to quantify damage and raise public awareness”, *Society for American Archaeology*, vol. 10, núm. 3 (2010), y “Quantifying destruction: an evaluation of the utility of public-available satellite imagery for investigating looting of archaeological sites in Jordan”, *Journal of Field Archaeology*, vol. 35, núm. 1 (2010), págs. 101 a 114. Para obtener más información sobre el tema, véanse Sarah H. Parcak, *Satellite Remote Sensing for Archaeology* (Londres, Routledge, 2009); y David Kennedy y Robert Bewley, “Aerial archaeology in Jordan”, *Antiquity*, vol. 83, núm. 319 (2009), págs. 69 a 81.

intentos de excavación ilícita o saqueo. Además, los Estados podrían establecer una vigilancia efectiva de las excavaciones en marcha, así como de los parques y monumentos arqueológicos abiertos al público, a fin de que las instituciones competentes tengan a su disposición medios y personal suficiente para detectar las excavaciones ilícitas o el saqueo.

.....

Estudio de caso: mejores prácticas para salvaguardar el patrimonio arqueológico de las zonas en conflicto

Una primera medida importante para salvaguardar los sitios arqueológicos que pertenecen al patrimonio nacional es la ampliación e implementación de la función que cumplen los arqueólogos militares y los expertos en el patrimonio cultural en la prevención del daño y la destrucción involuntarios del patrimonio cultural, así como la limitación del tráfico ilícito de antigüedades. La función de esos profesionales en el ejército durante los conflictos más recientes en el Afganistán, Egipto, el Iraq y Libia ha demostrado ser útil para la confección de una lista de sitios en peligro que no deben ser objeto de ataques.

Instituciones como el Programa de Gestión de los Recursos del Patrimonio⁹⁹ de los Estados Unidos de América crean instrumentos que ayudan a los soldados sin experiencia a reconocer el patrimonio cultural que necesita protección inmediata. Los académicos también han abogado por el uso de la Unidad de los Carabineros para la Tutela del Patrimonio Cultural (la brigada del arte italiana), que ha sido enviada a numerosas zonas en conflicto a fin de capacitar a los dirigentes locales y el personal militar en la protección de los sitios y las instituciones culturales, y que podría servir de modelo para otros países que deseen emprender iniciativas similares de preservación del patrimonio cultural¹⁰⁰.

.....

Para alcanzar esos objetivos, los Estados podrían alentar a las comunidades locales a participar directamente en la vigilancia y la preservación de los sitios y monumentos arqueológicos, crear conciencia pública de su importancia y promover programas de vigilancia de los barrios con respecto al patrimonio cultural local (véase también la Directriz 12). Enseñar a administrar los sitios culturales como bienes de la comunidad y hacer hincapié en la reconstrucción de las atracciones turísticas podrían ser fundamentales para atraer inversiones y atención en los planos local e internacional. Esa labor puede estar encabezada por asociaciones entre instituciones académicas y organizaciones gubernamentales¹⁰¹.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de promover alianzas público-privadas para establecer programas de investigación y preservación, involucrar a los centros de investigación públicos y privados, las universidades, los museos y otras instituciones culturales, y fomentar los patrocinios privados.

Los Estados podrían cooperar entre sí y con las instituciones internacionales pertinentes a fin de elaborar programas internacionales de investigación y vigilancia de los sitios arqueológicos, especialmente de los sitios desconocidos, mediante las tecnologías más modernas y eficaces, como la tecnología de satélites y los vehículos aéreos no tripulados, así como de registro de los artefactos en las listas de salvaguardia estatal.

⁹⁹Un programa del Departamento de Defensa de los Estados Unidos que presta asistencia al personal militar en la protección del patrimonio cultural (entre otros) y el aumento de los recursos y que presta apoyo a la preparación militar.

¹⁰⁰Laurie Rush, "Accomplishments through partnership, the US DoD 2008-2010", ponencia presentada en la conferencia internacional sobre la arqueología en los conflictos, celebrada en Viena del 6 al 10 de abril de 2010 (www.archaeologyinconflict.org).

¹⁰¹Ibíd.

En su informe de 2009, el grupo de expertos de la UNODC sobre la protección contra el tráfico de bienes culturales recomendó que los Estados ampliaran, en la medida de lo posible y siempre que procediera, el registro, la custodia, la vigilancia y el patrullaje de los sitios arqueológicos, incluidos aquellos en los que pudieran realizarse excavaciones ilegales, de preferencia con la participación de las comunidades locales y utilizando las nuevas tecnologías¹⁰². Algunos Estados ya poseen programas de vigilancia de los sitios arqueológicos, tanto en tierra como bajo el agua¹⁰³. Por último, en numerosos convenios y convenciones internacionales en vigor y en otros documentos pertinentes se tiene en cuenta la elaboración de programas de investigación, cartografía y vigilancia de los sitios arqueológicos para hacer frente a esos fenómenos¹⁰⁴.

D. Educación y concienciación

Directriz 12. Los Estados deberían considerar la posibilidad de apoyar y promover campañas de concienciación, incluso en los medios de comunicación, para fomentar en la población en general una cultura de preocupación por el tráfico de bienes culturales a fin de proteger dichos bienes contra el pillaje y el tráfico.

Los bienes culturales se pueden proteger mejor si las comunidades locales y el público en general participan en el cuidado de su patrimonio cultural. Un énfasis decidido en la realización de campañas públicas y en los medios de comunicación estimula el aumento del interés público en la preservación del patrimonio cultural. La razón de esta Directriz es la cultura de cumplimiento, de la que trata la Directriz 5. Además, se la puede vincular a la perspectiva de empoderar a la población local manteniéndola informada y haciéndole apreciar su patrimonio cultural (véase la Directriz 11).

Si el grado de concienciación pública es alto, será más fácil vigilar y preservar los sitios arqueológicos, los monumentos y las instituciones culturales, ya que las comunidades locales pueden poner en marcha programas oficiales u oficiosos de vigilancia de barrio para proteger el patrimonio cultural local.

Al mismo tiempo, un conocimiento básico más extendido de las artes y el patrimonio cultural nacional, de su valor histórico, artístico y económico, y de su importancia para la comunidad nacional e internacional, podría contribuir a reducir el número de delitos contra los bienes culturales que se cometen por una falta de respeto nacida de la ignorancia, como los actos de vandalismo, ratería o saqueo de los sitios arqueológicos no registrados. El mismo conocimiento básico podría aumentar el número de informes de los ciudadanos sobre los descubrimientos arqueológicos y artísticos fortuitos, así como sobre los presuntos casos de tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos.

¹⁰²Véase UNODC/CCPCJ/EG.1/2009/2.

¹⁰³Véanse E/CN.15/2010/4, E/CN.15/2010/6 y los *Informes de los Estados Miembros sobre las medidas que han adoptado para aplicar la Convención*.

¹⁰⁴En las conclusiones del séptimo Coloquio Internacional sobre Robo y Tráfico Ilícito de Obras de Arte, Antigüedades y Bienes Culturales, celebrado en Lyon (Francia) del 17 al 19 de junio de 2008, se recomendó a los países miembros que supervisaran los yacimientos arqueológicos terrestres y subacuáticos; la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ha subrayado que la utilización de tecnologías modernas para la vigilancia y protección de los yacimientos arqueológicos, como detectores de metales y tecnología espacial, será tenida en cuenta por los Estados miembros (véanse E/2010/30-E/CN.15/2010/20 y CTOC/COP/2010/12); y en la parte II, sección A del *Manual de la UNESCO*, la protección y vigilancia de los sitios arqueológicos figuran en la lista de medidas prácticas que los Estados deberían aplicar.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de promover y respaldar un amplio programa de creación de conciencia pública y de apoyo a una cultura general de cuidado del patrimonio cultural. Esto podría lograrse mediante iniciativas como la realización de programas de concienciación de niños y jóvenes en las escuelas, incluso a través del estudio de las artes; la facilitación del acceso público a las instituciones culturales, monumentos y eventos importantes; el desarrollo de programas destinados a mejorar el conocimiento que tienen los ciudadanos del patrimonio cultural de sus barrios; y la prestación de apoyo a los museos y las instituciones culturales locales, por ejemplo, promoviendo la creación de redes de instituciones más pequeñas y poniendo en marcha campañas en los medios de comunicación.

La autoridad nacional central u otras autoridades encargadas de la protección del patrimonio cultural podrían desempeñar un papel rector en esos programas (véase la Directriz 4). Los Estados también podrían cultivar alianzas entre las autoridades públicas, las instituciones de investigación, las instituciones culturales (públicas y privadas) y los profesionales que operan en el mercado de arte y antigüedades para prestar apoyo a los programas de concienciación y ponerlos en práctica.

Los Estados también podrían promover la realización de programas internacionales de intercambio cultural para los jóvenes y, en términos más generales, la cooperación internacional en materia de campañas de concienciación, incluso recurriendo a la cooperación y la experiencia de instituciones internacionales como la UNESCO y el ICOM.

.....

Estudio de caso: la financiación del terrorismo mediante el tráfico de bienes culturales y las medidas internacionales adoptadas para su prevención

En un foro celebrado en la ciudad de Nueva York el 25 de septiembre de 2015, la Directora General de la UNESCO explicó que la amenaza representada por el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL) y otros grupos terroristas para el patrimonio cultural de países como el Iraq y la República Árabe Siria es un fenómeno nuevo, diferente de los daños causados a los bienes culturales durante los conflictos armados. Las palabras pronunciadas por el Ministro de Relaciones Exteriores de Egipto, Sr. Sameh Shoukry, respecto de este fenómeno, fueron especialmente pertinentes. Dijo que “los terroristas utilizan la destrucción del patrimonio cultural como táctica de guerra para aterrorizar a las poblaciones, financiar las actividades terroristas y difundir el odio ... la responsabilidad de hacer frente a esos actos criminales de terrorismo incumbe a la comunidad internacional, incluidos los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales, los museos, el mercado del arte, los arqueólogos, los medios de comunicación y todos aquellos a quienes interesa preservar este patrimonio para la humanidad”. Entre los actos de terrorismo cometidos recientemente contra el patrimonio cultural, se cuentan los ataques del EIL en las ciudades asirias de Nimrud y Khorsabad, la ciudad parta de Hatra, el Museo de Mosul y numerosos santuarios chiitas y sunitas del Iraq, y la destrucción de varios templos y sitios importantes de Palmira y otros lugares de la República Árabe Siria.

Esas actividades terroristas implican no solo la destrucción del patrimonio cultural, sino también su tráfico con la intención de financiar nuevas actividades terroristas. Por consiguiente, el debate sobre la manera de detener el saqueo y el tráfico ilícito mundial de antigüedades, la financiación de las actividades terroristas y la aniquilación del patrimonio cultural es de suma importancia y se ha traducido en la adopción de varias medidas por parte de organizaciones internacionales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales. La siguiente es una lista de medidas recientes:

- En la resolución 2199 (2015) del Consejo de Seguridad, aprobada el 12 de febrero de 2015, con el objetivo de interrumpir la financiación ilícita del Frente Al-Nusra y del EIL mediante las exportaciones de petróleo, el tráfico del patrimonio cultural, el pago de rescates y las donaciones externas, el Consejo condena la destrucción de sitios y objetos religiosos en el Iraq y la República Árabe Siria y observa cómo esos dos grupos terroristas generan ingresos mediante la participación, directa o indirecta, en el saqueo y contrabando de artículos del patrimonio cultural. En la resolución se impone a los Estados Miembros la obligación jurídica de impedir el comercio de bienes culturales sirios y

otros artículos de valor científico especial o importancia arqueológica, histórica, cultural y religiosa que fueron sustraídos ilícitamente de la República Árabe Siria desde el 15 de marzo de 2011. Esta es una obligación jurídica que también se aplica al Iraq en virtud de la resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo impuso una prohibición similar. Además, se exhorta a la UNESCO y a INTERPOL a que presten asistencia en la prevención del comercio de bienes culturales iraquíes y sirios.

- El 3 de diciembre de 2014, la UNESCO organizó una conferencia internacional sobre el tema “El patrimonio y la diversidad cultural en peligro en el Iraq y Siria” con el objetivo de crear conciencia de la magnitud de la devastación actual del patrimonio cultural en la región y poner de relieve que la destrucción del patrimonio cultural y la persecución de las minorías no son simplemente una emergencia cultural, sino un imperativo político y de seguridad para el que se necesitan respuestas adecuadas en los planos político y humanitario. Se aprobaron cinco propuestas de política, que consistían en una prohibición internacional del comercio de bienes culturales de la República Árabe Siria; la creación de zonas culturales protegidas alrededor de los principales emplazamientos del patrimonio cultural; una mayor inversión en el acceso a una educación de calidad como elemento clave para prevenir una mayor radicalización, así como promover el respeto de la diversidad cultural; una ratificación más amplia y una mayor aplicación de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado de 1954 y sus protocolos adicionales, así como poner fin a la impunidad por los ataques deliberados contra el patrimonio cultural (reconocidos como crímenes de guerra en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional); y un análisis en profundidad de la depuración cultural como un proceso, en particular, la importancia de su relación con la protección de los derechos humanos y la prevención del genocidio¹⁰⁵.

- Además, la UNESCO creó la campaña Unidos por el Patrimonio, que se puso en marcha en Bagdad el 28 de marzo de 2015, con el objetivo de conseguir apoyo para la protección del patrimonio en zonas donde se encuentra amenazado por los extremistas¹⁰⁶.

- El 14 de mayo de 2015, diez países del Oriente Medio y el Norte de África, conjuntamente con la Directora General de la UNESCO, el Jefe de la Liga de los Estados Árabes, organismos de las Naciones Unidas y embajadores, así como expertos en la lucha contra el terrorismo, la financiación del terrorismo, relaciones exteriores, derecho del patrimonio y arqueología, emitieron la Declaración de El Cairo¹⁰⁷ en un esfuerzo conjunto por poner fin a la financiación del terrorismo y la destrucción del patrimonio cultural, y adoptaron las medidas siguientes: establecimiento de un equipo de tareas que se encargará de coordinar la labor regional e internacional de lucha contra la extorsión cultural; creación de un consejo consultivo internacional que prestará apoyo al equipo de tareas; iniciación de negociaciones sobre un memorando de entendimiento cultural regional con los países consumidores; puesta en marcha de campañas nacionales e internacionales contra el saqueo, el tráfico y el comercio en el mercado negro; y establecimiento de un centro independiente para luchar contra el blanqueo de antigüedades.

- En el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, la Coalición sobre Antigüedades, una organización sin fines de lucro, se sumó a la UNESCO, INTERPOL, la UNODC, Italia y Jordania en la tarea de proteger el patrimonio cultural contra los terroristas y los traficantes, con el objetivo de aplicar cabalmente las resoluciones y decisiones de las Naciones Unidas de cortar la financiación de los extremistas procedente de la extorsión cultural mediante la aplicación de los tres aspectos siguientes: prevención de la destrucción y el tráfico ilícito de bienes culturales; prohibición del tránsito y la transferencia de bienes culturales; e interrupción de la financiación de la delincuencia organizada y el terrorismo.

.....

¹⁰⁵Véase el informe sobre la conferencia internacional titulada “El patrimonio y la diversidad cultural en peligro en el Iraq y Siria”, celebrada en la sede de la UNESCO en París el 3 de diciembre de 2014, en <http://www.unesco.org/new/es>.

¹⁰⁶Véase www.unite4heritage.org/es.

¹⁰⁷Véase www.mei.edu/sites/default/files/publications/CairoDeclaration.pdf.



II. POLÍTICAS DE JUSTICIA PENAL

A. Textos jurídicos internacionales

Directriz 13. Los Estados deberían considerar la posibilidad de promulgar legislación que tipifique como delito el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos de conformidad con los instrumentos internacionales en vigor aplicables (en particular la Convención contra la Delincuencia Organizada), en relación con el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar, aplicar y, cuando sea necesario, hacer más estricta la legislación penal interna para combatir el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos. Para que las iniciativas internacionales sean eficaces, se necesita un método coordinado de lucha contra esta forma de tráfico ilícito. A tal fin, los Estados deberían considerar la posibilidad de aplicar los instrumentos jurídicos internacionales en vigor, que incluyen disposiciones relativas a la tipificación del tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos. Junto con eso, al revisar su legislación deberían considerar también la posibilidad de incluir los requisitos para la plena aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (incluidos los requisitos de que trata la Directriz 21).

Al adoptar, aplicar y hacer más estricta la legislación penal interna para combatir el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, se debería respetar el principio de legalidad, que reviste suma importancia en el derecho penal. A fin de salvaguardar ese principio, los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar los parámetros siguientes:

- Al adoptar, aplicar y hacer más estricta la legislación penal interna, sería preciso ajustarse a los procesos legislativos generales de un Estado determinado.
- Al adoptar, aplicar y hacer más estricta la legislación penal interna, se debería aplicar el principio de *lex stricta*, por lo que el texto jurídico deberá ser claro y conciso.
- Al adoptar, aplicar y hacer más estricta la legislación penal interna, se debería aplicar el principio de *lex previa*, por lo que no tendrá carácter retroactivo, y la promulgación de una nueva ley que tipifique una nueva conducta no podrá afectar a los comportamientos previos.
- Al adoptar, aplicar y hacer más estricta la legislación penal interna, se debería respetar el principio de *non bis in idem*, por lo que no se podrá iniciar una acción legal dos veces por la misma causa penal.

- Al adoptar, aplicar y hacer más estricta la legislación penal interna, no se debe recurrir a la analogía; así pues, la ley únicamente puede aplicarse dentro de sus propios límites, en los casos para los cuales fue instituida y no en otros.

La aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales que contienen disposiciones de derecho penal, a los que la Directriz 33 alienta a los Estados a adherirse, puede acarrear varias ventajas. En primer lugar, la tipificación de delitos, acompañados de sanciones proporcionales, disuasivas y eficaces, puede reforzar la prevención del tráfico de bienes culturales (véanse las Directrices 20 a 22). En segundo lugar, puede contribuir a sensibilizar al público acerca del importante valor del patrimonio cultural y de los daños causados por los delitos que se cometen contra él (véase la Directriz 12). En tercer lugar, la aplicación de las convenciones internacionales en vigor a tal efecto podría fomentar la armonización del derecho penal, lo que facilitaría la cooperación entre Estados en materia judicial y de investigación para abordar el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos (sobre la cooperación en materia judicial y de investigación, véanse las Directrices 33 a 35 y 41 a 45).

Los Estados partes en los instrumentos que se mencionan más adelante deberían aplicar sus disposiciones pertinentes, y los Estados que no son partes, además de considerar la posibilidad de hacerse partes, podrían tener en cuenta las disposiciones indicadas en el anexo I del presente documento al pensar en promulgar legislación que tipifique el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

Directriz 14. En el ámbito de la cooperación bilateral, los Estados podrían considerar la posibilidad de utilizar el tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos¹⁰⁸.

El tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos fue aprobado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana entre el 27 de agosto y el 7 de septiembre de 1990. En él, se consideró, entre otros factores, la necesidad de que los Estados Miembros aumentaran su actividad a nivel internacional a fin de luchar contra la delincuencia organizada y concluir tratados de asistencia bilateral, teniendo presente que 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, aprobada por la UNESCO, estableció, en la sección declarativa, la obligación de todos los Estados de proteger el patrimonio representado por los bienes culturales situados en su territorio contra los peligros de robo, excavación clandestina y exportación ilícita, así como el compromiso de combatir esas prácticas por todos los medios disponibles, en particular, con respecto a intervenir en el momento en que se estuvieran cometiendo, eliminar sus causas y prestar la asistencia necesaria para asegurar la devolución de los bienes de que se tratase.

En la resolución por la cual el Congreso aprobó el tratado modelo, se recomendó que los Estados Miembros lo consideraran como un marco que podía ser de ayuda a los Estados interesados en negociar y formular acuerdos bilaterales que tuvieran por objeto mejorar la cooperación en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal, y se invitó a los Estados Miembros que todavía no hubieran establecido relaciones convencionales con otros Estados para la prevención de los delitos que atentan contra el patrimonio cultural de los

¹⁰⁸ *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.91.IV.2), cap. I, secc. B.1, anexo.

pueblos, o que desearan modificar esas relaciones si ya existían, a tener en cuenta, al hacerlo, el proyecto de tratado modelo.

Algunas disposiciones del tratado modelo se basan en las disposiciones de 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, o las amplían. Por ejemplo, en virtud del artículo 2, párrafo 1, apartados *e)* y *g)*, los Estados contratantes se comprometen a velar por que el comprador de bienes culturales muebles robados no sea considerado comprador de buena fe, y a “tomar las medidas necesarias para garantizar que el comprador de bienes culturales muebles importados que no vayan acompañados por un certificado de exportación emitido por el otro Estado Parte y que no haya adquirido los bienes culturales muebles con anterioridad a la entrada en vigor del presente tratado no sea considerado como adquirente de buena fe de esos bienes”. El artículo 3 procura crear la obligación recíproca de imponer sanciones a las personas o instituciones responsables de la importación o exportación ilícitas de bienes culturales muebles, las personas o instituciones que, a sabiendas, adquieran o comercialicen bienes culturales muebles sustraídos o importados ilícitamente, y las personas o instituciones que participen en conspiraciones para obtener, exportar o importar bienes culturales muebles por medios ilícitos.

Habida cuenta de que los acuerdos bilaterales no deben apartarse de las leyes y los reglamentos nacionales, los Estados que consideren la posibilidad de utilizar el tratado modelo también deberían tener en cuenta sus disposiciones al revisar y hacer más estricta su legislación y sus políticas nacionales. Para ese propósito, el presente instrumento se refiere también a algunas disposiciones del tratado modelo en otras Directrices conexas.

B. Delitos penales y administrativos

Directriz 15. Los Estados deberían considerar la posibilidad de definir el concepto de “bienes culturales”, incluidos los bienes culturales muebles e inmuebles, cuando sea necesario, a los efectos del derecho penal.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar una definición clara y precisa de lo que constituye un bien cultural a fin de satisfacer los requisitos del principio de legalidad en el derecho penal, sin el cual el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos podrían seguir siendo conceptos vagos. La definición del objeto de la conducta delictiva es parte esencial de la legislación penal nacional en esta esfera.

Considerando que la protección por medio del derecho penal puede estar supeditada a la protección por otros ámbitos jurídicos, es recomendable, aunque no esencial, utilizar sistemáticamente la misma definición de bienes culturales (protegidos) en todas las leyes y los reglamentos internos, de manera que los homólogos nacionales responsables de proteger los bienes culturales tengan un concepto común de lo que se entiende por el objeto y el alcance de la protección.

Definir el concepto de “bienes culturales” a los efectos del derecho penal es importante no solo para facilitar las investigaciones y los enjuiciamientos internos, sino además para apoyar la cooperación transnacional en materia judicial y de investigación para combatir los delitos contra los bienes culturales, entre ellos, el tráfico. En ese sentido, puede ser útil tratar de

aplicar, en la medida de lo posible, una definición armonizada de bien cultural a nivel internacional, como la establecida en 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, con el objetivo de facilitar la aplicación del derecho penal en múltiples Estados. Como elemento esencial de la definición de los delitos, las grandes variaciones de la definición de “bien cultural” podrían conducir a la denegación de las solicitudes de extradición o, en términos más generales, de las solicitudes de cooperación internacional en asuntos penales debido a la ausencia de la doble incriminación. Además, una definición común o compartida de “bien cultural” podría favorecer la cooperación entre Estados respecto de una lista más amplia de delitos relacionados con los bienes culturales, porque las características del objeto protegido serían las mismas.

“Muebles” e “inmuebles” son los calificativos utilizados tradicionalmente para describir los bienes culturales, y han estado vinculados a distintos niveles de protección. Los bienes culturales inmuebles no pueden ser trasladados sin sufrir destrucción o modificación parcial o completa y, por lo tanto, no pueden ser objeto de exportación o importación. Tal vez sea ese el motivo por el que esas expresiones no aparecen, por ejemplo, en 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. Los bienes inmuebles (o parte de ellos) se deben partir o desmontar para que puedan ser objeto de tráfico, lo que los convierte en bienes muebles. Los Estados deberían velar por que la definición de bienes culturales muebles abarque también las partes que han sido extraídas o arrancadas de monumentos artísticos, históricos o religiosos, sitios arqueológicos y otros bienes culturales inmuebles.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de tener en cuenta las definiciones que ya existen a nivel internacional, en particular, las que figuran en 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. En varios instrumentos internacionales, se dan algunas definiciones de “bienes culturales muebles” (véase el anexo I).

Directriz 16. Los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar como delitos graves actos como los siguientes:

- a) El tráfico de bienes culturales;
- b) La exportación e importación ilícitas de bienes culturales;
- c) El robo de bienes culturales (o considerar la posibilidad de elevar el delito de robo común a la categoría de delito grave cuando se trate de bienes culturales);
- d) El saqueo de yacimientos arqueológicos y sitios culturales o la excavación ilícita;
- e) La confabulación o la participación en un grupo delictivo organizado para la comisión del delito de tráfico de bienes culturales y de delitos conexos;
- f) El blanqueo de bienes culturales objeto de tráfico, conforme al artículo 6 de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de definir delitos penales especiales, armonizados en la medida de lo posible con las leyes nacionales de diferentes Estados, para impedir y sancionar el tráfico, la exportación e importación ilícitas, el robo y el saqueo de bienes culturales, así como la confabulación o la participación en un grupo delictivo

organizado para la comisión del delito de tráfico, y el blanqueo de bienes culturales objeto de tráfico¹⁰⁹.

La referencia a “delitos graves” puede entenderse como referencia a las sanciones que estarían vinculadas a esos delitos. Según la Directriz 20, los Estados también deberían considerar la posibilidad de prever sanciones proporcionadas, eficaces y disuasivas; y aparentemente en la Directriz 16 se definen los principales tipos de conducta que los Estados deberían considerar delitos. También se podría considerar la expresión “delitos graves” como una referencia a la expresión “delito grave” empleada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (véase también la Directriz 21). Para que esa Convención se aplique a delitos distintos de los previstos en la Convención y sus Protocolos, conforme a lo recomendado en la Directriz 13, los delitos deberían ser punibles con una pena de privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.

La expresión “como los siguientes” es indicativa del carácter no exhaustivo de la presente Directriz. Es muy posible que los Estados decidan que otros tipos de comportamientos relacionados con el tráfico de bienes culturales constituyan delitos, y que se ajusten a un régimen jurídico similar al previsto para los delitos enumerados en la Directriz 16.

Cabe señalar que la resolución 66/180 de la Asamblea General se refiere al robo, el saqueo, el daño, la remoción, el pillaje y la destrucción de bienes culturales como delitos relacionados con el tráfico de bienes culturales; y que la resolución 68/186 de la Asamblea General incluye el robo y el saqueo de yacimientos arqueológicos y otros sitios culturales en el concepto de tráfico de bienes culturales. Esa tipificación se puede utilizar para luchar eficazmente contra el comercio ilícito de bienes culturales llevado a cabo por los grupos delictivos organizados tradicionales y por terceros, entre ellos, los marchantes profesionales de arte y antigüedades (individuos o empresas), en los casos en que las transacciones lícitas e ilícitas pueden estar mezcladas intencionalmente.

Al mismo tiempo, las medidas de tipificación mencionadas en la presente directriz pueden crear más conciencia pública del importante valor del patrimonio cultural y de los daños que causan los delitos que se cometen contra él, y facilitar la cooperación entre Estados en materia judicial y de investigación, especialmente con miras a someter a juicio y dismantelar más eficazmente las redes delictivas que participan en esa actividad ilícita. En particular, esas medidas podrían ayudar a reducir los casos de denegación de solicitudes de extradición o, en términos más generales, de cooperación internacional debido a la falta de doble incriminación, y disuadir a los delincuentes de utilizar el territorio de Estados con regímenes jurídicos más débiles.

Tráfico de bienes culturales

El establecimiento del delito de tráfico de bienes culturales puede aumentar la prevención de comportamientos perjudiciales para los bienes culturales, como el robo, el pillaje y la exportación ilícita de esos bienes, así como la excavación ilícita y el saqueo de yacimientos

¹⁰⁹ Para facilitar el acceso a las leyes nacionales y las decisiones judiciales de otros Estados sobre los aspectos de justicia penal del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, la UNODC tiene una sección temática especial en el portal de gestión de conocimientos para el intercambio de recursos electrónicos y leyes contra la delincuencia organizada (SHERLOC) (www.sherloc.unodc.org). Con el fin de facilitar el acceso a las leyes y reglamentos nacionales de otros Estados sobre el patrimonio cultural, incluido el tráfico ilícito, la UNESCO ha facilitado su Base de Datos sobre las Leyes Nacionales del Patrimonio Cultural (www.unesco.org/culture/natlaws). En el párrafo 10 de la resolución 69/196 de la Asamblea General, se invita a los Estados Miembros a hacer más uso de estos recursos.

arqueológicos, que son delitos relacionados con el tráfico, ya que generalmente pretenden colocar ilícitamente objetos culturales en el mercado.

El delito de tráfico —aun cuando esta terminología es habitual en la legislación internacional— parece referirse a un fenómeno más bien que a un acontecimiento, comportamiento o delito aislados. A efectos del derecho penal, por lo tanto, es importante que los Estados Miembros definan claramente la conducta que se ha de considerar “tráfico de bienes culturales” y que especifiquen las consecuencias de esa definición. El acto de tráfico se asocia comúnmente a una amplia variedad de comportamientos relacionados con la circulación ilícita de bienes o personas, que puede ser de alcance internacional o limitarse al territorio nacional¹¹⁰.

En el caso del tráfico de bienes culturales, más allá de la definición de bienes culturales a los efectos del derecho penal (véase la Directriz 15), es importante especificar claramente cuál es la conducta concreta que se considera tráfico. Puede considerarse que las acciones descritas en los apartados *b)* a *f)* de la Directriz 16 están incluidas en ese concepto (que también puede comprender otras acciones). Los Estados podrían considerar la posibilidad de prever un delito autónomo como parece indicar la redacción de la Directriz 16, aunque relacionado con otros delitos, que se cometerían con anterioridad al delito de tráfico. Si se estima que el tráfico de bienes culturales es un delito autónomo, los Estados podrían considerar que se refiere a los bienes culturales adquiridos ilícitamente (por medio de otros delitos autónomos).

Entre las circunstancias agravantes que se podrían tener en cuenta, estarían la comisión del delito de tráfico por un grupo delictivo organizado (más adelante se aborda el delito autónomo de participación en un grupo delictivo organizado), los daños causados a los bienes culturales como consecuencia del delito de tráfico o relacionados con este, y la comisión del delito de tráfico por personas calificadas para actuar en el comercio lícito de arte y antigüedades, siempre y cuando el daño causado por el comercio ilícito de antigüedades produzca su mayor efecto en los sitios arqueológicos. Uno de los principales efectos de la demanda de antigüedades es la destrucción de sitios importantes, especialmente si las actividades de saqueo son de gran magnitud, burdas y devastadoras. Se produce indirectamente un efecto secundario cuando los intentos de los países de origen de restringir el comercio crean una corrupción generalizada entre los funcionarios que tramitan los permisos o que están encargados de controlar los puntos de salida¹¹¹.

Los plazos de prescripción podrían adaptarse a las particularidades de este delito. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer plazos de prescripción más largos para el delito de tráfico, o de disponer que la prescripción comience a correr solo una vez que se descubran los bienes culturales objeto de tráfico, como se indica en relación con la Directriz 10.

¹¹⁰Véanse, por ejemplo, sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, a diferencia de las convenciones anteriores de lucha contra los estupefacientes, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, en particular, el artículo 3, párrafo 1 *a)* i); y, sobre la trata de personas, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en particular, el artículo 3 *a)*.

¹¹¹Brodie, Doole y Watson, *Stealing History*.

Exportación e importación ilícitas de bienes culturales

Los Estados también deberían considerar la posibilidad de incluir en su legislación un delito de exportación e importación ilícitas de bienes culturales, que podría comprender, además, la transferencia ilícita de la propiedad de esos bienes, si los Estados desearan abarcar asimismo la realización de la transferencia interna de la propiedad. El establecimiento de ese delito podría complementar otras infracciones administrativas relacionadas con el incumplimiento de los procedimientos de autorización o concesión de licencias para la exportación o importación de bienes culturales, como los certificados de exportación, especialmente si se determina que ha habido dolo o intención fraudulenta de eludir las prohibiciones o restricciones de la exportación de bienes culturales que haya establecido el país de origen.

Es digno de mención que las partes en 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 se comprometen a prohibir la exportación de bienes culturales desde su territorio, a menos que estos estén acompañados por un certificado apropiado en el que el Estado especifique que la exportación de los bienes culturales en cuestión está autorizada (artículo 6 *a*) y *b*). Además, se comprometen a prohibir la importación de bienes culturales robados de un museo, un monumento público civil o religioso, o una institución similar, situados en el territorio de otro Estado parte en la Convención, siempre que se pruebe que tales bienes figuran en el inventario de la institución interesada (artículo 7 *b*) i).

La tipificación de esos delitos es necesaria por varias razones. En primer lugar, la exportación ilícita de bienes culturales priva a los Estados de importantes elementos de su patrimonio cultural. Además, la exportación o importación ilícitas de una pieza que constituye un bien cultural suele ser el primer paso hacia la introducción ilícita de ese bien en el mercado. El establecimiento de ese delito de manera uniforme entre distintos regímenes jurídicos nacionales podría facilitar la cooperación administrativa y judicial internacional (véase la Directriz 9), también con miras a la incautación, el decomiso, la devolución y la restitución de los bienes culturales importados o exportados ilícitamente. Por último, la armonización de la legislación contra la importación y exportación ilícitas de bienes culturales podría desalentar la búsqueda de un foro de conveniencia por parte de los operadores del mercado de arte y antigüedades.

Robo de bienes culturales, o robo común elevado a la categoría de delito grave cuando se trate de bienes culturales

Los Estados deberían considerar el daño concreto producido por el robo de bienes culturales, sean estos de propiedad pública o privada, y el riesgo que entraña para la preservación de los bienes culturales y su protección contra el delito de tráfico, al decidir si hacer del robo de bienes culturales un delito distinto y posiblemente más grave que el robo común. Los Estados podrían optar por establecer los casos en que el robo de un bien cultural es una circunstancia agravante.

Posiblemente, ese delito debería abarcar la remoción y apropiación ilícitas e intencionales de partes de bienes culturales inmuebles o monumentos, el pillaje de bienes culturales de museos, colecciones, bibliotecas u otras instituciones culturales y de monumentos o yacimientos arqueológicos.

Saqueo o excavación ilícita de yacimientos arqueológicos y sitios culturales

Los Estados deberían considerar la posibilidad de incluir en su legislación penal el delito de saqueo de yacimientos arqueológicos y sitios culturales, así como el delito de excavación ilícita, que es la excavación que se lleva a cabo sin las autorizaciones, los permisos o las licencias exigidas por la ley.

Posiblemente, ese delito debería abarcar el saqueo de los yacimientos arqueológicos o sitios culturales que ya hayan sido estudiados y registrados, y de los que estén por descubrirse o hayan sido descubiertos recientemente¹¹². En la definición de “saqueo” debería quedar comprendido el pillaje de los bienes culturales hallados dentro de un sitio. Un ejemplo es la definición de saqueo como “un acto delictivo que supone la excavación ilegal de los sitios arqueológicos. Las antigüedades saqueadas, el resultado, se definen como aquellas sacadas ilícitamente del suelo, o del lugar que ocupan como parte integrante o como agregado de un templo u otra estructura antigua”¹¹³. Al considerar que ese comportamiento constituye delito, los Estados tal vez deseen considerar que también constituyen delito otros comportamientos conexos, como la posesión injustificada de detectores de metales o su uso no autorizado en sitios arqueológicos, posiblemente mediante el establecimiento de infracciones administrativas, si los requisitos para establecer delitos no se cumplen.

La tipificación de delitos relacionados específicamente con la explotación y gestión ilícitas de los yacimientos arqueológicos o los sitios culturales permitiría encarar la considerable gravedad de los delitos cometidos contra los bienes culturales que no han sido debidamente identificados, lo que hace más difícil su localización. En particular, podría abordar la pérdida de datos arqueológicos, científicos e históricos que puede ocasionar el hecho de que las excavaciones arqueológicas no se lleven a cabo de conformidad con los protocolos establecidos. Uno de los principales efectos de la demanda de antigüedades es la destrucción de yacimientos importantes, especialmente si las actividades de saqueo se llevan a cabo en gran escala, y si son burdas y devastadoras. Otro daño indirecto causado por los saqueadores es el provocado intencionalmente para eliminar las pruebas del saqueo. Uno de los efectos secundarios consiste en la destrucción del contexto arqueológico y la pérdida de información y conocimientos históricos. Puede contribuir también a la sensibilización pública acerca del importante valor del patrimonio cultural y de la importancia de explorar adecuadamente los sitios arqueológicos y culturales.

Con la tipificación de esos delitos se podría facilitar la cooperación entre Estados en materia judicial y de investigación para luchar contra el tráfico de bienes culturales procedentes de la excavación ilícita y el saqueo de sitios arqueológicos. En particular, si se definen de manera armonizada, pueden contribuir a impedir que se denieguen las solicitudes de extradición o, de manera más general, de cooperación, debido a la ausencia de los principios de proporcionalidad y doble incriminación.

Es digno de mención que, a los efectos del Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, se considera robado un bien cultural obtenido de una excavación ilícita, o de una excavación lícita pero conservado ilícitamente, si ello es compatible con la

¹¹² Los yacimientos que se encuentran en zonas asoladas por la guerra o en lugares remotos o próximos a las fronteras internacionales están especialmente expuestos al saqueo.

¹¹³ Véase Simon Mackenzie, *Going, Going, Gone: Regulating the Market in Illicit Antiquities* (Leicester, Reino Unido, Instituto de Arte y Derecho, 2005).

legislación del Estado donde se ha efectuado la excavación¹¹⁴. Si bien esa conexión figura en el Convenio a los efectos de las reclamaciones de propiedad de derecho privado¹¹⁵, puede ser importante establecer un delito autónomo de excavación ilícita; de lo contrario, las dificultades dimanadas del desconocimiento de los objetos culturales que se encuentran en los sitios arqueológicos por parte de las autoridades estatales competentes podrían facilitar la ocultación del origen de los objetos culturales, así como el daño adicional causado a los sitios arqueológicos.

.....

Estudio de caso: el saqueo arqueológico en Italia

Italia no es ajena al problema del saqueo arqueológico. El saqueo de tumbas es especialmente intenso en varias necrópolis griegas y etruscas muy conocidas de las provincias de Etruria, Lacio, Apulia, Campania, Calabria y Sicilia. Esas regiones abundan en necrópolis, como la de Cerveteri, en la provincia de Lacio, cerca de Roma. El rico patrimonio de la antigua Caere, situada debajo de Cerveteri, hace de este sitio arqueológico un lugar preferido de los saqueadores de tumbas (*tombaroli*). Estos han operado allí durante siglos, lo que ha atraído enormemente la atención de los funcionarios italianos tanto de la policía como del Ministerio de Cultura¹¹⁶. La destrucción de sitios arqueológicos como Cerveteri está avanzando a un ritmo alarmante. Ya en 1962, un estudio de un solo cementerio etrusco de ese lugar reveló que 400 de las 550 tumbas habían sido objeto de saqueo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial¹¹⁷. Entre 1970 y 1996, la policía italiana recuperó más de 300.000 antigüedades procedentes de excavaciones clandestinas; sin embargo, se considera que representan solo una parte del total¹¹⁸.

Habida cuenta de las vastas proporciones del patrimonio cultural de Italia, el daño causado específicamente por las excavaciones arqueológicas ilícitas se debe a la prisa por retirar los artefactos de las tumbas, con total desprecio del contexto arqueológico o la conservación de la tumba o los objetos que contiene¹¹⁹. A lo largo del siglo pasado, los saqueadores de tumbas han destruido parte de las pruebas arqueológicas de la historia etrusca.

El daño producido al patrimonio arqueológico de Italia por los saqueadores de tumbas es un problema generalizado: como ejemplo, un estudio indicó que era evidente que se habían saqueado varios miles, si no decenas de miles, de tumbas antiguas para obtener los más de 13.600 jarrones que circulan por todo el mundo y que fueron obtenidos por medios no arqueológicos¹²⁰.

En el portal de gestión de conocimientos para el intercambio de recursos electrónicos y legislación sobre delincuencia (SHERLOC) de la UNODC, se han compilado varios casos actualizados de saqueo arqueológico en Italia, con información detallada sobre las operaciones policiales y sus resultados judiciales, como la operación Ulises, la operación Boucher (en que se destaca la cooperación con otras fuerzas de policía) y la operación Augusto Imperatore.

.....

¹¹⁴Véase el artículo 3, párrafo 2, del Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente.

¹¹⁵En un contexto civil, los bienes arqueológicos suelen proceder de un acto ilícito. Son el producto de comportamientos ilícitos que, además, causan daño a los yacimientos arqueológicos, que generalmente son propiedad del Estado. Las transacciones de esos bienes son, por consiguiente, nulas y con frecuencia infringen la reglamentación internacional al respecto.

¹¹⁶Vernon Silver, *The Lost Chalice: The Real-Life Chase for One of the World's Rarest Masterpieces — A Priceless 2,500 Year-Old Artifact Depicting the Fall of Troy* (Nueva York, Harper Collins, 2009).

¹¹⁷Véase Carlo M. Lerici, *Italia sepolta* (Milán, Fondazione Lerici, 1962).

¹¹⁸Véase Fabio Isman, *I predatori dell'arte perduta: Il saccheggio dell'archeologia in Italia* (Milán, Skira, 2009).

¹¹⁹Vito A. Iannizzotto, *I beni culturali nell'ottica criminale* (Roma, Ediciones Europolis 2006).

¹²⁰Ricardo J. Elia, "Analysis of the looting, selling and collecting of Apulian red-figure vases: a quantitative approach", en *Trade in Illicit Antiquities: The Destruction of the World's Archaeological Heritage*, N. Brodie, J. Doole y C. Renfrew, eds. (Cambridge, Universidad de Cambridge, Instituto MacDonald de Investigación Arqueológica, 2001).

Confabulación o participación en un grupo delictivo organizado para cometer el delito de tráfico de bienes culturales y delitos conexos

En el párrafo 19 del documento titulado “Utilización de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para la protección contra el tráfico de bienes culturales”¹²¹, se dice que las disposiciones contenidas en el artículo 5 son:

“...muy pertinentes para el tráfico de bienes culturales, actividad que requiere el apoyo de muchas personas y entraña numerosas transacciones e interacciones entre ladrones, mediadores, transportistas y conductores, funcionarios de aduanas, marchantes, expertos, restauradores y empleados de casas de subasta. Esas personas suelen establecer grupos delictivos organizados o trabajar en grupos estructurados (a menudo de forma piramidal) en los que las tareas están claramente asignadas con el fin de cometer uno o más delitos graves, con frecuencia de carácter transnacional: desde la adquisición, la exportación y la importación ilegales del objeto, hasta el blanqueo del producto de esas actividades.”

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas apropiadas a fin de que toda confabulación o participación en un grupo delictivo organizado para cometer el delito de tráfico de bienes culturales o uno de los delitos conexos se considere punible. Ello puede hacerse utilizando las normas en vigor aplicables a toda conducta delictiva, estableciendo delitos autónomos o estableciendo circunstancias agravantes de los delitos existentes.

Tipificar la confabulación para cometer el delito de tráfico de bienes culturales y los delitos conexos podría servir para afrontar la frecuente participación de grupos delictivos organizados, o de operadores organizados, en el tráfico ilícito de bienes culturales. Además, esa medida podría facilitar la cooperación judicial y en materia de investigación al ampliar los aspectos de la conducta delictiva que requieren la reunión de pruebas de carácter penal. En particular, podría contribuir a limitar los casos de denegación de solicitudes de extradición o, en términos más generales, de cooperación, debido a la ausencia de los requisitos de proporcionalidad y de doble incriminación. Por último, podría beneficiarse a nivel internacional de la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada a las manifestaciones delictivas más graves relacionadas con el tráfico de bienes culturales.

Blanqueo de bienes culturales objeto de tráfico, conforme al artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Los Estados deberían considerar la posibilidad de incluir en su legislación penal el delito de “blanqueo de bienes culturales objeto de tráfico”, conforme al artículo 6 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, o revisar sus normas nacionales sobre blanqueo de dinero a fin de que sean aplicables a la totalidad del producto del delito, incluidos los bienes culturales que fueron objeto de tráfico y otros delitos conexos.

La posibilidad de utilizar el mercado lícito de arte y antigüedades para dar una apariencia de legitimidad a los objetos adquiridos o importados en forma ilícita puede estimular o facilitar el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos. El “blanqueo de bienes culturales objeto de tráfico” puede referirse al blanqueo del producto del delito, definido en el artículo 6 de la Convención, en distintas situaciones, incluso aquellas en que:

¹²¹ CTOC/COP/2010/12, párr. 19.

- El tráfico de bienes culturales es el delito determinante de la conversión o la transferencia de los bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos (párrafo 1, apartado a) i)).
- Los bienes culturales objeto de tráfico son el producto de otros delitos (entre ellos, el delito de tráfico y los delitos conexos, como el saqueo o el vandalismo), y el blanqueo de dinero consiste en la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de los bienes, o del legítimo derecho a estos, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito (párrafo 1, apartado a) ii)).
- Los bienes culturales objeto de tráfico se adquieren, poseen o utilizan a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito, y están sujetos a los conceptos básicos del ordenamiento jurídico respectivo (párrafo 1, apartado b) i)).

Además, de conformidad con el artículo 6, apartado b) ii), de la Convención, los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar la participación, la asociación y la confabulación para cometer, la tentativa de cometer, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento para cometer los delitos anteriormente mencionados, con sujeción a los conceptos básicos del ordenamiento jurídico.

En el párrafo 22 del documento titulado “Utilización de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para la protección contra el tráfico de bienes culturales”, se ponen de relieve varios ejemplos de blanqueo u ocultación de bienes culturales, entre ellos, los siguientes:

- El transporte ilícito de objetos culturales a terceros países con normas más permisivas;
- La fragmentación de los objetos excavados ilícitamente o su no restauración deliberada como técnicas de ocultación;
- La recomposición de los objetos que se han fragmentado después de pasado un tiempo;
- La introducción directa en colecciones privadas de objetos arqueológicos excavados ilícitamente;
- El recurso a subastas simuladas o ficticias;
- El préstamo de objetos robados hasta que transcurra el plazo de prescripción¹²².

Al igual que los efectos de la tipificación de los delitos antes mencionados, la tipificación del blanqueo de bienes culturales que han sido objeto de tráfico podría ayudar a reducir la frecuente participación de grupos delictivos organizados, o de operadores organizados, en el tráfico ilícito de bienes culturales. También podría afrontar el motivo de la actividad ilícita, que es la obtención de ganancias. Además, esa medida podría facilitar la cooperación judicial y de investigación en la lucha contra el delito. En particular, podría contribuir a limitar los casos de denegación de solicitudes de extradición o, en términos más generales, de cooperación, debido a la ausencia de los principios de proporcionalidad y de doble incriminación. Por último, podría beneficiarse a nivel internacional de la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada a las manifestaciones delictivas más graves relacionadas con el tráfico de bienes culturales.

¹²² *Ibid.*

.....

Estudio de caso: la relación entre el arte y el blanqueo de dinero

Las investigaciones en esta materia han determinado que, al igual que tantas otras actividades, el arte ha sido utilizado por los delincuentes para blanquear dinero y obtener ingresos ilícitos. Las conexiones forjadas entre delincuentes en el mundo del arte no siempre están motivadas por beneficios monetarios¹²³. Los objetos de arte son una de las clases de bienes que, debido a su valor, se prestan para ser utilizados con fines de blanqueo de dinero. Por lo tanto, es urgente lograr que el mercado de obras de arte sea menos opaco y más transparente mediante una reglamentación apropiada, a fin de reducir su atractivo para quienes se dedican al blanqueo de dinero.

No hay estimaciones establecidas de las cantidades de dinero que se blanquean a través del mercado del arte, aunque la creencia general, según el Fondo Monetario Internacional, es que la suma disponible para blanqueo a través del sistema financiero equivalía al 2,7% del producto interno bruto mundial en 2009, es decir, 1.600 billones de dólares. Además, se considera que la relativa facilidad con que se blanquean fondos ilícitos a través de los marchantes de arte y las casas de subastas ha contribuido al aumento espectacular del valor de las bellas artes en los últimos años.

Existe una tendencia reciente entre los Estados a aprobar leyes contra el blanqueo de dinero en relación con el mercado del arte. Por ejemplo, a partir de 2016, Suiza fijará un límite de 100.000 francos suizos (135.000 dólares) a las transacciones en efectivo que se realicen en el mercado del arte. Los pagos superiores al límite en efectivo deberán hacerse mediante tarjeta de crédito, lo que creará pruebas documentales, o bien el vendedor deberá verificar que se ha ejercido la diligencia debida para cerciorarse del origen legal de los fondos. En conclusión, existe una correlación entre la falta de reglamentación y el blanqueo de dinero.

.....

Directriz 17. Los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar en su legislación penal otros delitos relacionados con el tráfico de bienes culturales, como el maltrato o el destrozo de bienes culturales o la adquisición de bienes culturales objeto de tráfico, cuando se evita deliberadamente verificar la situación jurídica de los bienes.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar otros delitos relacionados con el tráfico de bienes culturales, en particular, el daño o el destrozo de bienes culturales y la adquisición de bienes culturales objeto de tráfico evitando deliberadamente verificar su situación jurídica. Dependiendo de su sistema jurídico, los Estados también podrían prever que algunos de esos tipos de conducta constituyan circunstancias agravantes del robo, o del tráfico de bienes culturales, según proceda. El conocimiento o la intención pueden inferirse de las circunstancias fácticas objetivas (véase la Directriz 22).

Esos nuevos delitos podrían complementar a los delitos de tráfico de bienes culturales poniendo de relieve la gravedad de estos últimos. Además, la introducción de otros delitos podría facilitar la cooperación en materia judicial y de investigación entre los Estados, mediante la ampliación de los aspectos de la conducta delictiva que requieren la reunión de pruebas de carácter penal. En particular, con la adopción por todos los Estados de esas disposiciones penales se podría contribuir a limitar los casos de denegación de solicitudes de extradición o, en términos más generales, de cooperación internacional en asuntos penales debido a la ausencia de los principios de proporcionalidad y de doble incriminación.

Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de que las formas más graves de daño o destrucción —la realización de actos que causan la pérdida de una obra de arte que forma

¹²³F. Martin de Sanctis, *Money Laundering through Art: A Criminal Justice Perspective* (Cham, Suiza, Springer International Publishing, 2013).

parte del patrimonio cultural de la humanidad o le infligen un daño irreparable, o la pérdida o el daño irreparable de una parte considerable de una importante colección de bienes culturales— constituyan “delito grave” según la definición del artículo 2 *b*) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En lo que respecta a los delitos internacionales, en el artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se establece que son crímenes de guerra los ataques dirigidos intencionalmente contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares.

Directriz 18. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer la obligación de informar, según proceda, de presuntos casos de tráfico y delitos conexos contra los bienes culturales y de comunicar el descubrimiento de yacimientos arqueológicos, hallazgos arqueológicos u otros objetos de interés cultural y, en lo que respecta a los Estados que lo hayan hecho, tipificar el incumplimiento de esa obligación.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer la obligación de denunciar los presuntos casos de tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos y de comunicar el descubrimiento de yacimientos, hallazgos u objetos arqueológicos de interés cultural. Esa obligación debería ir acompañada de sanciones en caso de incumplimiento.

La obligación de denunciar los presuntos casos de tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos debería estar dirigida, en particular, al personal de las instituciones culturales, los marchantes profesionales de arte y antigüedades y los subastadores que operan en la web, entre otros, quienes por razones profesionales deberían garantizar la licitud de las transacciones de bienes culturales.

Los Estados también deberían considerar la posibilidad de introducir la obligación de comunicar el descubrimiento de lugares u objetos de interés cultural significativo, dirigida al público en general, con el fin de brindar mayor protección a los sitios u objetos culturales desconocidos o no registrados contra el saqueo, el pillaje o cualquier tipo de apropiación indebida.

La introducción de esos delitos podría redundar en los siguientes beneficios:

- Aumentar la eficacia de las obligaciones de que los Estados pueden valerse para informar sobre transacciones sospechosas de bienes culturales y cooperar en la prevención del tráfico de bienes culturales, lo que se aplica especialmente al personal de las instituciones culturales, los marchantes profesionales de obras de arte y antigüedades y los subastadores que operan en la web (véanse las Directrices 6 y 8).
- Fomentar la prudencia de parte de los operadores profesionales en sus transacciones de bienes culturales y aumentar de ese modo la transparencia de las políticas de adquisición de las instituciones culturales, así como del mercado de arte y antigüedades¹²⁴.
- Crear más conciencia pública del importante valor del patrimonio cultural y de los daños que causan los delitos cometidos contra él (véase la Directriz 12).
- Fomentar una presunción de responsabilidad respecto de los operadores y el público en general en relación con los sitios o bienes culturales, especialmente si se trata de

¹²⁴En numerosos códigos de conducta se prevé la obligación de informar, lo que puede contribuir a detectar lo antes posible las transacciones sospechosas, como manera de evitar las adquisiciones de objetos culturales realizadas por compradores de buena fe.

descubrimientos fortuitos, y aumentar la prevención del delito de tráfico y otros delitos conexos.

- Por último, la adopción por los Estados de una legislación armonizada sobre los delitos podría facilitar la cooperación judicial y de investigación entre Estados respecto del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, si hay otros requisitos establecidos. En particular, podría reducir los casos de denegación de solicitudes de extradición o, en términos más generales, de cooperación internacional debido a la ausencia del criterio de la doble incriminación.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de encomendar directamente a la autoridad nacional central prevista en la Directriz 4 la tarea de recopilar y analizar los informes sobre actividades sospechosas y sobre sitios u objetos arqueológicos hallados recientemente o no registrados, como se menciona en la presente Directriz.

Es aconsejable castigar la violación de esas obligaciones con sanciones proporcionales, eficaces y disuasivas. En particular, los Estados deberían considerar la posibilidad de aplicar sanciones penales a los funcionarios o los empleados públicos por el incumplimiento de la obligación de informar, y de prever como sanción la inhabilitación profesional por la violación de esas obligaciones, siempre que sea factible y proporcional (véanse las Directrices 20 a 22). Se debería considerar la posibilidad de aplicar sanciones administrativas si se estima que las sanciones penales no son proporcionales ni factibles en una jurisdicción nacional determinada.

Si la sanción adoptada es (o es además) de carácter pecuniario, los Estados deberían considerar la posibilidad de que sea proporcional al valor de los bienes culturales involucrados y que se ajuste a la capacidad económica del culpable.

Directriz 19. Los Estados deberían considerar la posibilidad de que, sin conculcar sus principios jurídicos fundamentales, el conocimiento del autor de un delito de que el bien cultural ha sido denunciado como bien objeto de tráfico, importación o exportación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito pueda inferirse de circunstancias fácticas objetivas, como el hecho de que aparezca registrado como tal en una base de datos pública.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de facultar a sus tribunales, cuando proceda, para inferir de circunstancias fácticas objetivas que la persona en cuyo poder se encuentran los bienes culturales tenía conocimiento de que estos habían sido obtenidos ilícitamente. Ello se aplicaría, por ejemplo, a los casos en que en una o más bases de datos de acceso público se ha informado de que los bienes culturales han sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito. Una base de datos es de “acceso público” si está abierta a la consulta del público en general, o si se puede acceder a ella mediante un sistema de registros o contraseñas en el caso de los operadores profesionales de instituciones culturales o de los marchantes del mercado de arte y antigüedades. La carga de la prueba que incumbe al fiscal se simplificará, sin necesidad de introducir una responsabilidad objetiva que a veces es problemática. Además, se fomentará la prudencia de los operadores profesionales al comerciar con bienes culturales y la transparencia del mercado de arte y antigüedades aumentará, lo que mejorará la prevención de comportamientos muy perjudiciales para el patrimonio cultural.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de implantar un sistema de bases de datos nacionales e internacionales sobre bienes culturales que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan

desaparecido. Esas bases de datos deberían ser de acceso público, ya sea para el público en general o para los funcionarios y empleados de las instituciones culturales, así como para los subastadores, los marchantes de arte y antigüedades y otros operadores profesionales del mercado de arte y antigüedades, por lo menos mediante un sistema de registros o contraseñas. Cuando existe una base de datos de ese tipo (como la base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas), los Estados deberían considerar la posibilidad de alimentarla sistemáticamente con información, con vistas a la integración de los datos (véanse también las Directrices 1 y 3).

Los Estados podrían considerar la posibilidad de introducir en su legislación penal una presunción del conocimiento del origen ilícito de un bien cultural cuando el mismo bien ya haya sido registrado entre los bienes objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o como desaparecido en una base de datos de ese tipo (véase la Directriz 9).

C. Sanciones penales y administrativas

Directriz 20. Los Estados deberían considerar la posibilidad de prever sanciones proporcionadas, eficaces y disuasivas respecto de los delitos antes mencionados.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer sanciones que sean proporcionales a la gravedad del delito de tráfico de bienes culturales, o de otros delitos conexos (estos figuran en las Directrices 16 a 18) previstos en su legislación penal. Los Estados deberían considerar la posibilidad de que las sanciones penales sean lo suficientemente estrictas para servir de disuasivo a los posibles delincuentes y para fomentar el cumplimiento de las normas y los reglamentos. Se recomienda que al establecer las sanciones se tengan en cuenta los daños causados a los bienes culturales protegidos y el grado de responsabilidad del delincuente. La definición de nuevos delitos dirigida específicamente a combatir el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos tendrá un valor meramente simbólico si no está acompañada de sanciones proporcionadas, eficaces y disuasivas que los Estados estén dispuestos a aplicar¹²⁵.

Se recomienda que los Estados opten por la sanción menos opresiva, que pueda producir efectos disuasivos similares o mayores y sea proporcional a la gravedad del delito y a la situación económica del autor, y que tenga en cuenta al mismo tiempo los valores culturales involucrados. Es importante señalar que es probable que las sanciones que no sean proporcionales a la gravedad del delito por ser demasiado indulgentes resulten ineficaces para disuadir a los posibles infractores. Del mismo modo, es probable que las sanciones excesivamente severas se consideren opresivas y contraproducentes, y no contribuyan a la credibilidad del sistema jurídico¹²⁶. Además, como parte de las políticas de justicia penal en general, deberían adoptarse

¹²⁵Véanse, a nivel regional (Comisión Europea), la recomendación 26 del Informe final y recomendaciones al Comité de Asuntos Culturales sobre la mejora de los medios de aumentar la movilidad de las colecciones y los documentos conexos del Grupo de Trabajo de Expertos del Método Abierto de Coordinación sobre la Movilidad de las Colecciones, junio de 2010 (www.lending-for-europe.eu/fileadmin/CM/internal/OMC/OMC_Mobility_of_Collections_Report_Rome_7_July10.pdf). La recomendación dice lo siguiente: “Las sanciones impuestas a las instituciones del patrimonio cultural, los coleccionistas, los propietarios o los marchantes que hayan adquirido un objeto cultural mal habido producen el efecto de disuadir a los traficantes ilícitos de privar a un país de origen de su patrimonio cultural. Ese efecto debería estudiarse en relación con los distintos sistemas jurídicos de cada Estado Miembro”.

¹²⁶En particular, los Estados deberían abstenerse de utilizar sanciones que por su naturaleza puedan contravenir el derecho internacional, especialmente, el derecho de los derechos humanos enunciado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Esas penas, como la pena corporal, el trabajo forzoso y la pena capital, podrían, además, constituir obstáculos a la cooperación internacional judicial entre muchos Estados Miembros.

medidas adecuadas para promover la reinserción social de las personas condenadas por un delito contra los bienes culturales.

Ejemplos de enfoques de la justicia penal respecto de los delitos relacionados con el patrimonio cultural

En Suiza, el Código Penal abarca el fraude, el robo y la recepción de bienes robados. La Ley Federal de Transferencia Internacional de Bienes Culturales introduce nuevas multas y penas de prisión para las personas y empresas que violan sus disposiciones.

En Grecia, el capítulo 9 de la Ley 3028/2002 (artículos 53 a 72) contiene disposiciones penales relativas al tráfico ilícito de objetos culturales. Según el artículo 63, toda persona que exporte o intente exportar desde Grecia un monumento o un objeto cultural en contravención de la ley podrá ser condenada a una pena de hasta diez años de prisión. En caso de que la posesión del monumento haya sido obtenida ilegalmente, este hecho constituye una circunstancia agravante, que da lugar a una pena de prisión más prolongada.

El Perú también prevé la imposición de penas de multa, expropiación o decomiso al poseedor de un bien cultural de otro Estado que se haya traído al Perú sin la correspondiente licencia de exportación del país de origen.

En Turquía, se aplican sanciones civiles y penales, como multas y penas de prisión, a los particulares y otras personas jurídicas que hayan violado las disposiciones de la ley. Turquía ha reconocido que las sanciones no han hecho gran cosa por disuadir del comercio ilícito de bienes culturales. Otros Estados partes comparten experiencias similares¹²⁷.

Directriz 21. Los Estados podrían considerar la posibilidad de aplicar sanciones privativas de libertad respecto de determinados delitos con el fin de cumplir la norma prevista en el artículo 2 b) de la Convención contra la Delincuencia Organizada en relación con un “delito grave”.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de aplicar sanciones privativas de libertad por los delitos contra los bienes culturales. En particular, los Estados podrían considerar la posibilidad de introducir una pena de privación de libertad máxima de al menos cuatro años o una pena más grave, con el fin de cumplir el criterio establecido por el artículo 2 b) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional respecto de los delitos más graves, como el tráfico de bienes culturales, la exportación o importación ilícitas de bienes culturales, el robo de bienes culturales, el saqueo de sitios arqueológicos u otros sitios culturales, y la excavación ilícita, el blanqueo y las formas más graves de daño causado a los monumentos o los bienes culturales.

Esa decisión proporcionaría sanciones adecuadas para los delitos más graves contra los bienes culturales y permitiría a los Estados partes exigir el cumplimiento de la Convención con respecto a los delitos graves cometidos contra los bienes culturales, cuando el delito sea de carácter transnacional y entrañe la participación de un grupo delictivo organizado.

¹²⁷Véase Toggler y otros, *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector*.

Directriz 22. Los Estados deberían considerar la posibilidad de prescribir prohibiciones e inhabilitaciones y revocar licencias como sanciones penales o administrativas complementarias, siempre que sea posible.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar, como sanciones penales o administrativas por la comisión de delitos contra los bienes culturales, no solo penas privativas de libertad y multas, sino además prohibiciones o inhabilitaciones, como el retiro o la revocación de licencias, la suspensión o prohibición del ejercicio de cargos o empleos públicos, la suspensión o prohibición de ocupar el puesto de director general de una empresa, u otras penas similares. Con ese fin, los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer un sistema de concesión de licencias de marchante de obras de arte, si todavía no lo han hecho.

El uso de prohibiciones, inhabilitaciones y revocaciones como sanciones penales o administrativas para los delitos contra los bienes culturales puede presentar varias ventajas. En primer lugar, debido a que los autores de los delitos de tráfico y los delitos conexos suelen ser profesionales que se valen de los mismos canales comerciales para sus transacciones lícitas de bienes culturales que para las ilícitas, la inhabilitación profesional puede ser una sanción con más poder de disuasión que una multa o una pena privativa de libertad de corta duración.

Además, como la posición del agente en una institución cultural, casa de subastas u otra empresa que opera en el mercado de arte y antigüedades, o la posesión de una licencia o autorización, suelen ser determinantes para la comisión de delitos contra los bienes culturales, la suspensión de una persona en el cargo o la inhabilitación para ejercerlo, o el retiro o denegación de la licencia o autorización correspondiente, podría impedir efectivamente a esa misma persona cometer nuevos delitos.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar como sanciones penales o administrativas, por sí solas o además de sanciones privativas de libertad o sanciones monetarias, la prohibición de realizar determinadas actividades o el retiro de la licencia o autorización a todo operador del mercado de arte y antigüedades que cometa un delito contra los bienes culturales, siempre que la ley le exija una licencia o autorización para desempeñar su actividad. La suspensión o el retiro podrán ser temporales o, en el caso de delitos más graves o de reincidencia, permanentes.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar como sanciones penales o administrativas la suspensión de cargos o empleos públicos o la prohibición de ejercerlos, si el infractor es un funcionario o empleado público (especialmente de una institución cultural o un organismo público encargado de la protección del patrimonio cultural). Normalmente, la inhabilitación debería ser temporal, pero podrá ser permanente en el caso de delitos más graves o de reincidencia. Los Estados deberían considerar también la posibilidad de adoptar como sanción penal o administrativa la suspensión del cargo de director general de una empresa o la prohibición de seguir ejerciéndolo a toda persona que haya aprovechado ese cargo para cometer un delito contra los bienes culturales.

Los Estados podrían decidir adoptar la inhabilitación, ya sea como sanción penal autónoma o como sanción adicional, con arreglo a su legislación nacional, teniendo en cuenta las cuestiones de proporcionalidad. Los Estados podrían considerar la posibilidad de adoptar la inhabilitación como sanción penal a la vez que administrativa, siempre que se imponga después de celebrado un juicio ante un tribunal, cuando proceda.

D. Responsabilidad de las empresas

Directriz 23. Los Estados deberían considerar la posibilidad de prever la responsabilidad (ya sea penal, administrativa o civil) de las empresas o personas jurídicas, o extenderla a estas, en la tipificación de los delitos antes mencionados.

Se debería considerar la posibilidad de prever la responsabilidad de las empresas y otras personas jurídicas que de alguna manera contribuyen al tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos (véanse los delitos mencionados en las Directrices 16 a 18). En primer lugar, esos delitos afectan generalmente a entidades jurídicas, sean estas públicas, como museos, bibliotecas y otras instituciones culturales, o privadas, como fundaciones e instituciones culturales privadas, casas de subastas y otras empresas que operan en el mercado de arte y antigüedades. La misma entidad puede realizar operaciones en el mercado lícito y el mercado ilícito de bienes culturales, lo que contribuye a la opacidad del mercado en sí. Además, los distintos agentes suelen actuar bajo presión de sus organizaciones, sea esta explícita (por ejemplo, órdenes, directivas, recompensas, sanciones) o implícita (por ejemplo, la cultura institucional). Por consiguiente, la introducción de la responsabilidad de las personas jurídicas podría inducir a las instituciones y empresas culturales a asumir su responsabilidad y fomentar una cultura de transparencia y cumplimiento de las leyes y los reglamentos relacionados con la protección de los bienes culturales contra el tráfico y otros delitos conexos.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer (o de ampliar, si esta existe) la responsabilidad institucional por el tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos, cometidos por una empresa o persona jurídica o en nombre de esta. Además, los Estados deberían considerar la posibilidad de decidir entre responsabilidad penal, administrativa o civil de conformidad con sus principios jurídicos, y de imponer sanciones adecuadas a la empresa o persona jurídica (por ejemplo, las mencionadas en la Directriz 24).

Por otra parte, los Estados deberían velar por que la responsabilidad de las personas jurídicas no prejuzgue la responsabilidad penal de las personas naturales que hayan cometido el delito y, además, por que las personas jurídicas sean responsables aun cuando no se identifique a las personas naturales que llevaron a cabo efectivamente el acto delictivo o no se las pueda castigar, siempre que se determine que el delito fue cometido en nombre de la empresa o persona jurídica.

Al aplicar la presente Directriz, los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de prever la atenuación o la exención de responsabilidad de la persona jurídica que ha cooperado de manera activa y eficaz con los organismos encargados de hacer cumplir la ley o ha tomado medidas para impedir la comisión de delitos en el futuro, como la adopción de directrices institucionales, códigos de conducta o protocolos de auditoría. La atenuación o la exención de responsabilidad podría depender, además, de si el bien cultural objeto del delito fue entregado a los organismos encargados de hacer cumplir la ley o devuelto a su legítimo propietario.

Directriz 24. Los Estados deberían considerar la posibilidad de aplicar sanciones proporcionadas, eficaces y disuasivas a las personas jurídicas por la comisión del delito de tráfico de bienes culturales y delitos conexos, incluso mediante la imposición de multas, prohibiciones o inhabilitaciones, la revocación de licencias y la revocación de beneficios, como exenciones fiscales o subvenciones gubernamentales, siempre que sea posible.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer sanciones que sean proporcionales a la gravedad del delito de tráfico de bienes culturales y los delitos conexos que se

cometan en nombre de la empresa o persona jurídica. Los Estados deberían velar por que las sanciones sean suficientemente severas para disuadir a los posibles infractores empresariales y alentar el cumplimiento. La introducción de la responsabilidad de las empresas y las personas jurídicas por esos delitos será meramente simbólica si no está acompañada de las sanciones proporcionales, eficaces y disuasivas que el Estado esté dispuesto a aplicar. Además, los Estados deberían tener en cuenta las particularidades de las entidades jurídicas que operan en el ámbito de los bienes culturales al formular las sanciones. Es importante señalar que probablemente las sanciones que no sean proporcionales a la gravedad del delito por ser demasiado indulgentes resulten ineficaces para disuadir a los posibles infractores. Del mismo modo, las sanciones excesivamente severas se pueden considerar opresivas y contraproducentes, en el sentido de que pueden dar lugar a la creación de una subcultura de mercado contradictoria y podrían alentar el incumplimiento de las normas y la intolerancia y el rechazo de estas.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer sanciones penales, administrativas o civiles de conformidad con sus principios jurídicos. Tales sanciones deberían ser proporcionales a la gravedad del delito cometido en nombre de la persona jurídica, considerada tanto en relación con el daño causado al patrimonio cultural (o a otros valores o derechos afectados), como con la “culpa” de la entidad jurídica y el papel desempeñado por la empresa o persona jurídica en lo que respecta a determinar, facilitar o permitir la comisión del delito por personas naturales.

Los Estados también deberían considerar la posibilidad de establecer sanciones lo suficientemente severas para disuadir efectivamente a las empresas posiblemente infractoras. Se recomienda que los Estados apliquen la sanción menos opresiva que pueda producir un grado de disuasión similar o mayor y sea proporcional a la gravedad del delito y a la situación económica de la entidad jurídica culpable, teniendo en cuenta al mismo tiempo los valores culturales involucrados. Además, los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar como sanciones para los infractores institucionales, en la medida de lo posible, la prohibición o inhabilitación para el ejercicio de actividades, la revocación de licencias y prestaciones, incluidas las exenciones fiscales o subvenciones gubernamentales, ya sea por sí solas o además de las sanciones monetarias. Normalmente, la inhabilitación o revocación sería temporal, pero podría ser permanente en el caso de delitos más graves o de organizaciones reincidentes.

Al aplicar la presente Directriz, los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de prever la atenuación de las sanciones en los casos en que la empresa o persona jurídica haya cooperado de manera activa y eficaz con los organismos encargados de hacer cumplir la ley o haya tomado medidas para impedir que se cometan esos delitos en el futuro, como la adopción de directrices institucionales, códigos de conducta o protocolos de auditoría. La atenuación de las sanciones podría depender, además, de si el bien cultural objeto del delito fue entregado a los organismos encargados de hacer cumplir la ley o devuelto a su legítimo propietario.

E. Incautación y decomiso

Directriz 25. Los Estados deberían considerar la posibilidad de instaurar medidas de investigación penal, y ordenar el registro, incautación y decomiso de bienes culturales objeto de tráfico, así como del producto de los delitos conexos, y asegurar su devolución, restitución o repatriación.

Los Estados deberían considerar la adopción de las medidas necesarias para facilitar la investigación penal y la búsqueda, la incautación y el decomiso de los bienes culturales que han sido objeto de tráfico (véanse también las Directrices 39 y 40 sobre cooperación internacional para fines de búsqueda e incautación). El decomiso tendrá por objeto, en la medida de lo posible, la devolución y restitución de los bienes culturales (véanse las Directrices 46 y 47 sobre devolución y restitución)¹²⁸.

La incautación y el decomiso son medidas necesarias para combatir el tráfico de bienes culturales, debido a los efectos que producen en las ganancias y los bienes de los sospechosos. Además, esas medidas permiten la devolución de los bienes a sus legítimos dueños, cuando es factible, y la protección de los bienes culturales contra daños o nuevas transferencias ilícitas, que podrían facilitar la comisión de otros delitos.

En la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se define el decomiso como la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente. Las expresiones “embargo preventivo” e “incautación” se definen como “la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporales de bienes por mandamiento expedido por un tribunal u otra autoridad competente” (artículo 2 *f*).

En la esfera de los bienes culturales, los investigadores o fiscales deberían considerar la posibilidad de aplicar medidas preventivas y de realizar investigaciones financieras como parte integrante de sus acciones, además de los requisitos necesarios para la comprobación de la responsabilidad penal de los infractores.

Además, la ejecución de las órdenes de incautación y decomiso debería pasar a ser una prioridad de las iniciativas internacionales de lucha contra el terrorismo. En este sentido, las Directrices para la adopción de medidas y la presentación de informes nacionales sobre la aplicación efectiva del párrafo 17 de la resolución 2199 del Consejo de Seguridad (2015)¹²⁹ señalan que se deben revisar las leyes nacionales “con miras a reforzar los procedimientos de investigación e incautación, entre otras cosas, utilizando leyes de emergencia para luchar contra el terrorismo, y teniendo en cuenta el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal”.

Los Estados podrían decidir entre la incautación administrativa, civil y penal, conforme a su legislación interna, así como a consideraciones de proporcionalidad entre la medida restrictiva y sus objetivos. Los Estados también podrán considerar la posible incautación del producto de los delitos relacionados con ese tipo de tráfico¹³⁰.

De acuerdo con las Directrices sobre la función de las instituciones culturales y el sector privado (Directrices 5 a 8) y con la Directriz 17, debería procederse con cautela en la legislación nacional al prever la inmunidad contra la incautación u otras medidas de procedimiento penal en los casos de préstamos internacionales de obras de arte, a fin de evitar la concesión

¹²⁸Véase también el artículo 2 del Tratado modelo para la prevención de los delitos que atentan contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (a que se hace referencia en la Directriz 14).

¹²⁹ Se puede consultar en unesdoc.unesco.org/images/0023/002329/232934e.pdf.

¹³⁰ Véase UNODC, *Manual de cooperación internacional en el decomiso del producto del delito* (Viena, 2012), disponible en www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Confiscation_Manual_Ebook_S.pdf.

de esa garantía cuando se trate de bienes culturales que puedan haber sido objeto de tráfico u otros delitos conexos¹³¹.

Los Estados deberían proporcionar los mecanismos necesarios para la conservación y el cuidado adecuado de los bienes culturales y artísticos objeto de incautación, en coordinación con entidades públicas o privadas especializadas.

Directriz 26. Los Estados deberían considerar, sin conculcar sus principios jurídicos fundamentales, la posibilidad de exigir al presunto delincuente, el propietario o la persona que haya estado en posesión (en caso de que no se trate de la misma persona) de bienes culturales que pudieran ser objeto de incautación o decomiso por tráfico de bienes culturales o delitos conexos, que demuestre el origen lícito de dichos bienes.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de exigir al poseedor de bienes culturales que puedan ser objeto de incautación o decomiso por presunto delito de tráfico u otros delitos conexos que demuestre la legitimidad de su origen cada vez que un organismo encargado de hacer cumplir la ley lo exija, en la medida en que ese requisito se ajuste a los principios fundamentales del derecho interno. El requisito se aplica al presunto culpable, al propietario (o a la persona que afirma ser el legítimo propietario) o al poseedor, si no es la misma persona. Esta fórmula es lo suficientemente amplia para incluir en ella a toda persona que alegue legítima posesión de bienes culturales que puedan haber sido objeto de tráfico u otros delitos conexos.

Ese requisito puede ser conveniente porque con frecuencia es difícil buscar el origen preciso de un bien cultural, en particular, si no está registrado (véanse las Directrices 1 y 2), aunque cabe señalar que no resultará posible ni práctico en todos los casos. Además, ese requisito alentaría a los posibles compradores y marchantes a verificar la procedencia legítima de los bienes culturales que se proponen adquirir o vender.

El requisito también sería un instrumento valioso para los investigadores y fiscales, pues trasladaría la carga de la prueba del origen lícito de los bienes culturales al presunto culpable, al propietario o al poseedor (si es otra persona). Si bien en algunos ordenamientos jurídicos se podría aplicar la presente Directriz como requisito de derecho penal, en otros tal vez sea necesario compatibilizarla con sus principios jurídicos, entre ellos, el derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario con arreglo a la ley y el derecho de las personas acusadas de no presentar pruebas incriminatorias en su contra. Tratándose de delitos como los descritos en las Directrices 16 a 18, la carga de la prueba incumbiría de todos modos al fiscal, ya que este tendría que demostrar que la conducta del autor era ilícita y que el presunto culpable sabía o debería haber sabido que el bien cultural era objeto de tráfico o de otros delitos conexos (véase también la Directriz 19, sobre la posibilidad de inferir el conocimiento del autor a partir de circunstancias fácticas objetivas).

A los efectos de las demandas civiles, el artículo 4, párrafo 1, del Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente dispone que el pago de una indemnización al poseedor de un objeto cultural robado que deba restituirlo está sujeto a la condición de que el poseedor "...no supiese ni hubiese debido razonablemente saber que el bien era robado y de que pudiese demostrar que había actuado con la diligencia debida en el momento de su

¹³¹A nivel regional (Comisión Europea), véanse la recomendación 15 del Informe final y recomendaciones al Comité de Asuntos Culturales sobre la mejora de los medios de aumentar la movilidad de las colecciones y los documentos conexos del Grupo de Trabajo de Expertos del Método Abierto de Coordinación sobre la Movilidad de las Colecciones.

adquisición”. Cabe señalar que los requisitos para la responsabilidad penal son en general más estrictos que para la responsabilidad civil. No obstante, a los efectos de la responsabilidad penal, la *mens rea* (elemento subjetivo) debería estar asociada al *actus reus* (elemento objetivo) del delito para que el autor sea responsable de una conducta delictiva determinada. En muchos ordenamientos jurídicos, la prueba de que se actuó con la diligencia debida en el momento de la adquisición podría servir para separar la *mens rea* del presunto autor de la conducta ilícita que determina el origen ilícito del bien cultural.

En el contexto de la lucha contra la financiación del terrorismo, en las Directrices de la UNESCO para la adopción de medidas y la presentación de informes nacionales por los Estados Miembros y los observadores, se prevé “un proceso de diligencia debida y la verificación de la procedencia en las adquisiciones de bienes culturales, teniendo en cuenta los principios del Convenio de UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente. También se recomienda un proceso de diligencia debida y el traslado de la carga de la prueba al poseedor, si los que realizan la adquisición son instituciones culturales, museos públicos y privados, marchantes de arte o expertos en arte”.

Directriz 27. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer el decomiso del producto del delito o de bienes por un valor equivalente al de dicho producto.

Más allá del decomiso de los bienes culturales objeto de tráfico, que se examina en la Directriz 25, los Estados deberían considerar, además, la posibilidad de incluir en su legislación el decomiso del producto del delito, a fin de privar al autor de las ganancias obtenidas del tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos. Ese decomiso punitivo puede consistir en sumas o bienes equivalentes.

El establecimiento del decomiso total de cualquier producto del delito, sea este directo o indirecto, incluidas las ganancias que el delincuente pueda haber obtenido como consecuencia del tráfico de bienes culturales u otros delitos conexos, puede considerarse también como un instrumento preventivo, pues elimina, además, los medios de que puede valerse el delincuente para volver a delinquir.

En las órdenes de decomiso, se pueden tener en cuenta los bienes culturales si estos son: a) un beneficio directo de los delitos de tráfico y otros delitos conexos; b) bienes en que se han convertido o transformado los activos ilícitos; c) bienes ilícitos que están mezclados con bienes lícitos; y d) la manifestación del enriquecimiento ilícito de los delincuentes.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas apropiadas para decomisar los bienes, el equipo o los instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados para el tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos y decomisar la totalidad del producto del tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos. Si el producto del delito ha sido transformado total o parcialmente en otros activos o bienes, los Estados podrían considerar la posibilidad de decomisar estos últimos. Si no es posible llevar a cabo las formas de decomiso mencionadas anteriormente, los Estados podrían decomisar los bienes del delincuente por un valor equivalente al del producto del delito. Si el producto del delito se ha mezclado con bienes adquiridos lícitamente, los Estados podrían decomisar esos bienes hasta por el valor estimado del producto mezclado. Por último, los Estados podrían considerar también la posibilidad de decomisar los ingresos u otros beneficios derivados del producto del delito o de los bienes o activos en que el producto del delito haya sido transformado o convertido.

Directriz 28. Los Estados podrían considerar la posibilidad de utilizar bienes económicos decomisados para sufragar gastos debidos a la recuperación y otras medidas de prevención.

Después de haber tenido en cuenta los intereses de la víctima, los Estados podrían considerar la posibilidad de destinar por lo menos un porcentaje del producto del delito decomisado (compuesto de dinero o de bienes económicos distintos de los bienes culturales) procedente del tráfico de bienes culturales u otros delitos conexos, o del blanqueo del producto de esos delitos, a sufragar los gastos de recuperación y otras medidas de prevención y lucha contra el tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos.

La introducción de disposiciones legales que tengan por objeto destinar algunos de los bienes económicos decomisados a la reinversión en medidas preventivas podría contribuir a los fondos tan necesarios para financiar las políticas más onerosas, como el establecimiento de inventarios y bases de datos digitales, la ejecución de programas de supervisión del mercado, la formación especializada de los agentes del orden y el personal de las instituciones culturales, y los programas y campañas de concienciación, mencionados en las Directrices 1, 3, 9 a 12 y 29, entre otras.

Algunos Estados ya asignan al menos parte del producto del delito decomisado a la financiación de medidas de prevención de la delincuencia. En el plano internacional, se pueden encontrar los siguientes precedentes en los artículos 30, párrafo 2, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y 62, párrafo 2, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que alientan a los Estados partes a aportar "...un porcentaje del dinero o del valor correspondiente del producto del delito o de los bienes ilícitos decomisados" a una cuenta específicamente designada por las Naciones Unidas para prestar asistencia técnica a los países en desarrollo y los países con economías en transición para ayudarles a satisfacer sus necesidades relacionadas con la aplicación de esas convenciones. En la actualidad, la cuenta mencionada es el Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal.

F. Investigaciones

Directriz 29. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer órganos o dependencias encargados de hacer cumplir la ley especializados, así como impartir capacitación especializada a los funcionarios de aduanas, el personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales públicos, en relación con el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de crear órganos o dependencias encargados de hacer cumplir la ley que se especialicen en la investigación del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos. También se debería considerar la posibilidad de impartir capacitación a esos órganos o dependencias de investigación para ese propósito. El establecimiento y la capacitación de dependencias especializadas para prevenir y luchar contra el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos son convenientes debido a la complejidad de estos últimos y a las ventajas que ofrecen para entender la forma en que operan los mercados legales e ilegales de arte y antigüedades. Además, debido a la naturaleza singular de los objetos de que se trata, es sumamente conveniente contar con competencias básicas en materia de arte y antigüedades. El carácter frecuentemente transnacional de esos delitos exige un buen conocimiento de la legislación extranjera y de los acuerdos internacionales aplicables, así como capacidad de

coordinación y cooperación con otros organismos nacionales encargados de la aplicación de la ley y con organizaciones internacionales. Por último, la capacitación de dependencias de investigación especializadas debería ser un paso hacia la investigación más eficaz del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos y el aumento de las probabilidades de recuperar los bienes culturales que hayan sido objeto de tráfico o de otros delitos conexos, entre ellos, el robo, el saqueo y la excavación ilícita¹³².

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer o poner en funcionamiento órganos o dependencias encargados de hacer cumplir la ley especializados, que podrían estar integrados por fiscales, jueces de instrucción, la policía de investigaciones, la policía de aduanas y fronteras, y otros funcionarios encargados de la prevención, la detección y el control de los delitos relacionados con los bienes culturales. Los Estados deberían impartir a esos órganos o dependencias una instrucción adecuada sobre los mercados de arte y antigüedades legales e ilegales, así como sobre la legislación nacional e internacional relativa a la importación y exportación de bienes culturales y las cuestiones conexas. Para que esas dependencias especializadas sean eficaces, se les deberían asignar fondos, personal y equipo suficientes. Los Estados podrían considerar, además, la posibilidad de impartir enseñanza de idiomas extranjeros a sus funcionarios y agentes.

Las entidades especiales involucradas en la lucha contra el tráfico de objetos culturales podrían dedicarse a: *a)* facilitar la recopilación, gestión y utilización eficaz de los conocimientos sobre los fenómenos delictivos relacionados con el arte; *b)* desarrollar conocimientos específicos sobre las políticas penales relacionadas con el arte y los métodos conexos; *c)* crear una capacidad mayor de aplicación de los instrumentos jurídicos especializados de investigación y enjuiciamiento; *d)* coordinar o unificar las investigaciones y los enjuiciamientos, a fin de evitar posibles conflictos entre distintas iniciativas y maximizar los resultados de la labor de los fiscales contra los grupos o redes delictivos que operan en el mundo del arte.

En las Directrices Operativas de la UNESCO, se ha subrayado la importancia de educar a un poder judicial activo y utilizarlo para conferir una protección eficaz al patrimonio cultural (párr. 14). También se ha alentado a los Estados partes a crear dependencias especializadas de policía y aduanas u organismos encargados de hacer cumplir la ley, tales como un grupo de fiscales o expertos especializados en la investigación de delitos relacionados con el arte, a fin de promover el intercambio de experiencias en materia policial y de aplicación de la ley, teniendo en cuenta la experiencia pertinente en cuestiones de investigación de las dependencias especializadas con muchos años de práctica en ese sector específico (párr. 22). Los programas de creación de capacidad y de formación dirigidos a los jueces, los fiscales, los funcionarios de aduanas, la policía y otros interesados deberían crear conciencia de las cuestiones relacionadas con el patrimonio cultural (párr. 53).

Son ejemplos de dependencias de investigación especializadas el Centro Nacional de Protección del Patrimonio Cultural de la Argentina, la Unidad de los Carabineros para la Tutela del Patrimonio Cultural de Italia y la Oficina Central de Lucha contra el Tráfico de Bienes Culturales de Francia, como se indica en varias directrices del presente instrumento.

¹³²Puede obtenerse más información sobre la importancia de la formación especializada de los funcionarios de policía y de aduanas en *Medidas Jurídicas y Prácticas contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales: Manual de la UNESCO*, pág. 14.

Directriz 30. Los Estados deberían considerar la posibilidad de mejorar la coordinación a nivel nacional e internacional entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley a fin de aumentar la probabilidad de descubrir e investigar satisfactoriamente el tráfico de bienes culturales y delitos conexos.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de mejorar la coordinación entre los diferentes órganos y dependencias especializados encargados de hacer cumplir la ley, si los hay, así como entre estos últimos y otros organismos pertinentes, como la policía de fronteras y las oficinas de aduanas u otras fuerzas de policía. Esa coordinación podría contribuir a aumentar las probabilidades de descubrir, reconocer y recuperar los bienes culturales que han sido objeto de tráfico o de otros delitos conexos. Puede conducir a una comunicación más rápida y eficaz de la información pertinente entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y facilitar la adopción de medidas conjuntas encaminadas a luchar contra el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, incluso, por ejemplo, a través de órganos mixtos de investigación. La mayor coordinación podría, además, aumentar la eficacia de las investigaciones sobre los delitos contra los bienes culturales, así como mejorar las estrategias de prevención (véanse también las Directrices 31, 42 y 43).

Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer vías adecuadas y rápidas de comunicación de las denuncias y la información pertinente entre las distintas dependencias de investigación especializadas y entre estas y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, o si esas vías ya existen, de fortalecerlas. Además, los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer oficiales o agentes de enlace en los distintos organismos responsables de velar por que los organismos encargados de hacer cumplir la ley tengan acceso a las bases de datos sobre bienes culturales que han sido objeto de tráfico o de otros delitos conexos, entre ellas, la base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas. En este contexto, los Estados podrían considerar la posibilidad de prever vías directas de comunicación y de intercambio de información estable entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y la autoridad nacional central responsable de la protección de los bienes culturales (véase también la Directriz 4, sobre las autoridades nacionales centrales).

Si no fuera posible establecer equipos conjuntos de investigación, los países deberían considerar la posibilidad de instituir procedimientos, entre ellos, procedimientos *de facto*, para la coordinación ininterrumpida de sus investigaciones. Deberían entablar juicios independientes pero paralelos para aumentar recíprocamente la eficacia de las investigaciones y ampliar la gama de objetivos que se pretende alcanzar. Al establecer un mecanismo de coordinación, los países deberían tener en cuenta las características del caso y considerar favorablemente la participación de fiscales y autoridades judiciales y de expertos nacionales, en la medida en que las leyes lo permitan, para fortalecer la capacidad operativa de las entidades coordinadas involucradas.

Directriz 31. Los Estados podrían considerar, en el marco de la investigación de los delitos antes mencionados, especialmente si están relacionados con la delincuencia organizada, la posibilidad de permitir el adecuado recurso a la entrega vigilada y otras técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas, por sus autoridades competentes, dentro de su territorio, y de permitir que las pruebas obtenidas mediante dichas técnicas se admitan en un tribunal.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de permitir el uso de las mismas técnicas de investigación especiales que se utilizan con éxito en el caso de tipos de delitos complejos para investigar los delitos más graves contra los bienes culturales, en particular, los relacionados

con la delincuencia organizada. Los Estados deberían considerar la posibilidad de utilizar técnicas de investigación especiales para los delitos de tráfico de bienes culturales y los delitos conexos debido al nivel de complejidad de esos delitos, que suelen ser de carácter transnacional y contar con la participación de grupos delictivos organizados o de una pluralidad de agentes.

Además, habida cuenta de la complejidad y exclusividad del mercado de arte y antigüedades, las transacciones lícitas e ilícitas suelen estar mezcladas y, debido a que hay un gran número de delitos que no se denuncian, especialmente los relativos a bienes culturales no registrados, la utilización de técnicas de investigación especiales puede ser el medio más apropiado para obtener pruebas válidas. En el párrafo 44 del documento titulado “Utilización de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para la protección contra el tráfico de bienes culturales”, se dice que Internet y las subastas son formas de transferencia de los bienes culturales obtenidos ilícitamente y se destaca que, en consecuencia, se necesitan investigaciones proactivas para vigilar los mercados de arte y detectar las transacciones ilícitas. Las operaciones encubiertas y de entrega vigilada (incluidas las subastas simuladas) han dado buenos resultados en la investigación del tráfico de bienes culturales¹³³. Por consiguiente, esas técnicas pueden contribuir a la eficacia de las investigaciones y aumentar la probabilidad de descubrir, localizar y recuperar los bienes culturales objeto de tráfico, así como de detener y enjuiciar a los delincuentes.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de permitir que los organismos policiales utilicen técnicas de investigación especiales, como la vigilancia electrónica u otras formas de vigilancia a distancia, y las operaciones encubiertas, mencionadas en el artículo 20, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que han demostrado ser muy eficaces en la lucha contra la delincuencia organizada. Debería haber disposiciones legislativas específicas establecidas, entre ellas, disposiciones sobre la protección de los derechos del sospechoso. Los Estados también pueden considerar la posibilidad de recurrir a las entregas vigiladas, y permitir que los envíos ilícitos o presuntamente ilícitos de bienes culturales pasen desde, a través o hacia el territorio de uno o más Estados, bajo la supervisión encubierta de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, a fin de identificar a los delincuentes y reunir información de inteligencia. Al considerar la posibilidad de utilizar la técnica de las entregas vigiladas, es aconsejable que las autoridades nacionales competentes velen por que los bienes culturales de que se trata no estén expuestos a un daño irreparable y que se garanticen los derechos aplicables de los sospechosos.

Las autoridades del Estado también podrían tener en cuenta la necesidad de prever medidas de protección para los testigos y los denunciantes de irregularidades, así como para los informantes, a fin de asegurarse de que haya una corriente de información dimanante de esas fuentes, que puede ser de utilidad durante las investigaciones y los enjuiciamientos¹³⁴.

¹³³ CTOC/COP/2010/12.

¹³⁴ Puede obtenerse más información en el *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada*, publicado por la UNODC en 2008, disponible en [www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20\(S\).pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20(S).pdf).



III. COOPERACIÓN

A. Jurisdicción

Directriz 32. Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer su jurisdicción respecto de los delitos antes mencionados cuando estos se cometan en su territorio, o cuando sean cometidos fuera de su territorio por uno de sus nacionales, de conformidad con los principios de igualdad soberana, integridad territorial de los Estados y no intervención en los asuntos internos de otros Estados, consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Convención contra la Delincuencia Organizada.

Cada Estado debería considerar la posibilidad de establecer su jurisdicción sobre los delitos contra bienes culturales mencionados anteriormente cuando se hayan cometido en el territorio del propio Estado —es decir, cuando la totalidad o parte de la conducta, o el acontecimiento causado por la conducta, o la conducta de una de las personas que concurren en el delito, se comete o sucede en su territorio, incluidas sus aguas interiores y territoriales y su espacio aéreo.

Los Estados deberían considerar, además, la posibilidad de establecer su jurisdicción cuando el delito se haya cometido a bordo de un buque que enarbole su pabellón o de una aeronave registrada conforme a sus leyes.

Los Estados deberían considerar también la posibilidad de establecer su jurisdicción cuando un apátrida que tenga su residencia habitual en su territorio cometa el delito dentro de ese territorio.

Además, cada Estado debería considerar la posibilidad de establecer su jurisdicción sobre los delitos contra los bienes culturales anteriormente mencionados cuando el delito sea cometido fuera de su territorio por uno de sus nacionales. Este tipo de jurisdicción tendría en cuenta la naturaleza transnacional del mercado de arte y antigüedades y la frecuente circulación de los bienes culturales muebles.

B. Cooperación judicial en asuntos penales

Directriz 33. Los Estados que aún no lo hayan hecho deberían considerar la posibilidad de pasar a ser partes en los instrumentos jurídicos internacionales en vigor, en particular, la Convención

contra la Delincuencia Organizada, y utilizarlos como base para la cooperación internacional en asuntos penales respecto del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

Aunque existen muchas modalidades de cooperación oficial y oficiosa entre los Estados, la cooperación judicial en asuntos penales, por el hecho de requerir el consentimiento de los Estados, se basa con frecuencia en relaciones oficiales establecidas mediante tratados. La utilización de los instrumentos de derecho internacional en vigor, en particular, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como base para la cooperación internacional en asuntos penales presenta varias ventajas. Por ejemplo, el uso de las disposiciones convencionales de esos instrumentos puede aumentar la eficacia de las investigaciones, los juicios y las actuaciones respecto de los delitos contra los bienes culturales, lo que también aumenta la prevención del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

Al tratar la delincuencia transnacional, incluido el tráfico ilícito de bienes culturales, se han utilizado los siguientes tipos de instrumentos sobre cooperación internacional: tratados de extradición, tratados de asistencia judicial recíproca, tratados relativos a la remisión del proceso, tratados relativos al reconocimiento de una sentencia y tratados relativos al traslado de las personas condenadas.

La aplicación de los instrumentos de derecho internacional en vigor para la cooperación internacional en asuntos penales puede ser más fácil y más rápida que otras estrategias, como la adopción de tratados bilaterales de asistencia judicial recíproca. Esto es particularmente pertinente con respecto a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en que se alienta a los Estados partes a que utilicen la Convención como base jurídica para la cooperación judicial cuando no existan otros arreglos (artículo 18). Esto significa que los Estados pueden basarse en la Convención para solicitar y ofrecer cooperación judicial para los delitos más graves contra los bienes culturales cuando el delito es de carácter transnacional y entraña la participación de un grupo delictivo organizado. Por lo tanto, la Convención ofrece una manera de llenar un posible vacío jurídico cuando no exista un acuerdo bilateral o multilateral entre los países que están tratando de cooperar.

La Convención ofrece a los Estados partes la oportunidad de solicitar la cooperación de un gran número de Estados partes en la Convención. La flexibilidad de las definiciones de lo que constituye un delito transnacional y lo que constituye un grupo delictivo organizado que figuran en la Convención, conjuntamente con una definición amplia de lo que constituye delito grave, garantizan que el ámbito de aplicación de la Convención sea lo suficientemente amplio para abarcar las formas de delincuencia tradicionales, nuevas y futuras y que en el marco de las investigaciones y los juicios pertinentes se puedan poner en marcha actividades internacionales de cooperación policial y judicial.

Los Estados que aún no lo hayan hecho deberían considerar la posibilidad de pasar a ser partes en la Convención y otros instrumentos pertinentes de derecho internacional. Los Estados también podrían considerar la posibilidad de adoptar disposiciones especiales y acuerdos bilaterales o multilaterales a fin de aplicar las disposiciones convencionales sobre cooperación internacional en asuntos penales (para obtener orientación sobre los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en las investigaciones, véase la Directriz 43).

Directriz 34. Los Estados deberían considerar la posibilidad de prestarse la más amplia asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con los delitos antes mencionados, también a fin de aumentar la eficacia de los procedimientos y agilizarlos.

El fortalecimiento de la asistencia judicial recíproca en asuntos penales entre los Estados respecto de las investigaciones, los juicios y demás actuaciones relativas a los delitos contra los bienes culturales es un aspecto importante de los esfuerzos realizados por los Estados para proteger los bienes culturales e impedir el tráfico de esos bienes y los delitos conexos. Si cuentan con la más amplia asistencia judicial recíproca disponible en cada caso de delito contra los bienes culturales, los Estados estarán en condiciones de racionalizar las solicitudes y formular respuestas de justicia penal más eficientes para luchar contra esos delitos¹³⁵.

Como se ha señalado en las presentes Directrices, factores como el aumento de los viajes internacionales y los adelantos tecnológicos, especialmente en el ámbito de las comunicaciones, facilitan la comisión de delitos transnacionales. Así, pues, la necesidad de cooperación internacional se hace más marcada. Sin embargo, los académicos son de la opinión de que la cooperación internacional no ha evolucionado al mismo ritmo que las actividades ilícitas de las organizaciones delictivas que están obteniendo ganancias del tráfico de bienes culturales, entre otros, bienes obtenidos en forma ilícita. Hubo un cambio en las tendencias después de 1945, cuando la cooperación internacional se amplió y profundizó, en tanto que aumentó nuevamente después de la década de 1990¹³⁶. En la actualidad, aún quedan por resolver determinadas deficiencias en los procesos de cooperación internacional en asuntos penales, a saber:

- La falta de acuerdos de extradición entre los Estados;
- La falta de uniformidad de las definiciones de los delitos entre los distintos países;
- La falta de simetría en la profesionalización de varios organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Otros factores que pueden contribuir a reducir el nivel de cooperación internacional son la corrupción y la falta de voluntad política en los planos internacional y nacional¹³⁷.

Por lo tanto, los Estados deberían considerar la posibilidad de prestarse asistencia recíproca en la mayor medida posible respecto de las investigaciones, los procesos y las actuaciones judiciales relacionados con cualquier delito contra los bienes culturales. En particular, los Estados deberían considerar la posibilidad de cooperar en las esferas siguientes:

- La recepción de pruebas o declaraciones de las personas;
- La notificación de documentos judiciales;
- La ejecución de órdenes de registro e incautación u órdenes de embargo preventivo;
- El examen de objetos y yacimientos;
- El suministro de información, elementos de prueba y evaluaciones de peritos.

Además, los Estados deberían considerar la posibilidad de cooperar en la entrega de originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria y financiera, así como la documentación social o comercial; la identificación

¹³⁵Se puede encontrar orientación más detallada sobre la asistencia judicial recíproca en el *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición* (Viena, 2012), disponible en www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_S.pdf

¹³⁶Matti Joutsen, "International instruments on cooperation responding to transnational crime", en *Handbook of Transnational Crime and Justice*, P. Reichel, ed. (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2005).

¹³⁷William F. Macdonald, "When States do not extradite: gaps in the global web of formal social control", en *International Handbook of Penology and Criminal Justice*, S. Shoham, O. Beck y M. Kett, eds. (Boca Raton, Florida, CRC Press, 2008).

o localización de los bienes culturales ilegales, así como del producto del delito, los instrumentos y otros elementos conexos, con fines probatorios; la facilitación de la comparecencia voluntaria de testigos en el Estado requirente; la identificación, localización e incautación de los bienes culturales exportados o importados ilícitamente, así como de todo producto del delito conexo a los fines de su devolución y restitución; la devolución y restitución de los bienes culturales, así como de cualquier producto del delito conexo; y cualquier otro tipo de asistencia que no sea contraria al derecho interno del Estado requerido.

Cuando los Estados cooperantes no estén obligados por un tratado de asistencia judicial recíproca que disponga otra cosa, los Estados deberían considerar la posibilidad de permitir que la solicitud sea transmitida directamente por la autoridad competente del Estado emisor a la autoridad del Estado ejecutante competente para ejecutarla, por cualquier medio capaz de producir un texto escrito, como un correo electrónico o un fax, pero permitiendo al Estado de ejecución establecer su autenticidad en la misma forma u otra similar. El original de la solicitud será transmitido al Estado ejecutante si este lo solicita. Todas las comunicaciones oficiales deben efectuarse directamente entre dichas autoridades competentes. El rápido envío de cartas rogatorias, especialmente cuando se solicitan órdenes de registro, incautación o decomiso, evita las dificultades y limitaciones que se producen cuando se sabe que el objeto cultural ha desaparecido (véase también la Directriz 25).

Los Estados que aún no lo hayan hecho deberían designar a una autoridad central que se encargue de recibir las solicitudes de asistencia judicial recíproca y esté facultada para darles cumplimiento o para transmitirlos a las autoridades competentes para su ejecución. Los Estados también podrían estudiar la posibilidad de prever vías directas de cooperación siempre que sea posible, sin necesidad de recurrir a los canales diplomáticos¹³⁸. Los Estados tal vez deseen tener en cuenta la Directriz 4 al coordinar, en el plano nacional, la ejecución de las solicitudes de asistencia judicial recíproca.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el derecho interno, las autoridades competentes de un Estado podrán, sin que medie solicitud previa, transmitir información relacionada con cuestiones penales a una autoridad competente de otro Estado si estiman que esa información podría ser de ayuda a la autoridad para iniciar o concluir con éxito indagaciones y actuaciones penales, o podría dar como resultado una petición formulada por el Estado requirente en relación con los procesos sobre tráfico de bienes culturales u otros delitos conexos.

Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de no denegar la asistencia judicial recíproca por motivos de secreto bancario o porque se considera que el presunto delito implica cuestiones tributarias. Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de conceder asistencia judicial recíproca, si es posible, sin la condición de que exista la doble incriminación, y si es imposible hacerlo, considerar la posibilidad de prestar asistencia hasta donde sea factible.

La asistencia judicial recíproca podrá ser aplazada por el Estado requerido en razón de que perturba una investigación, un proceso o una actuación judicial en curso. Antes de rechazar una solicitud o aplazar su cumplimiento, el Estado requerido consultará al Estado requirente para considerar si es posible prestar la asistencia solicitada supeditándola a las condiciones que estime necesarias. En cualquier caso, los Estados deberían dar las razones en que se basan para denegar las solicitudes de asistencia judicial recíproca. El Estado requerido dará curso a la solicitud de asistencia judicial recíproca lo antes posible y cumplirá hasta donde

¹³⁸ En este sentido, los “attachés” jurídicos de los consulados o las embajadas pueden desempeñar un papel positivo en la prestación de apoyo a la cooperación internacional, como proveedores de información de fuentes abiertas sobre el tráfico ilícito de bienes culturales y los problemas de la devolución.

sea posible los plazos sugeridos por el Estado requirente y que estén debidamente fundamentados, de preferencia en la propia solicitud.

Directriz 35. Los Estados deberían aportar información a la Base de Datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre las Leyes Nacionales del Patrimonio Cultural y otras bases de datos pertinentes, así como actualizar periódicamente dicha información.

Los Estados deberían aportar información a la base de datos de la UNESCO sobre las leyes nacionales del patrimonio cultural y actualizarla periódicamente a fin de facilitar la cooperación internacional en materia judicial y de investigación, poniendo de inmediato a disposición de los investigadores, fiscales, jueces y miembros de las autoridades competentes todas las disposiciones legislativas nacionales. Los Estados también podrían considerar la posibilidad de aportar información a otras bases de datos específicas que son importantes para prevenir y luchar contra el tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos (véase también la Directriz 3 relativa a la información y la recopilación de datos). Los Estados deberían proporcionar información sobre todas las leyes y los reglamentos nacionales relativos a la prevención y la lucha contra el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos; se deberían incluir los reglamentos nacionales aplicables en la actualidad, así como un historial de las disposiciones legislativas y los reglamentos de años anteriores.

En las Directrices Operativas de la UNESCO¹³⁹, se invita a los Estados partes a comunicar “todas las disposiciones legislativas pertinentes, incluidas sus leyes de exportación e importación y las disposiciones sobre sanciones penales y administrativas, a la Secretaría de la UNESCO, traducidas al francés o inglés [...] para incluirlas en la base de datos de la UNESCO y, sobre todo, para mantenerla actualizada” (párr. 32). “Es importante que se dé suficiente publicidad a toda la legislación nacional pertinente de manera que los coleccionistas, los marchantes, los museos y demás partes interesadas en la circulación de los bienes culturales sepan exactamente cuáles son las disposiciones nacionales que deben cumplir” (párr. 31).

Los Estados deberían hacer uso del portal SHERLOC de la UNODC y comunicar las disposiciones legislativas sobre protección de los bienes culturales que aún no figuren en él, así como examinar periódicamente las leyes ya registradas para cerciorarse de que la información esté actualizada. En particular, los Estados deberían considerar la posibilidad de presentar las disposiciones legislativas internas en materia penal, las leyes y los reglamentos nacionales que se refieren a la cooperación judicial en asuntos penales, así como los casos y las mejores prácticas sobre protección de los bienes culturales y cualesquiera directrices prácticas dirigidas a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Los Estados deberían considerar, además, la posibilidad de mantener actualizadas esas bases de datos legislativos proporcionando información periódica acerca de las disposiciones legislativas nuevas y modificadas sobre protección de los bienes culturales. Esas bases de datos podrían vincularse al proyecto de base de datos de la UNESCO sobre la restitución de bienes culturales¹⁴⁰.

¹³⁹ Directrices Operativas para la Aplicación de 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.

¹⁴⁰ El proyecto de base de datos de la UNESCO sobre la restitución de bienes culturales, que se está debatiendo actualmente, tiene por objeto proporcionar soluciones creativas y métodos alternativos para resolver las demandas de restitución.

C. Extradición

Directriz 36. Los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar los delitos contra bienes culturales enumerados en la directriz 16 como delitos que dan lugar a extradición. En el contexto de los procedimientos de extradición, los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar y aplicar, siempre que sea posible, medidas provisionales para preservar los bienes culturales relacionados con el presunto delito a efectos de su restitución.

Es conveniente incluir los delitos contra los bienes culturales entre los delitos que dan lugar a extradición para asegurar la efectividad de las disposiciones de la ley penal nacional aun cuando el presunto delincuente se encuentre en el territorio de otro Estado. Es conveniente, además, para reducir la oportunidad de que los delincuentes o posibles delincuentes busquen refugio en el extranjero o cometan delitos contra los bienes culturales en países de los que no son nacionales o residentes habituales.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas necesarias para incluir los delitos contra los bienes culturales enumerados en la Directriz 16 entre los delitos que dan lugar a extradición dentro de su legislación nacional. Los Estados deberían considerar, además, la posibilidad de vincular la extradición de un delincuente a la devolución y restitución de los bienes culturales que son el objeto del delito cometido, siempre que sea posible (véanse también las Directrices 46 y 47 sobre recuperación y restitución). En particular, los Estados deberían considerar la posibilidad de incluir esos delitos entre los que dan lugar a extradición en todo tratado en vigor sobre la materia o que concluyan con posterioridad.

Los Estados deberían considerar, además, la posibilidad de pasar a ser partes en todo instrumento de derecho internacional aplicable que facilite la extradición, e implementarlo. Cuando sea necesario, los Estados deberían considerar la posibilidad de integrar las convenciones internacionales en vigor con los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre extradición por los delitos contra los bienes culturales. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional contiene varias disposiciones relacionadas con la base jurídica de la cooperación judicial:

- En el artículo 16, párrafo 4, por ejemplo, se dispone que, si un Estado parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe una solicitud de extradición de otro Estado parte con el que no lo vincula ningún tratado de extradición, podrá considerar la Convención como la base jurídica de la extradición respecto de los delitos a los que esta se aplica.
- En virtud del artículo 16, párrafo 5 de la Convención, los Estados partes que supeditan la extradición a la existencia de un tratado pero que no consideren la Convención como base jurídica para la cooperación en materia de extradición, deberán esforzarse por celebrar tratados con otros Estados partes.
- Los Estados partes también están obligados, en general, en virtud del artículo 16, párrafo 17, a procurar celebrar acuerdos o arreglos bilaterales y multilaterales para llevar a cabo la extradición o aumentar su eficacia. Al hacerlo, los Estados partes se comprometen a incluir los delitos comprendidos en la Convención entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí (artículo 16, párrafo 3).
- En el artículo 16, párrafo 3, se dispone, además, que cada uno de los delitos a los que se aplica la Convención se considerará incluido entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre los Estados partes.

Aun sin hacerse parte o antes de hacerse parte en las convenciones internacionales en vigor, los Estados deberían considerar la posibilidad de concluir acuerdos bilaterales o multilaterales sobre extradición por delitos contra los bienes culturales (véase la Directriz 33 sobre los acuerdos bilaterales y multilaterales).

Los Estados podrían exigir, con arreglo a su legislación nacional, que el delito por el que se solicita la extradición se castigue también con arreglo a su derecho interno (requisito de la doble incriminación). Además, los Estados podrían introducir, con arreglo a su legislación nacional, condiciones en relación con el requisito de una pena mínima para la extradición. Cuando la extradición se concede sobre la base del requisito de una pena mínima, los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar como delitos graves los delitos contra los bienes culturales (véase la Directriz 16).

Los Estados que no extraditan a los presuntos delincuentes únicamente en razón de que se trata de nacionales suyos deberían someter el caso a las autoridades competentes a los efectos de su enjuiciamiento (véanse las Directrices 37 y 38).

Los Estados no deberían denegar una solicitud de extradición únicamente porque se considere que el delito también entraña cuestiones tributarias. Los Estados deberían considerar la posibilidad de prever, en esos acuerdos bilaterales o multilaterales, la restitución concomitante (cuando sea posible) de los bienes culturales que son objeto del delito, incluso en el caso de imposibilidad de extraditar o de negativa a hacerlo. Por último, los Estados deberían tener en cuenta las recomendaciones que figuran en el *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición* de la UNODC, específicamente las enunciadas en el capítulo 6.

Directriz 37. Los Estados deberían considerar la posibilidad de aumentar la eficacia y la rapidez de los procesos de extradición por tráfico de bienes culturales y delitos conexos, cuando esos delitos puedan dar lugar a extradición.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para aumentar la eficacia de los procedimientos de extradición por delitos contra los bienes culturales y agilizarlos y de garantizar que el delincuente sea extraditado o sometido a juicio. El objetivo de esas medidas es reducir las oportunidades que tienen los delincuentes o posibles delincuentes de buscar refugio en el extranjero o de cometer delitos contra los bienes culturales en otros países.

Los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas necesarias para velar por una ejecución eficaz y rápida de la extradición por delitos contra los bienes culturales, así como por el respeto del principio de *aut dedere aut judicare* (extraditar o enjuiciar al presunto culpable). Cuando la ley de un Estado no permita la extradición de sus nacionales, este debería velar por que la persona buscada sea sometida a juicio en su país por los delitos por los que se solicitaba la extradición (véase también la Directriz 38).

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adherirse a los instrumentos de derecho internacional aplicables, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y de aplicarlos. Toda vez que sea necesario, los Estados deberían considerar la posibilidad de concluir acuerdos o arreglos bilaterales y multilaterales que permitan una extradición eficaz. Los Estados deberían, de conformidad con su derecho interno, procurar agilizar los procedimientos de extradición y simplificar los requisitos probatorios correspondientes y adoptar todas las medidas razonables para dar curso a las solicitudes de extradición relativas a delitos contra los bienes culturales.

Con sujeción a lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición, un Estado podrá, a solicitud de otro Estado y tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, proceder a la detención de la persona cuya extradición se solicite y que se encuentre en su territorio, o adoptar otras medidas apropiadas para asegurar su comparecencia en los procedimientos de extradición. Si la solicitud de extradición se refiere al cumplimiento de la condena impuesta por un Estado requirente, el Estado requerido, en caso de que no pueda efectuar la extradición, debería adoptar las medidas necesarias para que la condena se cumpla en su territorio, de conformidad con sus leyes internas. Antes de denegar la extradición, un Estado deberá celebrar consultas con el Estado requirente para darle amplia oportunidad de presentar sus opiniones y de proporcionar información pertinente a su acusación.

Las autoridades centrales mencionadas en las Directrices 4 y 34 deberían servir para hacer más eficaces los procedimientos de extradición por tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos, y agilizarlos. Con sujeción a la legislación y a las medidas administrativas internas, los Estados también podrían estudiar la posibilidad de prever vías directas de cooperación siempre que sea posible, sin necesidad de recurrir a los canales diplomáticos. Por último, los Estados deberían tener en cuenta las recomendaciones que figuran en el *Manual de cooperación internacional en el decomiso del producto del delito*, elaborado por la UNODC.

Directriz 38. Los Estados deberían considerar, en caso de denegación de la extradición por motivos de nacionalidad, previa solicitud del Estado que haya pedido la extradición, la posibilidad de someter el caso a la autoridad competente para su enjuiciamiento.

Extraditar o enjuiciar es un principio esencial de la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Habida cuenta de la naturaleza de ese tipo de delincuencia, el riesgo de que los autores huyan de un país para evitar el enjuiciamiento y busquen refugio en otro Estado, fuera del alcance del Estado encausante, es particularmente elevado. Por lo tanto, la extradición o el enjuiciamiento son convenientes para todo sistema eficaz de cooperación internacional en la lucha contra los delitos relativos a los bienes culturales.

Las disposiciones en vigor de instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional refuerzan el objetivo de negar refugio en Estados extranjeros a los presuntos autores de delitos graves, aun en los casos en que los Estados se reservan el derecho de no extraditar en razón de que la persona es nacional del Estado al que se solicita la extradición. En interés de la cooperación internacional relacionada con los delitos contra los bienes culturales, los Estados deberían someter el caso a la autoridad competente cuando lo solicite el Estado que había pedido la extradición, a fin de considerar la posibilidad de enjuiciar al presunto culpable si se deniega la extradición únicamente por motivos de nacionalidad.

Los Estados también podrían considerar la posibilidad de permitir la extradición condicional, por ejemplo, en los casos en que la legislación nacional de un Estado permita a este proceder a extraditar a uno de sus nacionales o a entregarlo en alguna otra forma únicamente a condición de que sea devuelto a ese Estado para cumplir la condena que se le imponga como resultado del juicio o el procedimiento para el cual se pidió su extradición o entrega. Los Estados requeridos y los Estados requirentes también podrían convenir en esta opción, y en las demás condiciones que estimen apropiadas, como alternativa al enjuiciamiento en lugar de la extradición.

Además, si la extradición, solicitada con el propósito de imponer una condena, se deniega debido a que la persona que se busca es nacional del Estado requerido, este debería considerar, si su legislación interna lo permite y de conformidad con los requisitos de esa legislación, la posibilidad de hacer cumplir la condena o el resto pendiente de la condena que ha sido impuesta con arreglo a la legislación interna del Estado requirente.

D. Cooperación internacional con fines de incautación y decomiso

Directriz 39. Los Estados deberían considerar la posibilidad de cooperar para descubrir, localizar, incautar y decomisar bienes culturales que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido.

La cooperación internacional en la identificación y localización de los bienes culturales que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido, así como en la ejecución de registros, incautaciones, embargos preventivos o decomisos, puede ser especialmente importante para que los bienes puedan ser devueltos y restituidos a sus propietarios legítimos para reintegrarse al patrimonio cultural nacional perjudicado por el delito.

Cada Estado debería considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas que sean necesarias para atender con rapidez las solicitudes de identificación y localización, incautación y decomiso de bienes que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido, presentadas por otros Estados. Las medidas de incautación y decomiso aplicadas por los Estados también podrían abarcar el producto de esas actividades ilícitas. Además, los bienes, el equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de delitos contra los bienes culturales deberían ser objeto de tales medidas.

Los Estados deberían considerar, además, la posibilidad de mejorar la cooperación a los fines del decomiso y la restitución de los bienes culturales, cuando sea necesario, mediante acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales específicos (véase también la Directriz 33 sobre los acuerdos bilaterales y multilaterales). Esos acuerdos podrían abordar la cooperación en materia de registros, vigilancia electrónica o técnicas de investigación especiales para la incautación y el decomiso, y reducirían al mínimo la necesidad de examinar las solicitudes en cada caso en particular (véase también la Directriz 34).

.....

Estudio de caso: el caso de la Biblioteca Girolamini. La experiencia de Italia en materia de cooperación internacional para fines de incautación, decomiso y devolución de los bienes culturales

El caso se refiere a las investigaciones llevadas a cabo en 2008 por la Oficina del Fiscal de Nápoles sobre el despojo masivo, la explotación y el daño sistemáticos de la biblioteca anexa al monumento nacional Girolamini, que abriga una de las colecciones más importantes y originales de libros antiguos de Italia, y es parte importante del patrimonio histórico-artístico del país.

La apropiación indebida de aproximadamente 4.000 libros y manuscritos antiguos pertenecientes a la biblioteca por la persona que había sido nombrada su Director, Massimo Marino De Caro, fue descubierta gracias a las investigaciones.

El delincuente estableció una amplia red de cómplices nacionales e internacionales integrada por marchantes de antigüedades. Gracias a la experiencia en libros antiguos de sus cómplices y su pericia en “colocar” de manera rápida y segura los preciosos y famosos volúmenes robados de la biblioteca, el Sr. De Caro logró despojar gradualmente a la biblioteca de más de 600 libros y manuscritos. Numerosos volúmenes y manuscritos fueron vendidos a terceros, coleccionistas o intermediarios, en Italia y en el extranjero, así como subastados por la casa de subastas Zisska y Schauer, de Múnich.

En la actualidad, se ha dictado una sentencia condenatoria firme contra el Sr. De Caro y algunos de sus cómplices por el delito de apropiación indebida de los libros que fueron recuperados en territorio italiano al comienzo de las investigaciones. También se ha dictado una sentencia condenatoria confirmada por el Tribunal de Apelación de Nápoles en el juicio penal contra Herbert Schauer, propietario de la casa de subastas Zisska y Schauer.

El Sr. Schauer fue detenido en Alemania en cumplimiento de una orden de detención europea, expedida a solicitud de la Oficina del Fiscal de Nápoles, por los delitos de apropiación indebida y exportación ilícita de bienes culturales. Además, se encontraron alrededor de 500 volúmenes antiguos que fueron devueltos a Italia como resultado de una solicitud específica de cooperación internacional entre los dos países.

Cabe destacar que, durante la investigación del caso de la Biblioteca Girolamini, la Argentina, España, Francia y Suiza también prestaron una cooperación internacional eficaz a las autoridades judiciales italianas.

.....

Directriz 40. Los Estados podrían considerar la posibilidad de establecer mecanismos que permitan aportar activos financieros decomisados a los organismos internacionales o intergubernamentales que se ocupan de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

La aportación de parte de los activos financieros decomisados (distintos de los bienes culturales) relacionados con delitos contra los bienes culturales a los organismos internacionales o intergubernamentales especializados en la lucha contra el tráfico de esos bienes podría proveer a estos de al menos parte de los fondos necesarios para una cooperación internacional sostenible. También podría contribuir a financiar las medidas preventivas más costosas, como la elaboración de inventarios y bases de datos digitales internacionales, la formación especializada, los programas y campañas de concienciación, entre otras. A su vez, eso contribuiría a mejorar la protección del patrimonio cultural.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de adoptar medidas nacionales que les permitieran aportar activos financieros decomisados a los organismos internacionales o intergubernamentales que se ocupan de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de bienes culturales o los delitos conexos. Tales medidas podrían formar parte de las leyes y los reglamentos nacionales sobre decomiso, devolución y enajenación de activos. Los Estados podrían considerar, además, la posibilidad de concluir acuerdos o arreglos que permitan asignar los activos decomisados a los organismos internacionales o intergubernamentales especializados en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos. En este sentido, esos activos se podrían aportar al Fondo establecido en virtud del artículo 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Se podría considerar la posibilidad de aportar parte de los activos financieros decomisados a los organismos internacionales o intergubernamentales que se ocupan de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional independientemente de que se destine otra parte de esos activos a abordar el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos en el plano nacional.

E. Cooperación internacional entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las encargadas de la investigación

Directriz 41. Los Estados deberían considerar la posibilidad de intensificar el intercambio de información sobre el tráfico de bienes culturales y delitos conexos mediante el uso compartido o la interconexión de los inventarios de bienes culturales y las bases de datos sobre bienes culturales objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido, y aportar información a los inventarios y las bases de datos internacionales.

La intensificación del intercambio de información sobre el tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos mediante el uso compartido o la interconexión de los inventarios de bienes culturales y las bases de datos sobre bienes culturales objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido, y la aportación de información a los inventarios y las bases de datos internacionales presentan varias ventajas. Por ejemplo, los marchantes de arte y antigüedades, así como los museos y otros profesionales, pueden consultar las bases de datos antes de efectuar cualquier transacción sobre un objeto cultural; las autoridades policiales y aduaneras pueden utilizar las bases de datos para identificar los bienes culturales adquiridos ilegalmente, por ejemplo, cuando estos se envían a través de las fronteras con documentos falsos, se presentan en subastas en línea o aparecen en una colección¹⁴¹. También se las podría utilizar para corroborar las pruebas reunidas sobre el origen ilícito de los bienes culturales.

A ese efecto, los Estados podrían considerar la posibilidad de compartir o interconectar sus bases de datos nacionales sobre bienes culturales que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido. Además, los Estados deberían considerar la posibilidad de contribuir a la base de datos de INTERPOL sobre obras de arte robadas, que es actualmente la única base de datos internacional y pública que está dedicada a este asunto. La inclusión de esa información en la base de datos de INTERPOL puede ayudar a las autoridades policiales y aduaneras de todo el mundo a identificar rápidamente los bienes culturales obtenidos ilegalmente en puestos fronterizos, subastas en línea o colecciones. Además, puede facilitar el intercambio de información y la cooperación internacional entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley de diferentes países, así como entre esos organismos y las organizaciones internacionales encargadas de hacer cumplir la ley, como INTERPOL.

Los Estados también podrían considerar la posibilidad de concluir acuerdos con el fin de crear un inventario internacional unificado de los bienes culturales para protegerlos contra el delito de tráfico (véanse también las Directrices 1 y 3). Ese inventario podría facilitar a las autoridades nacionales y a los marchantes o compradores de buena fe de todo el mundo la identificación de los objetos culturales. Además, podría servir de apoyo a la policía y a otros organismos de control en la vigilancia de los mercados internacionales de obras de arte, especialmente en la localización de objetos culturales que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido, sobre todo si permite una comprobación cruzada con las bases de datos anteriormente mencionadas (véase también la Directriz 30 sobre la coordinación entre los órganos encargados de hacer cumplir la ley). Además, el inventario podría contribuir a

¹⁴¹Véase también el artículo 5 g) de 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.

establecer una base sólida para las demandas de devolución y restitución (véanse también las Directrices 46 y 47 sobre la devolución y restitución).

Los siguientes son algunos ejemplos de intercambio de información a nivel internacional:

- INTERPOL mantiene la base de datos sobre obras de arte robadas, a la que pueden acceder todos los países miembros de esa organización¹⁴²; hasta 2009, INTERPOL también publicaba periódicamente un CD-ROM sobre obras de arte robadas ampliamente difundido, así como carteles que mostraban las obras de arte robadas más buscadas.
- Con el nombre en clave de PSYCHE (Sistema de protección del patrimonio cultural), la dependencia especializada de los Carabineros de Italia para la protección del patrimonio cultural ha encabezado, en estrecha cooperación con INTERPOL, un proyecto que tiene por objeto modernizar la base de datos de esta Organización. Sus objetivos son la intensificación y mejora del intercambio de información mundial sobre obras de arte robadas mediante la modernización de la base de datos de INTERPOL. El sistema PSYCHE proporcionará instrumentos y servicios destinados a acelerar la difusión mundial de información y datos sobre obras de arte robadas. Facilitará la inserción directa de información en la base de datos de INTERPOL y permitirá la transferencia directa de información de la base de datos sobre obras de arte robadas más importante del mundo (la tecnológicamente avanzada base de datos Leonardo) a la base de datos de INTERPOL. También tendrá por objeto simplificar las indagaciones que se realicen a través de la base de datos agregándole programas informáticos de comparación de imágenes, que permitirán realizar una comprobación cruzada más rápida de las obras de arte y aumentarán las posibilidades de recuperación de los objetos robados. Por otra parte, el proyecto procurará ofrecer sesiones y material de formación a los organismos encargados de hacer cumplir la ley a fin de mejorar su capacidad de reducir el tráfico ilícito del patrimonio cultural.
- En años anteriores, el ICOM publicó la serie titulada “Cien Objetos Desaparecidos¹⁴³”, en la que figuraban los objetos que habían sido robados y cuya desaparición se había denunciado a la policía. El ICOM también aportó la Lista Roja, en la que se clasifican en términos más generales las categorías de objetos arqueológicos u obras de arte en peligro en las zonas más vulnerables del mundo con el fin de impedir su venta o exportación ilegal.

Directriz 42. Los Estados deberían considerar la posibilidad de intensificar, cuando proceda, en el marco de la cooperación judicial internacional, el intercambio de información sobre condenas previas e investigaciones en curso en relación con el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

El intercambio de información entre los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley en relación con las condenas previas y las investigaciones en curso sobre el tráfico de bienes culturales o los delitos conexos puede facilitar la investigación de los delitos contra los bienes culturales. También permitiría conocer las pautas de actividad de los delincuentes, incluidos los que están sometidos a juicio en otro Estado. Además, esa información podría ser de utilidad a las autoridades al considerar la posibilidad de conceder licencias u otro tipo de autorización para las excavaciones arqueológicas, el comercio de obras de arte y antigüedades, las subastas de bienes culturales u otras actividades similares.

¹⁴²Véase www.interpol.int/Public/WorkOfArt/Default.asp.

¹⁴³Véase <http://icom.museum/programmes/fighting-illicit-traffic>.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de utilizar los instrumentos internacionales en vigor a fin de facilitar el intercambio de información sobre condenas previas e investigaciones en curso por delitos contra los bienes culturales, cuando sea posible¹⁴⁴. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de concluir acuerdos bilaterales o multilaterales a fin de permitir esos intercambios de información en forma periódica y, de ser posible, establecer vías de comunicación directa entre los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley con ese propósito.

Ejemplo de intensificación de la cooperación judicial internacional relacionada con el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos

Mediante la resolución 14232/12 del Consejo de la Unión Europea, de 4 de octubre de 2012, se creó una red informal de autoridades de las fuerzas de seguridad y de especialistas competentes en el ámbito de los bienes culturales. El principal objetivo de la red es mejorar el intercambio de información relacionada con la prevención del tráfico ilícito de bienes culturales, identificar las redes delictivas que presuntamente participan en dicho tráfico y compartir información al respecto. En el preámbulo de la resolución, el Consejo considera que “el delito contra los bienes culturales, en general, y el tráfico ilícito de bienes culturales robados, en particular, son delitos graves, debido a que constituyen una amenaza para la civilización, y a su carácter internacional y transfronterizo”. También destaca que “la Unión Europea es una importante región de origen, tránsito y destino de bienes culturales”.

La red busca identificar las redes delictivas presuntamente involucradas en el tráfico ilícito de bienes culturales robados y compartir e intercambiar información sobre ellas (incluida la información obtenida de las casas de subastas y los sitios web utilizados para el comercio de objetos del patrimonio cultural) a fin de determinar los vínculos que existen entre esas redes y otras formas de delincuencia. También busca determinar las rutas, los destinos, los *modi operandi* y las tendencias y tipos de actividades delictivas en estrecha cooperación con los distintos interesados nacionales e internacionales. En la resolución 2015/2649 (RSP) del Parlamento Europeo, de 27 de abril de 2015, se encomendó a la Comisión Europea la creación de un instrumento adicional para controlar la importación a la Unión Europea de bienes culturales exportados ilegalmente por la República Árabe Siria y el Iraq.

Directriz 43. Los Estados deberían considerar la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales a fin de establecer equipos conjuntos de investigación del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

Habida cuenta de la naturaleza frecuentemente transnacional del mercado de arte y antigüedades, la creación de equipos conjuntos de investigación por los Estados que investigan delitos contra los bienes culturales puede ser particularmente útil. Además, esos equipos pueden contribuir al intercambio de las mejores prácticas y de técnicas de investigación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley de diferentes Estados. La creación de equipos conjuntos de investigación también puede facilitar el intercambio de información entre esos organismos de diferentes Estados y hacer más eficientes las estrategias de prevención¹⁴⁵.

¹⁴⁴El intercambio de datos personales, información de inteligencia o conclusiones de las investigaciones debería tener lugar solo si está permitido por las leyes nacionales o internacionales y únicamente a través de los canales seguros de intercambio de información oficial existentes.

¹⁴⁵En la investigación de los delitos relacionados con el arte, la participación en equipos conjuntos de investigación integrados por expertos en arte y bienes culturales también es sumamente recomendable, ya que su experiencia podría permitir un análisis inmediato y en profundidad de los objetos culturales tan pronto como se recuperen. También se puede encontrar más información sobre los equipos conjuntos de investigación en los sitios web de Eurojust (www.eurojust.europa.eu) y Europol (www.europol.europa.eu).

Por lo tanto, los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar las medidas necesarias, entre ellas, la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales específicos, con el fin de establecer equipos conjuntos de investigación que se encarguen de investigar los delitos transnacionales contra los bienes culturales, mediante, entre otras cosas, la utilización de técnicas de investigación especiales. Además, los Estados podrían considerar la posibilidad de facilitar una coordinación eficaz entre sus organismos encargados de hacer cumplir la ley mediante el intercambio de personal y otros expertos, incluso, cuando sea viable, la asignación de oficiales de enlace¹⁴⁶. Los Estados también podrían crear vías de comunicación directa entre los equipos conjuntos de investigación y las organizaciones internacionales encargadas de la protección de los bienes culturales, como INTERPOL, la UNESCO y el UNIDROIT (véanse también las Directrices 3, 7, 30, 33, 34, 39 y 44 sobre cooperación internacional). A falta de tales acuerdos o arreglos, los Estados deberían considerar la posibilidad de realizar investigaciones conjuntas en cada caso en particular.

Directriz 44. Los Estados deberían considerar la posibilidad de prestarse asistencia en la planificación y ejecución de programas de capacitación especializados dirigidos al personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de prestarse asistencia recíproca en la planificación y ejecución de programas de formación especializada para el personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley debido a la complejidad de los delitos contra los bienes culturales y a la naturaleza singular de los objetos involucrados, que exigen a los investigadores un conocimiento especializado del mercado internacional de arte y antigüedades. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de prestarse asistencia recíproca mediante programas de formación especializada en legislación extranjera e internacional y mediante el intercambio de las mejores prácticas con el fin de facilitar la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y aumentar la eficiencia de las investigaciones y la persecución de los delitos contra los bienes culturales. Ejemplos como el examinado en relación con la Directriz 7 (cooperación entre Italia y el Iraq) también ponen de relieve la importancia de la presente Directriz.

Los Estados podrían considerar la posibilidad de concluir acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales a fin de prever la organización y ejecución periódicas de programas comunes de formación especializada y de aprovechar al máximo las actividades de formación impartidas por organizaciones internacionales y regionales. Se deberían ofrecer programas de formación especializada para la policía, incluida la policía de fronteras y de aduanas, así como para los fiscales y los jueces. La formación podría incluir el análisis de casos, a fin de examinar la información sobre el tipo de delincuentes implicados, su *modus operandi*, las rutas, medios de transporte y métodos de ocultación utilizados y sus vínculos con otras actividades y redes delictivas.

Los Estados deberían considerar también la posibilidad de prestarse asistencia recíproca en la planificación y ejecución de programas de formación especializada para el personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en las zonas devastadas por la guerra y los países adyacentes.

¹⁴⁶En el caso de los Estados que tengan problemas iguales o similares para luchar contra el tráfico ilícito de bienes culturales debido a que comparten la misma zona cultural o tienen fronteras comunes, se podría considerar la gestión conjunta de la totalidad de las actividades de investigación o de enjuiciamiento.

Además, los Estados podrían considerar la posibilidad de concluir acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales con el fin de promover la organización periódica de conferencias o seminarios regionales o internacionales para el personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los expertos en delitos contra los bienes culturales. Esos programas podrían promover, además, el intercambio internacional de expertos y personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, a fin de compartir información sobre técnicas de investigación y sobre las mejores prácticas (véanse también las Directrices 7 y 29)¹⁴⁷.

Las organizaciones internacionales también pueden prestar asistencia en la planificación y ejecución de programas de formación especializada para el personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, la UNESCO presta apoyo a sus Estados miembros mediante la organización periódica de cursos de formación con miras a fortalecer las capacidades institucionales de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, en los que participan sistemáticamente interesados de los servicios encargados de hacer cumplir la ley de todas las regiones. Entre junio de 2014 y julio de 2015, se organizaron 16 sesiones de formación que contaron con 580 participantes de 60 países¹⁴⁸.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de coordinar esas actividades a través de una autoridad central nacional ya establecida encargada de luchar contra los delitos que afectan a los bienes culturales, o mediante la creación de una autoridad central nacional (véase la Directriz 4 sobre autoridades nacionales centrales).

Directriz 45. Los Estados deberían considerar la posibilidad de ampliar o establecer canales de comunicación privilegiados entre sus organismos encargados de hacer cumplir la ley.

La presencia de vías de comunicación rápida e ininterrumpida entre los organismos policiales encargados de investigar y perseguir los delitos contra los bienes culturales puede ser muy útil. Esto se debe a que con frecuencia esos delitos son de carácter transnacional y el mercado de arte y antigüedades es generalmente opaco, lo que hace muy difícil que un solo Estado se encargue de las investigaciones y los enjuiciamientos. Por consiguiente, la existencia de esas vías de comunicación puede facilitar la labor que realizan los investigadores y fiscales de diferentes Estados para impedir y combatir el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas necesarias (entre otras, arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales) a fin de mejorar y, si es necesario, establecer vías de comunicación directa entre sus autoridades, organismos y servicios nacionales competentes para facilitar el intercambio rápido y en condiciones de seguridad de información sobre todos los aspectos de los delitos contra los bienes culturales. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para permitir que sus autoridades nacionales competentes transmitan información relativa a los delitos contra los bienes culturales a una autoridad competente de otro Estado, aun sin

¹⁴⁷El Grupo de INTERPOL de Expertos en Bienes Culturales Robados también se ha ocupado anteriormente de este tema. En las conclusiones de la reunión de 2010, el Grupo de Expertos invitó a INTERPOL y sus países miembros a ofrecer oportunidades de formación en materia de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales a las autoridades judiciales, de la policía y otras autoridades competentes. Véanse las conclusiones de la séptima reunión del Grupo de INTERPOL de Expertos en Bienes Culturales Robados, celebrada en Lyon los días 23 y 24 de febrero de 2010.

¹⁴⁸Véase el informe de la secretaría sobre las actividades realizadas entre junio de 2014 y septiembre de 2015, documento C70/15/3.SC/4.

previa solicitud del Estado interesado o de sus autoridades, si estiman que tal información puede ayudar a esa autoridad a iniciar o concluir con éxito investigaciones y procesos penales, o que puede conducir a la recuperación de bienes culturales que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que hayan desaparecido (véase la Directriz 4 para más información sobre autoridades nacionales centrales).

Los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas necesarias para mejorar el intercambio internacional de información sobre las tendencias en materia de delitos contra los bienes culturales, así como sobre las circunstancias, los medios y métodos, las tecnologías, personas y organizaciones que intervienen en la comisión de esos delitos (véanse las Directrices 1, 3 y 35 sobre la reunión y difusión de datos).

Son ejemplos pertinentes de canales de comunicación el sistema I-24/7 de INTERPOL¹⁴⁹ y la red ARCHEO de las Oficinas Regionales de Enlace sobre Información de la OMA para Europa Occidental¹⁵⁰ para la comunicación entre las autoridades aduaneras nacionales.

F. Devolución, restitución o repatriación

Directriz 46. Los Estados deberían considerar, a fin de mejorar la cooperación internacional en asuntos penales, la posibilidad de adoptar medidas adecuadas para recuperar los bienes culturales objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo o excavación ilícita o comercio ilícito a efectos de su devolución, restitución o repatriación.

La devolución y restitución de los bienes culturales que han sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo, excavación ilícita o comercio ilícito, o que han desaparecido es el objetivo último de toda medida, ya sea legislativa o reglamentaria, administrativa, de investigación o judicial, destinada a luchar contra el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos y garantizar el retorno al *statu quo* inicial, hasta donde sea posible, del patrimonio cultural dañado por esos delitos.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de adherirse a los instrumentos internacionales mencionados anteriormente, como 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 y el Convenio sobre Objetos Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, si aún no son partes en ellos, y de aplicarlos. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de concluir nuevos acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales a fin de conceder, en el marco de los procesos penales, la devolución o restitución de un bien cultural que haya sido objeto de tráfico, exportación o importación ilícitas, robo, saqueo o excavación ilícita, o comercio ilícito o que haya desaparecido, a su legítimo propietario, con la mayor eficacia y en el plazo más breve posible. El Estado requirente debería facilitar, a sus expensas, la documentación y las demás pruebas que sean necesarias para fundamentar su demanda de recuperación y restitución. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar todas las medidas necesarias para velar por que su legislación interna

¹⁴⁹ Véase www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Data-exchange.

¹⁵⁰ Véase www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/trafficking-of-cultural-objects.aspx.

se ajuste a los fines antes mencionados. En particular, los Estados deberían considerar la posibilidad de eximir del pago de derechos de aduana y otros cargos a los bienes culturales devueltos al Estado requirente.

Los Estados deberían considerar la posibilidad de prever el pago de una justa indemnización a todo comprador inocente que haya ejercido la diligencia debida o a toda persona que tenga un título válido respecto del bien cultural que se ha de devolver.

Cabe señalar también que la recuperación y restitución de los bienes culturales que hayan sido objeto de robo, saqueo o exportación ilícita es un tema central de muchos convenios y convenciones internacionales y otros documentos pertinentes¹⁵¹. En particular, teniendo en cuenta que la comisión de muchos delitos relativos al tráfico de bienes culturales se ve facilitada por el soborno, la falsificación de documentos, el abuso de funciones y otras prácticas corruptas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción puede ofrecer un mecanismo eficaz para la recuperación de bienes culturales¹⁵². En el capítulo V de la Convención, figuran disposiciones importantes sobre la recuperación directa de bienes mediante la interposición por otro Estado parte de una acción civil para la devolución obligatoria y discrecional de los bienes. Por ejemplo, en el caso de apropiación indebida de bienes culturales por un funcionario público o de blanqueo de los bienes objeto de apropiación indebida, sobre la base de una sentencia dictada en el Estado parte requirente y si los bienes culturales se decomisan sobre la base de una solicitud del Estado parte requirente, el Estado parte requerido deberá restituir los bienes decomisados al Estado parte requirente. En el artículo 57 de la Convención, se prevén, además, otros motivos para la restitución obligatoria o discrecional de los bienes.

Directriz 47. Los Estados deberían considerar la posibilidad de examinar detenidamente desde el punto de vista del procedimiento, según proceda, las disposiciones del Estado propietario relativas a la propiedad nacional o estatal a fin de facilitar la devolución, restitución o repatriación de bienes culturales públicos.

De conformidad con su obligación de proteger los bienes culturales como parte del patrimonio común de la humanidad, varios Estados han promulgado leyes sobre la propiedad nacional o estatal de ciertos bienes culturales, que consideran que esos bienes culturales son bienes públicos del Estado. En las leyes sobre propiedad nacional o estatal, está comprendida la propiedad de artefactos arqueológicos y objetos históricos, independientemente de que se haya ejercido previamente control físico sobre ellos, y, por lo tanto, incluso de los artefactos y objetos que permanecen oficialmente sin descubrir o sin catalogar de alguna otra forma.

¹⁵¹ Por ejemplo, el grupo de expertos de la UNODC sobre la protección contra el tráfico ilícito de bienes culturales recomendó expresamente que “Los Estados deberían considerar la posibilidad de incluir, en sus acuerdos de cooperación sobre la protección contra el tráfico ilícito de bienes culturales, disposiciones específicas sobre [...] la devolución o, según proceda, la restitución de los bienes culturales robados a su legítimo propietario” (véase UNODC/CCPCJ/EG.1/2009/2). A este respecto, también son pertinentes las resoluciones de la Asamblea General 48/15, de 2 de noviembre de 1993; 58/17, de 3 de diciembre de 2003; 61/52, de 4 de diciembre de 2006; 64/78, de 7 de diciembre de 2009; y 66/180, de 19 de diciembre de 2011, sobre la devolución y restitución de bienes culturales.

¹⁵² Para que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se aplique a los casos de tráfico de bienes culturales o delitos conexos, es preciso que los bienes culturales se obtengan mediante la comisión de cualquiera de los delitos enumerados en la Convención o mediante la participación en ellos.

Cuando un Estado que ha promulgado leyes sobre propiedad nacional o estatal busca la restitución de bienes culturales importantes, los Estados requeridos deberían recurrir a todos los medios apropiados de que dispongan a fin de cooperar en la mayor medida posible con el Estado requirente. Esa cooperación incluirá tener en cuenta las leyes sobre propiedad nacional o estatal del Estado requirente a fin de acceder sin demora a las solicitudes de restitución de los bienes públicos.



IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Directriz 48. Los Estados deberían considerar la posibilidad de aplicar las Directrices en toda situación, incluidas circunstancias excepcionales, que pudiera propiciar el tráfico de bienes culturales y delitos conexos, en el marco de los tratados antes mencionados y otros instrumentos internacionales pertinentes.

La importancia de los bienes culturales como parte del patrimonio común de la humanidad y como testimonio singular e importante de la cultura e identidad de los pueblos impulsa a la formulación de políticas dirigidas a fortalecer la cooperación internacional para la prevención, el enjuiciamiento y el castigo del tráfico de esos bienes en todos sus aspectos. Por lo tanto, los Estados deberían considerar la posibilidad de aplicar las directrices hasta donde sea posible en cualquier situación y de esforzarse por superar las dificultades prácticas de su aplicación.

La aplicación de las presentes Directrices en cualquier situación, incluso en circunstancias excepcionales que propicien el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, puede ser de importancia para la protección de los bienes culturales en esos casos. Las circunstancias excepcionales pueden ser, entre otras, los conflictos armados y los desastres naturales.


La aplicación sistemática de las Directrices Internacionales en cualquier situación podría:

- Aumentar la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado para prevenir, investigar y perseguir el delito de tráfico de bienes culturales y los delitos conexos, que son enormemente perjudiciales para el patrimonio cultural;
- Permitir la protección sistemática de los bienes culturales nacionales, a la vez que promover la cooperación internacional;
- Alentar a los operadores profesionales a aplicar la diligencia debida en sus transacciones de bienes culturales y aumentar la transparencia de las políticas de adquisición de las instituciones culturales, así como de los mercados de obras de arte y antigüedades;
- Aumentar la conciencia pública del importante valor del patrimonio cultural y de los daños que causan los delitos cometidos contra él;
- Fomentar la presunción de responsabilidad de los operadores y el público en general en relación con los sitios o bienes culturales, especialmente en el caso de los descubrimientos fortuitos.

En situaciones de crisis, como los desastres naturales o provocados por el hombre, el tráfico de bienes culturales puede generar un lucrativo mercado clandestino dentro de los Estados y entre estos. Por lo tanto, los Estados deberían considerar la posibilidad de crear mecanismos específicos y de aplicar medidas provisionales para fomentar la cooperación en la lucha contra el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos en esas circunstancias.

Los Estados también deberían considerar la posibilidad de aplicar las Directrices Internacionales a nuevos fenómenos complejos, como los vinculados a la “limpieza cultural”¹⁵³ y la financiación del terrorismo mediante el tráfico de bienes culturales y los delitos conexos.

¹⁵³Véase, por ejemplo, Centro de Noticias de las Naciones Unidas, “La Asamblea General pide que cese de inmediato la destrucción ‘gratuita’ del patrimonio cultural del Iraq”, 28 de mayo de 2015. Se puede consultar en www.un.org.



ANEXO I. TRATADOS, CONVENIOS, CONVENCIONES Y OTROS DOCUMENTOS OFICIALES, QUE CONTIENEN ALGUNOS ARTÍCULOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN Y DEVOLUCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES APLICABLES A CIERTAS DIRECTRICES

DIRECTRIZ 1

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1999)	5, 33
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)	5, 7
Directrices Operativas para la Aplicación de 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 (2013)	Párrs. 12, 33 a 38
Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995)	3; 4, párr. 4
Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (1992)	4

DIRECTRIZ 2

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Directrices Operativas para la Aplicación de 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 (2013)	Párrs. 25, 33, 34, 35 y 87

DIRECTRIZ 3

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	5 g), 16
Tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (1990)	2 b), 4
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	19, párr. 4

DIRECTRIZ 4

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1999)	5
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)	5, 14
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	22
Directiva 93/7/CEE del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 1993	3
Resolución 2199 (2015) del Consejo de Seguridad	Párr. 17

DIRECTRIZ 5

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	5 e)
Directrices Operativas para la Aplicación de 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 (2013).	Párrs. 49 a 51 y 71
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	31, párr. 2 b); 31, párr. 1
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	8

DIRECTRIZ 6

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	7
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	8, 13, 31, 34

DIRECTRIZ 7

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de la Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado	25
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)	5, 6
Directrices Operativas para la Aplicación de 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 (2013)	Párrs. 72 a 80

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	30, párr. 2 d)
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	21
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	7
Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (1992)	6

DIRECTRIZ 9

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	6, 7
Directrices Operativas para la Aplicación de 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 (2013)	Párrs. 68 a 70
Tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (1990)	2, párrs. 1 f) y 1 g)
Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995)	6
Reglamento del Consejo (CE) núm. 116/2009, de 18 de diciembre de 2008, sobre la exportación de bienes culturales (versión codificada)	2, 3, 4

DIRECTRIZ 11

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	5
Normas relativas a las actividades dirigidas al patrimonio cultural subacuático, anexas a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	Normas 1 a 8, 25
Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (1992)	2, 3

DIRECTRIZ 12

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	5, 10
Directrices Operativas para la Aplicación de 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 (2013)	Párrs. 52, 53 y 81

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (1990)	2 h)
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	2, 20
Convenio Marco sobre el Valor del Patrimonio Cultural para la Sociedad (2005)	

DIRECTRIZ 13

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de la Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado	1 a), 28
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)	1 a), 6 b), 7 b), 8 y 10
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo adicional I) (1977)	53 y 85
Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1999)	15
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	2 b) y 3 (véase también el último párrafo del preámbulo de la resolución 55/25 de la Asamblea General)
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001) ^a	1, párr. 1 a); 17
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) ^b	
Convenio Europeo sobre las Infracciones Relativas a los Bienes Culturales (1985) ^c (no ha entrado en vigor)	1, párr. 1; 3 y 12 y apéndice III

DIRECTRIZ 15

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de la Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado	1
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) ^d	2

^aNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2562, núm. 45694.

^bNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, núm. 42146.

^cConsejo de Europa, *European Treaty Series*, núm. 119.

^dNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 823, núm. 11806.

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convenio del UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995) ^e	2 y anexo
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001) ^f	1
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	2 y apéndice II
Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (Revisado) (1992) ^g	1
Reglamento del Consejo (CE) núm. 116/2009 sobre la exportación de bienes culturales (versión codificada) (2008)	1 y anexo I
Directiva 93/7/CEE de 1993 del Consejo de la Unión Europea relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro	1 y anexo

DIRECTRIZ 16

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y su Segundo Protocolo	Convención: 4 y 28; Segundo Protocolo: 15
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)	I a), 6 b), 7 b), 8
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	5 y 6
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	14 y 23
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	1, párr. 1 a); 14, 17
Resolución 66/180 (2011) de la Asamblea General	Párr. 6
Resolución 68/186 (2013) de la Asamblea General	Párr. 3
Resolución 5/7, de 22 de octubre de 2010, titulada "Lucha contra la delincuencia organizada transnacional que afecta a los bienes culturales", aprobada por la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	1, 3, 12 y apéndice II
Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo	7, 9, 17

^eNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2421, núm. 43718.

^fNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2562, núm. 45694.

^gNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1966, núm. 33612.

DIRECTRIZ 17

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y su Segundo Protocolo	Convención: 4 y 28; Segundo Protocolo: 15
Tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (1990)	3 b)
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	10 y 17
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	

DIRECTRIZ 18

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	9, 11, 17
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	1, 3, 12 y apéndice III
Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (Revisado) (1992)	2

DIRECTRIZ 19

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (1990) ^h	2
Convenio del UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995) ⁱ	4, párr. 4
Convenio del UNIDROIT sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995)	6
Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales de la UNESCO (1999)	

DIRECTRIZ 20

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de la Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado	28

^h Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.91.IV.2), cap. I, secc. B.1, anexo.

ⁱ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2421, núm. 43718.

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	6 b), 7 b), 8, 10
Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1999)	15, párr. 2
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	11
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	17
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	30
Declaración de Salvador sobre Estrategias Amplias ante Problemas Globales: los Sistemas de Prevención del Delito y Justicia Penal y su Desarrollo en un Mundo en Evolución (2010) ^j	12
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	12

DIRECTRIZ 22

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) ^k	31
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) ^l	30, 34

DIRECTRIZ 23

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	10
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	26

DIRECTRIZ 24

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	10
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	26

^jResolución 65/230 de la Asamblea General, anexo.

^kNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574.

^lNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, núm. 42146.

DIRECTRIZ 25

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	7 b) ii)
Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995)	8, párr. 3
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) ^m	12, párrs. 1 y 2
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001) ⁿ	18

DIRECTRIZ 26

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	12, párr. 7
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	31, párr. 8
Directrices Operativas para la aplicación de 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 (2013)	Párrs. 87 y 93 a 96

DIRECTRIZ 27

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	12
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	17
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	31

DIRECTRIZ 29

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	29
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	36 y 60

^mNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574.

ⁿNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2562, núm. 45694.

DIRECTRIZ 30

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	27
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	38 y 48

DIRECTRIZ 31

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	20, 24 y 26
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	32, 33, 38, 48 y 50

DIRECTRIZ 32

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Carta de las Naciones Unidas (1945)	2
Convención de la Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado	28
Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1999)	16
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	4, 15
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	42
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	13

DIRECTRIZ 33

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) ^o	18
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	Diversos
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	43, 46
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	5 y siguientes

^oNaciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574.

DIRECTRIZ 34

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo/s</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	18
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	43, 46
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	5 y siguientes

DIRECTRIZ 36

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado	18
Protocolos adicionales de 1977 de los Convenios de Ginebra de 1949	88
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	16
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	44

DIRECTRIZ 37

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	16
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	44

DIRECTRIZ 38

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	16, párr. 10
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	44, párr. 11

DIRECTRIZ 39

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	12, 13
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	52, 54, 55, 57

DIRECTRIZ 40

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	14, 30
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	62

DIRECTRIZ 42

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	18, 22
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	41

DIRECTRIZ 43

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	19
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	48, 49

DIRECTRIZ 44

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	29
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	60
“Carta de Courmayeur” (aprobada en el seminario organizado por la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, su Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional y la UNESCO)	

DIRECTRIZ 45

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (1990)	4
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	18, 27, 28
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	19
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	46, 48
Resolución 2008/23 del Consejo Económico y Social	
Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Resolución 5/7, de 2010

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico (Revisado) (1992)	10
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1985) (no ha entrado en vigor)	7

DIRECTRIZ 46

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	7, 13
Tratado modelo para la prevención de los delitos contra los bienes muebles que forman parte del patrimonio cultural de los pueblos (1990)	4
Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995)	
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	14, 25
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)	Cap. V, 51, 57
Convenio Europeo sobre las Infracciones Cometidas contra Bienes Culturales (1992) (no ha entrado en vigor)	6, 11
Directiva 93/7/CEE del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro	

DIRECTRIZ 47

<i>Textos jurídicos</i>	<i>Artículo(s)</i>
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)	2
Directrices Operativas para la Aplicación de 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 (2013).	Párrs. 25, 26, 86, 90, 91 y 95 a 97
Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (1995)	3
Disposiciones legislativas modelo UNESCO-UNIDROIT referentes a la propiedad estatal de los objetos culturales por descubrir (2011)	Diversas disposiciones



ANEXO II. GLOSARIO

Las definiciones que figuran a continuación tienen por objeto aclarar el significado de ciertos términos.

Blanqueo de bienes culturales

El proceso de creación de una pátina de legitimidad para un objeto que ha sido exportado ilícitamente. Una vez realizada la exportación ilícita desde su país de origen, se procede a exponer el objeto al público, a publicarlo en catálogos y a dotarlo de una nueva procedencia; terminado ese proceso de blanqueo, la pieza adquiere una apariencia de legitimidad y, por lo tanto, se la puede exportar una vez más al extranjero.

Diligencia debida

La expresión “diligencia debida” se refiere a dos acciones en el mundo del arte: en primer lugar, a la investigación que realiza el comprador de las circunstancias posiblemente sospechosas que rodean al objeto; y, en segundo lugar, a la búsqueda de los bienes robados que realiza la víctima. Así, pues, actuar con la diligencia debida implica no solo evitar la adquisición de objetos saqueados, robados, perdidos contra la voluntad del propietario y posteriormente exportados ilícitamente fuera de su país de origen, sino que además implica poder probarlo mediante documentos auténticos que demuestren el origen legal del objeto.

Excepción de buena fe

Doctrina jurídica que permite la transferencia de un título libre de defectos y restricciones ocultas, aun cuando el objeto haya sido robado, a un comprador de buena fe, quien, en consecuencia, debe haber tenido en cuenta todas las circunstancias de la operación, incluida la situación actual y la problemática de la presencia de objetos culturales robados y saqueados en el mercado del arte. Es así como, en determinados países, un comprador que haya sido diligente en la investigación de las circunstancias sospechosas relativas al derecho del vendedor puede adquirir y conservar un objeto robado a menos que el verdadero propietario localice el objeto y entable una acción legal para recuperarlo dentro del plazo previsto por la ley o demuestre que ha investigado su paradero con la diligencia debida.

Mercado gris

El término se refiere a la existencia de un compartimiento entre los mercados del “mundo lícito” y los del “submundo ilícito”. Un mercado paralelo no es ni definitivamente un mercado “negro” ni definitivamente un mercado “blanco” desde el punto de vista de la legalidad. El comercio de antigüedades representa un ejemplo complejo de un mercado gris transnacional con una dinámica lícita imposible de distinguir de la dinámica ilícita.

Procedencia

El término se refiere al historial de propiedad, custodia o ubicación de un objeto. Una antigüedad que carece de ese historial se considera de procedencia “no especificada”. Este término no debe confundirse con “proveniencia”, es decir, la información fáctica sobre el lugar de hallazgo de un objeto en particular.

Saqueo

La excavación no autorizada, no registrada y no publicada de sitios arqueológicos cuyo objetivo es obtener antigüedades con fines de beneficio comercial. Las antigüedades saqueadas se pueden obtener también de otros lugares si forman parte integrante de una estructura antigua o son accesorios de esta.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, P.O. Box 500, 1400 Viena, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0; fax: (+43-1) 26060-5866; www.unodc.org