

## PONER COTO AL TRÁFICO ILÍCITO DE BIENES CULTURALES

Irina BOKOVA  
Directora General de la UNESCO

Los monumentos, los cuadros, las estatuas, los libros, son acumuladores que almacenan lo más hermoso, lo mejor, lo más profundo que haya concebido el alma de los pueblos a lo largo del tiempo; y de toda esa energía surge la chispa que da un nuevo ímpetu a las aspiraciones de la nación.

Hippolyte Taine  
*Filosofía del arte*, 1865

Yo soy el huaquero viejo /que ven-  
go de sacar huacos./ De la huaca más  
arriba, / de la huaca más abajo./  
Huaquero, huaquero, / huaquero, vamos a  
huaquear. / Coba cobacoba al amanecer,  
coba cobacoba al anochecer

Miguel Paz,  
*El Huaquero*

Los bienes culturales no son mercancías como las demás. En ellos se plasman una historia, una identidad. Conservan también la memoria de las aspiraciones de los pueblos y son para ellos puntos de referencia en el transcurso del tiempo. El saqueo y el tráfico ilícito de los objetos culturales son crímenes contra la identidad de los pueblos, ya que causan destrozos irreparables en la autoestima, en la confianza de las sociedades y en su capacidad de desarro-

llarse, construir, superar las crisis. En los países en desarrollo, ese tráfico, y el pillaje de que éste se nutre, añaden el empobrecimiento cultural a la pobreza económica. Ha llegado por fin la hora de abrir los ojos y tomar conciencia de esa hemorragia cultural, y de fortalecer la cooperación internacional que es el único modo de poner coto a esa situación.

El tráfico ilícito nada tiene que ver con una actividad aislada, producto de excavaciones de aficionados sagaces o de ladrones improvisados. El saqueo de los bienes culturales ha cobrado las dimensiones de un mercado mundial alimentado por los robos llevados a cabo de modo cuasi industrial por bandas de delincuentes organizadas, y a menudo armadas, que hacen como si el patrimonio cultural de la humanidad fuera un autoservicio. Las nuevas tecnologías de imaginería satelital —a las que se tiene ahora más fácilmente acceso gracias a programas como Google Earth— muestran que zonas enteras son sistemáticamente sometidas a incursiones por traficantes desprovistos de escrúpulos. La excavadora y el bulldózer les permiten, aprovechando la escasez de medios de los Estados, los conflictos y las crisis, servirse a sus anchas en el patrimonio cultural de la humanidad. De ese flagelo no está a salvo ningún país. Lo pudimos comprobar durante la Segunda Guerra del Golfo, cuando el Museo de Bagdad fue saqueado durante la contienda y desaparecieron casi 15 000 objetos, de los cuales la mitad todavía no ha sido recuperada. Según las estimaciones de la UNESCO, cada día se roba o mutila una estatua en promedio en los alrededores del templo de Angkor, en Camboya. En el Cercano Oriente y en el Oriente Medio, mientras que las cámaras se ocupan de los progresos de los movimientos de la “primavera árabe”, los delincuentes se precipitan sobre los sitios arqueológicos abandonados para destruir y robar bienes culturales, se introducen brutalmente en edificios y tumbas, destruyen lo que les parece poco valioso, despedazan las estelas grabadas cuando les parecen demasiado pesadas para poder ser transportadas, y las venden a trozos a intermediarios dispuestos a todo por dinero. Desde los primeros días de las manifestaciones en el mundo árabe, la UNESCO, puesta sobre aviso por el riesgo de saqueo en Túnez y en Egipto, exhortó a las autoridades nacionales e internacionales, a los marchantes y a los coleccionistas de los países vecinos a la mayor vigilancia por lo que respecta a toda transacción de bienes culturales importados, exportados o puestos en venta. Los conflictos que afectan hoy en día a Malí, Libia y Siria ponen en peligro la cultura. Los saqueadores van a poder apoderarse cuando quieran de los manuscritos de Tombuctú, en una zona donde la circulación de los bienes difícilmente puede ser sometida a control. El Tesoro de Bengasi, robado durante

la guerra de Libia, todavía no ha sido recuperado. En cuanto a los bienes culturales sirios, su situación es hoy en día particularmente alarmante.

En el mundo entero, las mismas causas (la pobreza de poblaciones mal informadas u obligadas a malvender su patrimonio, la rapacidad de los traficantes, el mercado de los ricos coleccionistas) producen los mismos efectos. En América Latina, la hemorragia de bienes culturales ha alcanzado en algunos sitios precolombinos proporciones inquietantes, y la importancia del tráfico organizado es tal que ha adquirido una dimensión económica mundial. Entre 1930 y 1960, en la reserva natural de Pomac, en el Perú, se ha llevado a cabo una de las actividades de saqueo cultural más impresionantes de nuestros tiempos. Más de 20,000 pozos de excavaciones y numerosos rastros del paso de bulldózers pueden verse todavía en las avenidas del parque, así como alrededor de las tumbas de Cerro Corbacho, que son probablemente de las más ricas que se encuentran en el Perú. Esos sitios han sido sistemáticamente saqueados durante más de 60 años por campesinos pobres de la región, que llegaban a las necrópolis al caer de la tarde, o por bandas organizadas que buscaban en las sepulturas todo lo que podían vender. Algunos sitios arqueológicos como el valle del río Chancay, el del río Virú o el de Ancón han sido transformados en paisajes lunares, tan numerosos son los cráteres formados por las excavaciones clandestinas, donde pueden verse desparramados trozos de cerámica, restos de utensilios y montones de objetos de diversa índole donde los turistas en busca de recuerdos pintorescos escarban los fines de semana.<sup>1</sup> Según las estimaciones del Ministerio de Cultura, salen clandestinamente del Perú cada año objetos precolombinos por un valor de 800 millones de dólares. En México, más de 10 000 sitios arqueológicos prehispánicos han sido saqueados entre 1999 y 2006, sin que haya sido posible recuperar los objetos.<sup>2</sup> Turistas estadounidenses con detectores de metales pasan los fines de semana en el Norte del país y saquean bienes culturales como si se tratara de un inocente juego de búsqueda de tesoro. Sea cual fuere su forma, saqueo y tráfico de bienes culturales llevan siempre al mismo resultado: una inaceptable privación de recursos que podrían servir para un mejor conocimiento de las culturas y para dinamizar el desarrollo económico y social de esos países.

Si no nos conformamos con esa simple comprobación ¿qué podemos hacer? La amplitud y la complejidad del tema exigen una acción concen-

<sup>1</sup> El lector puede ver en qué consisten los métodos de pillaje del patrimonio cultural del Perú consultando por ejemplo: Chamussy, V. *et al.*, “La pratique de la ‘huaquería’ au Pérou”, Compagnon Grégory (dir), *Halte au Pillage*, París, Éditions Errance, 2011.

<sup>2</sup> Véase en particular: Taladoire, E., “Le pillage archéologique en Mésoamérique et le marché de l’art précolombien”, *Halte au pillage*, *op cit.*

tada y resuelta en (al menos) tres frentes esenciales: 1) la sensibilización del público; 2) la armonización y aplicación de las normas jurídicas y 3) el fortalecimiento de los medios y capacidades profesionales de protección.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) está desde hace sesenta y cinco años en primera fila, a la hora de tomar iniciativas en el plano internacional para salvaguardar el patrimonio cultural en el mundo entero. En 1970, los Estados Miembros de la UNESCO aprobaron 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. Fue éste el primer instrumento normativo internacional para la protección de la cultura en tiempos de paz. Representa un considerable adelanto en el ámbito del derecho internacional, y no es desde luego fruto del azar el que esté precisamente dedicado al tráfico ilícito de bienes culturales. Da a entender claramente así que unas relaciones internacionales respetuosas y pacíficas entrañan el respeto de las culturas y la instauración de normas equitativas y justas para el intercambio y la circulación de los bienes culturales.

### *Los principios de la Convención de 1970*

En la Convención de 1970 se definen las medidas que han de adoptar los Estados Partes a fin de prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales. Los Estados Partes se comprometen a elaborar una legislación conforme con los compromisos contraídos en el plano internacional y a darse los medios necesarios para proteger el patrimonio cultural. Esa protección supone, en primer lugar, el establecimiento de un sistema de certificados de autorización de la exportación y la prohibición de la venta o la adquisición de bienes culturales que no vayan acompañados de ese tipo de documento. La eficacia del dispositivo depende claro está del número de Estados Partes y de la voluntad de respetar esas reglas comunes que manifiesten: cada nueva ratificación trae consigo la adaptación de la legislación nacional y contribuye a fortalecer el conjunto del sistema.

Si queremos entender el papel histórico de esa Convención, y ver cuál es el que puede desempeñar hoy en día, hay que presentar sucintamente las etapas de su concepción. Aun cuando las primeras tentativas de control de la circulación de los bienes culturales remonten a las postrimerías del siglo XIX y a principios del siglo XX,<sup>3</sup> no asistimos a un auténtico progreso hasta

<sup>3</sup> O'Keefe, P.J., *Commentary on the 1970 UNESCO Convention*, 2a edición, Leicester, Institute of Art and Law, 2007, p. 3. Véase también, O'Keefe, P.J., y Prot, L. V. *Cultural Heritage*

el decenio de 1950. Los debates sobre la restitución de los bienes culturales objeto de apropiación indebida se organizaron en la UNESCO, una organización creada al acabar la guerra en un contexto histórico en el que no se había olvidado la destrucción de los centros históricos urbanos (Varsovia, Londres, Dresde). La comunidad internacional cobró entonces brutalmente conciencia de que “como los bienes culturales son uno de los elementos fundamentales de la civilización y de la cultura de los pueblos, conviene que los Estados tomen medidas encaminadas a proteger el patrimonio cultural que constituyen los bienes culturales que se encuentran en su territorio contra las amenazas que representan la exportación ilícita de dichos bienes. [...] Como los objetivos sólo podrán ser alcanzados mediante una estrecha colaboración entre los Estados, la prohibición de la importación ilícita de bienes culturales en el territorio de un Estado es el indispensable corolario de toda prohibición de la exportación. Pero la transferencia ilícita de bienes debería ser asimismo prohibida, ya que contribuye a empobrecer el patrimonio cultural de los pueblos al favorecer las exportaciones ilícitas”.<sup>4</sup>

Esa voluntad de los Estados de regular la circulación de los bienes culturales experimenta un progreso decisivo en el contexto de la descolonización, gracias al deseo manifestado por los Estados que acaban de alcanzar la independencia de reconquistar su patrimonio cultural.

Desde que fue aprobado el 14 de noviembre de 1970, este instrumento de cooperación intelectual ha sido ratificado por 120 países, albergando algunos de éstos los más importantes centros del mercado del arte. Los Estados Unidos pasaron a ser Partes en la Convención en 1983, Francia en 1997, Japón y el Reino Unido en 2002, Suiza en 2003, Alemania en 2007 y Bélgica y los Países Bajos en 2009. Aún más significativa ha sido la enorme aceleración de las ratificaciones durante el último decenio: más de treinta nuevos Estados Partes se han adherido a la Convención desde el año 2000, lo que da una idea del carácter espectacular de la evolución positiva reciente. Entre los factores que permiten explicar el hecho, cabe mencionar el desarrollo de la mundialización y la aparición de nuevas potencias económicas -en particular en Asia y en América del Sur-, lo que suscita en los pueblos una mayor necesidad de recuperar o afirmar sus identidades y sus culturas en la escena internacional de un mundo globalizado. Cada vez que un país vuelve a aparecer en la escena económica o política mundial, intenta afirmar su identidad cultural y recuperar los rastros de su cultura cuando

*Conventions and Other Instruments: A Compendium with Commentaries*, IAL, 2011.

<sup>4</sup> Ante-proyecto de la UNESCO, documento UNESCO Doc.SHC/MD/3 (francés e inglés solamente).

éstos les fueron arrebatados en una fase anterior de su historia. Comprobamos también que, a medida que las sociedades se acercan unas a otras y “fusionan” en la mundialización, los pueblos intentan valorizar lo que hay en ellos de específico, ante la amenaza de que todo se uniformice. La cuestión cultural se convierte en un elemento clave de la política internacional y de las relaciones multilaterales, porque nos remite al fundamento mismo de la identidad y de la autoestima de las sociedades. Los recientes debates sobre el multiculturalismo en Europa, o sobre el reconocimiento de los derechos de las minorías en el mundo entero, dan fe de esa nueva importancia que ha cobrado la cultura; y en ese nuevo contexto la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales se convierte en una condición previa del diálogo entre las culturas sobre una base equitativa.

A los cuarenta años de su aprobación, puede decirse que uno de los grandes éxitos de la Convención de 1970 ha sido justamente el haber logrado imponerse como marco de referencia ineludible en ese ámbito. Pero, una vez que se han aceptado los principios, queda por determinar el mejor modo de ponerlos en práctica. A ese nivel, hay que hacer una primera observación referente al ámbito de aplicación de la Convención. Este instrumento normativo, que fue reconocido desde el primer momento como un adelanto histórico de primera magnitud, se aplica en un marco relativamente estrecho:

En primer lugar, la Convención se refiere a litigios entre *Estados*, con lo que se excluyen las transacciones de derecho privado.

Además, la Convención no se aplica con carácter retroactivo, lo que significa que las adquisiciones ilícitas, los robos o los pillajes que hayan ocurrido antes de 1970 no entran en su ámbito de aplicación.

Por último, habida cuenta del carácter sumamente delicado de algunos casos de restitución de bienes del patrimonio, y de los problemas financieros que plantea, la Convención de 1970 fue el resultado de un compromiso alcanzado tras duras negociaciones. Ello puede verse en su redacción misma, y en las interpretaciones de tal o cual aspecto de la Convención (¿qué es lo que nos permite decir que una persona ha adquirido algo “de buena fe”? ¿qué es una “indemnización equitativa?”), que pueden variar según los países.

Se han aducido a menudo esas limitaciones para criticar las carencias del derecho internacional, su lentitud y sus imperfecciones frente a la hemorragia cultural de que son víctimas numerosos países y al poder de las redes del mercado clandestino. Verdad es que los adelantos jurídicos parecen muy poca cosa cuando hay que enfrentarse con delincuentes bien equipados, conscientes del valor del botín de que quieren apoderarse y

capaces de todo tipo de violencia —comprendido el asesinato de los guardianes y de los que les estorban en sus fechorías— para despedazar sitios culturales que en ocasiones es difícil poner a salvo.

### *Cuarenta años de lucha contra el tráfico ilícito*

Sin querer por ello ocultar sus límites, conviene recordar que la Convención de 1970, en cuarenta años de existencia, ha permitido restituciones importantes y ha contribuido a que los objetos culturales pasen al centro mismo de la cooperación internacional. Entre los ejemplos recientes que pueden mencionarse está la entrega oficial por las autoridades francesas a sus homólogos costarricenses, en mayo de 2012, de seis piezas arqueológicas de la época precolombina incautados por los agentes de las aduanas francesas y que un examen de expertos ha designado como objetos exportados fraudulentamente.

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

La complejidad y el carácter sumamente delicado desde el punto de vista político de algunos casos han mostrado también hasta qué punto es interesante disponer de un órgano especial que permita un diálogo político abierto y neutral para abordar estos asuntos. Es éste el motivo de la creación en 1978, al margen de la aplicación del texto de 1970, de un Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en Caso de Apropiación Ilícita. El Comité propone sus buenos oficios para la mediación entre Estados en los casos de conflicto sobre el retorno o la restitución de bienes culturales, cuando no

se aplican las disposiciones de la Convención de 1970. Actúa en calidad de órgano consultivo, y permite a los Estados que así lo desean presentar una petición de restitución de un bien de importancia cultural fundamental, de estimar que han sido expoliados. A este respecto, en febrero de 2012, cuando Argentina restituyó al Perú 46 piezas de cerámica y un collar de cuentas de metal, los responsables de ambos países no sólo destacaron la colaboración permanente de sus respectivas autoridades, sino que recordaron asimismo su labor en calidad de miembros del Comité Intergubernamental de la UNESCO para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución, en Caso de Apropiación Ilícita.

La aprobación de la Convención de 1970 contribuyó también de modo decisivo a impulsar la transformación del derecho internacional privado. El Convenio de UNIDROIT, elaborado a petición de la UNESCO y aprobado en 1995, crea un conjunto uniforme de normas de derecho privado relativo al comercio internacional de obras de arte, completando así las disposiciones del derecho público. Se añade pues a la lista de los instrumentos normativos internacionales que ya hemos mencionado, así como a la Directiva 93/7 de la Unión Europea relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de cualquiera de los 27 países miembros de la Unión, y al *Commonwealth Scheme* sobre la restitución de objetos robados o exportados de modo ilícito en el seno del Commonwealth.

La Convención de 1970 ha sido por lo tanto el inicio de un vasto movimiento de regulación y de sensibilización a la necesidad de proteger el patrimonio, y ello hasta en ámbitos cada vez más especializados como la protección del patrimonio cultural subacuático (2001) o la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (2003). Las publicaciones de autores especializados se han multiplicado durante estos últimos años, y dan buena muestra de una conciencia cada vez mayor de la importancia de un problema cuya magnitud hemos de entender plenamente y al que hemos de dar una respuesta colectiva.

La ampliación progresiva de la lucha contra el tráfico ilícito de objetos culturales está a la altura de la complejidad y el desarrollo actual del problema. Entraña la movilización de un número cada vez mayor de actores y asociados especializados, ya sean éstos intergubernamentales —INTERPOL, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Unión Europea, la Organización Mundial de Aduanas (OMA)—, no gu-

bernamentales —como el Consejo Internacional de Museos (ICOM)—, o nacionales, como los servicios de policía especializados.<sup>5</sup>

Esa cooperación es indispensable si queremos poder enfrentarnos con un tráfico multiforme, cuya amplitud es cada vez mayor en función de los efectos combinados de Internet, de la mundialización y de la explosión del mercado del arte, en el que algunas piezas alcanzan ahora cotizaciones inauditas. Hay pues que tener en cuenta esos nuevos desafíos para examinar no sólo el alcance simbólico, innegable, de la Convención de 1970, sino sobre todo los medios concretos de ponerla en práctica y adaptarla a esos nuevos problemas.

### *El tráfico de bienes culturales: el lado oscuro de la mundialización*

El ritmo del tráfico ha cambiado: se desarrolla hoy en día a toda velocidad, y a veces con la mayor impunidad, su envergadura nada tiene que ver con lo que era hace 40 años. Las redes de delincuentes se han organizado y profesionalizado. El tráfico de bienes culturales se ha convertido, junto con el tráfico de armas y el de drogas, en una de las actividades delictivas transnacionales más importantes. Los ingresos que representa al parecer actualmente ascienden a, según las estimaciones, entre 10 y 15 miles de millones de dólares. Según Maurizio Fiorilli, fiscal general adjunto italiano, y que ha sido presidente de la Comisión ministerial para la restitución de objetos de arte exportados ilícitamente, un 80 por ciento de las antigüedades etruscas y romanas que se encuentran actualmente en el mercado son de origen ilícito. Algunas de las rutas del tráfico son bien conocidas: van de los yacimientos arqueológicos del Irak o de Afganistán a determinados mercados europeos, pasando por intermediarios desprovistos de escrúpulos que utilizan las obras de arte para blanquear dinero sucio y financiar el terrorismo.

La reciente explosión del mercado del arte<sup>6</sup> ha hecho que aumente la especulación y sea aún mayor la presión que se ejerce sobre los patrimonios más vulnerables. El importe de las ventas de bienes culturales en el mundo era al parecer de 40 mil millones de dólares en 1993. Esa cifra asciende hoy,

<sup>5</sup> La UNESCO ha establecido en particular una estrecha cooperación con los carabinieri italianos y con la Oficina central de lucha contra el tráfico de bienes culturales (OCBC) francesa.

<sup>6</sup> Según el reciente informe de actividad para 2010 del Consejo de las ventas voluntarias de bienes muebles en subastas públicas (Francia), por lo que respecta a las ventas públicas en Francia el incremento del mercado ha sido de un 66 por ciento durante estos últimos años, correspondiendo a China y a la Unión Europea 35 por ciento aproximadamente de las partes de ese mercado.

según las estimaciones, a unos 60 mil millones de dólares, lo que representa un aumento del 50 por ciento en diez años, impulsado por un incremento de la oferta en Internet. Utilizadores poco escrupulosos se sirven del potencial de Internet para acelerar el tráfico, aprovechando el anonimato de determinados sitios de subastas en línea y la rapidez de las transacciones. Un objeto robado durante la noche puede ser inmediatamente vendido y encontrarse al día siguiente lejos ya de las fronteras del país de origen. Se trata de un fenómeno nuevo que obliga tanto a los encargados de los sitios dedicados a las subastas en línea como a la policía, a las aduanas y a cada uno de nosotros, víctima o traficante potencia, a veces sin saberlo, a plantearse la cuestión de su responsabilidad en la adquisición de un bien cultural.

La fuerte alza de los precios ha atraído a todos los que explotan la miseria de las poblaciones, obligadas a malvender su patrimonio. Una vasija moche, comprada al campesino que la ha encontrado en su terreno por unas decenas de soles (unos pocos dólares) se venderá en las capitales occidentales por varios miles de dólares. Entre la excavación ilegal y la venta final, el valor de algunas piezas se multiplica miles de veces, pudiendo llegar a varios millones de euros. Hay que decirlo sin rodeos: esas cifras no guardan proporción alguna con los escasos medios de que se dispone para intentar poco coto a ese flagelo.<sup>7</sup> El principal desafío con que nos encontramos en la aplicación de la Convención de 1970 es esa distancia que media entre las ambiciones y los medios asignados. Exige desde luego un fortalecimiento importante de los medios humanos y financieros, tanto en el seno de las organizaciones internacionales como la UNESCO como en los propios Estados Partes.

El pillaje es particularmente grave tratándose de bienes arqueológicos obtenidos en excavaciones ilegales. En ese ámbito, nuestro peor enemigo es invisible: se trata de las connotaciones positivas que sigue teniendo todavía la imaginería del “cazador de tesoros” y el aura simbólica increíble de que sigue gozando en los medios de comunicación. Ocurre a menudo que, en las radios o las televisiones de Europa o de los Estados Unidos, exploradores sin ética y sin competencia alguna explican tranquilamente cómo dinamitan las necrópolis para recuperar los objetos que contienen. Esa indulgencia cómplice de los medios de comunicación para con esos pseudo-exploradores es sumamente frecuente y contribuye a la impunidad de hecho de esos delincuentes.

Al crimen contra la cultura viene sumarse en este caso una herejía desde el punto de vista científico: todos los arqueólogos saben que el valor de un

<sup>7</sup> La asignación, por ejemplo, del Fondo Intergubernamental dedicado al retorno y la restitución de los bienes es de unos 100,000 dólares.

objeto arqueológico depende del contexto en el que ha sido encontrado, que es lo que permite explicar su historia, junto con las costumbres del pueblo desaparecido a las que remite. Cuando un objeto se desgaja de su contexto, cuando el contexto mismo ha sido saqueado o mutilado, lo que desaparece es el interés mismo de la pieza encontrada. Arrebatadas de modo ilícito al país del que proceden, esas piezas, por definición, nunca fueron incluidas en ningún inventario, y para el Estado que desea afirmar su propiedad, esa imposibilidad de presentar pruebas documentales de su origen representa un obstáculo formidable. Esa preocupación estaba ya en el centro mismo de los trabajos preparatorios de la Convención de 1970. Se presenta hoy en día de modo especialmente apremiante, y ha de ser atendida urgentemente, en sociedades vulnerables que no siempre tienen los medios de proteger un patrimonio que, sin embargo, van a necesitar para desarrollarse. Fue éste uno de los principales temas de la Segunda Reunión de los Estados Partes en la Convención de 1970 que se celebró en junio de 2012. Los países de América Latina insistieron en particular en la necesidad de fortalecer la protección de los países de origen en lo tocante a las piezas arqueológicas. Esos países denuncian, por ejemplo, el que sea necesario disponer de un inventario para poder invocar la Convención al presentar una petición de restitución, puesto que es por definición imposible que hayan podido establecerse dichos inventarios tratándose de objetos arqueológicos descubiertos durante excavaciones efectuadas sin la autorización de los Estados.

### *El auge de la diplomacia cultural*

Otros motivos, de índole más esencial, nos empujan también a fortalecer de modo drástico la lucha contra el tráfico de bienes culturales. Recordemos que, por un lado, en un momento en que los Estados buscan nuevos modos de construir la paz y el desarrollo duraderos, la cultura y los bienes culturales representan un potencial que todavía no ha sido suficientemente aprovechado. Son factores de inclusión social, de desarrollo económico y de turismo, y representan un capital sumamente precioso que los Estados desean valorizar y proteger. En el marco de una visita oficial a Francia y a la sede de la UNESCO en París, el señor Enrique Peña Nieto, presidente Electo de México, declaró que tenía la intención de promover la cultura mexicana no sólo por su importante valor simbólico, sino también para que se convirtiera en un elemento motor del desarrollo y de reafirmación de la posición estratégica de su país en el mundo, anunciando que su objetivo era transformar a México en líder mundial de la difusión de la lengua española

y de sus productos culturales.<sup>8</sup> Desde ese punto de vista, el tráfico ilícito de bienes culturales se convierte en una prioridad nacional; y México no es ni mucho menos, a ese respecto, un caso aislado.

Por otro lado, en un momento en que los Estados deben obrar de consuno para encontrar una solución de los problemas mundiales, la gobernabilidad de la diversidad de las culturas es uno de los problemas clave de la mundialización. Pero nada refleja mejor la índole de las relaciones entre dos pueblos que su actitud hacia los patrimonios culturales respectivos. La relación que tenemos con la cultura ajena y nuestra capacidad colectiva de integrarla determinan en gran medida nuestra concepción de la paz, y la eficacia de las políticas de desarrollo. Y hay que decir que, también a ese respecto, la lucha contra el tráfico de bienes culturales es algo que no se limita ni mucho menos a la labor de la policía o a la cuestión del patrimonio: se trata de un problema político sumamente importante.

### *Mejorar la aplicación de la Convención*

Todo nos lleva a la conclusión que una buena gestión del patrimonio es una de las mejores bazas de que disponemos para crear las condiciones del entendimiento mutuo entre los pueblos y el acercamiento entre las culturas. En ese contexto, la cuestión es saber si disponemos de instrumentos adecuados. Y, desde ese punto de vista, nos queda todavía mucho camino por recorrer si queremos que la Convención de 1970, y el otro instrumento que le está estrechamente asociado, o sea el Convenio de 1995, cumplan realmente con sus promesas.

El problema que, desde el principio, se ha planteado de modo recurrente en lo relativo a la Convención es la ausencia de un órgano de seguimiento de su aplicación, que de algún modo obligara a los Estados a reunirse para hacer un balance de la situación y lograr que progresen los casos más difíciles. A diferencia del Comité del Patrimonio Mundial, que se reúne cada año, los Estados Partes en la Convención sólo se han reunido dos veces, en 2003 y en 2012, al no disponerse de un marco previsto para ello. Por iniciativa de países como el Perú y bajo la Presidencia del Embajador de México ante la UNESCO, los Estados Partes reunidos en 2012 decidieron crear un órgano de seguimiento de la Convención que permita una aplicación más eficaz y fomente los debates sobre las nuevas líneas directrices del acuerdo.

<sup>8</sup> Peña Nieto, Enrique “Pour en finir avec la pauvreté au Mexique”, *Le Monde*, 16 de octubre de 2012.

Se trata, más de 40 años después de que se aprobara la Convención, de una evolución considerable que debe ahora traducirse en adelantos concretos.

*Incrementar los medios de lucha y sensibilizar al público*

Es también digno de mención que la Convención, al cabo de unos 40 años, “sólo” haya sido ratificada por 122 países, mientras que la Convención sobre el patrimonio cultural inmaterial de 2003 cuenta ya con 134 Estados Partes y la Convención de 1972, con 188. En esas cifras podemos ver hasta qué punto es la lucha contra el tráfico de bienes culturales un asunto políticamente delicado, y hasta qué punto son importantes los problemas económicos, jurídicos y culturales que plantea. Muestran también cómo la ética de la gestión y del tratamiento de los bienes culturales está todavía en gestación. Ocurre a veces que la publicidad que se da en los medios de comunicación a algunos objetos robados o a las señales de alerta sobre la magnitud del tráfico suscite vocaciones, ampliándose así el desastre. Hemos de ser también conscientes de toda la ambigüedad de las relaciones entre Estados, arqueólogos y saqueadores de sitios. A veces las excavaciones ilícitas llaman la atención sobre civilizaciones de las que los científicos ignoraban hasta la existencia. La historia del descubrimiento, en 1987, del tesoro de los “Señores de Sipán” en el Perú muestra en qué consiste esa contradicción: una parte del tesoro había sido claro está dispersada antes de que pudiera intervenir la policía, pero hay que reconocer que el descubrimiento de Sipán se debió a los huaqueros, los buscadores de tesoros, y que se avanzó así a pasos agigantados en el conocimiento de la cultura moche. La actividad clandestina de los huaqueros ha sido a menudo el punto de partida de los descubrimientos arqueológicos de estos últimos cincuenta años, y numerosos investigadores utilizan por cierto a los huaqueros como informadores, aprovechando su conocimiento del terreno.

De ahí que no haya ley ni texto que puedan ser suficientes de no haber una sensibilización general de los individuos, ya se trate del campesino-saqueador o del marchante internacional, y sin la asignación de recursos suficientes. La mejor arma contra el pillaje y el tráfico sigue siendo que las poblaciones que están en primera fila cobren conciencia de la importancia del patrimonio. Los progresos duraderos dependen de la comprensión, por parte de las poblaciones locales, los turistas y los aficionados, de que el patrimonio es algo más valioso —en todos los sentidos del término— que las ganancias a veces ínfimas que pueden obtenerse en transacciones clandestinas. En México, por ejemplo, el nivel de estudios, el fuerte sentimiento

nacional y la conciencia de los problemas económicos relacionados con el turismo crean un entorno favorable para una mayor conciencia, en la población, de la importancia de proteger los sitios. Es pues posible convencer a la gente del potencial de la cultura tanto para el desarrollo sostenible como para el turismo a largo plazo. Desde hace unos veinte años, se asiste a la multiplicación de programas cuyo objetivo es sensibilizar a la población a los daños que causa el pillaje. Esa labor supone la movilización de los maestros de escuela y los arqueólogos, que son capaces de mostrar el interés que tienen las investigaciones científicas y los beneficios que de ellas se desprenden para las comunidades, al generar ingresos derivados del turismo o de otras actividades económicas. Los talleres de formación organizados por la UNESCO para profesionales de los museos, los gestores del patrimonio, los tomadores de decisiones políticas, los responsables de la policía y de las aduanas, los maestros y formadores, contribuyen directamente a ese esfuerzo global. En un seminario organizado en Lima en octubre de 2012, por ejemplo, se hizo hincapié en el problema endémico de las excavaciones ilegales, el mercado negro de objetos arqueológicos y la exportación ilícita de bienes culturales religiosos del periodo precolombino y el periodo barroco a partir de la América Central y Andina. Se organizó inmediatamente después un segundo taller en Buenos Aires para los servicios de policía y de las aduanas de distintos países de América del Sur. Se ha previsto un seminario regional, que se celebrará en Santa Lucía en diciembre de 2012, con el fin de lograr obtener las ratificaciones faltantes de la Convención de 1970 de parte de los países del Caribe y asegurar la puesta en marcha en la región. Se han previsto otros proyectos de formación y sensibilización en diversas regiones para 2013: gracias a los fondos españoles, están en preparación varios proyectos operacionales para la región andina nuevamente y para toda la América del Sur. Asimismo, el Magreb se beneficiará de los esfuerzos de la UNESCO y de sus asociados en 2013, y se realizarán acciones que comprenderán a Libia y también a Estados del Golfo Pérsico (Omán), los pequeños Estados del Pacífico (SIDS), etcétera. Finalmente, el año 2012 concluirá en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York con una mesa redonda sobre el tema de la lucha contra el tráfico ilícito, que involucrará a los países expoliados y a los países destinatarios de los bienes culturales hurtados e ilícitamente exportados, así como a altos representantes de mercados del arte e instituciones museísticas de primer rango.

Otro medio de lucha consiste en contratar a los huaqueros para que trabajen en los sitios del patrimonio, con la promesa de un salario y un empleo decente, a fin de apartarles de sus actividades ilegales. Es una experiencia que se inició en el Perú en los años 1990, en distintos sitios (El Brujo, Ca-

ral), donde se contrató y pagó a los huaqueros para que trabajaran en las excavaciones a cambio de que renunciaran a sus actividades clandestinas; al darles trabajo y al sensibilizarles al interés de defender su propio patrimonio, los arqueólogos consiguieron limitar los saqueos. La ampliación de las investigaciones arqueológicas, la apertura al turismo y el desarrollo duradero de las comunidades aldeanas son medios eficaces de luchar de modo permanente contra el pillaje.

La Convención de 1970 hace, claro está, un llamamiento al fortalecimiento de las capacidades de los Estados y de los medios de formación para los aduaneros, los responsables de los museos y los profesionales del mercado del arte. Ésta ha de ser la principal prioridad de la aplicación de la Convención de 1970 y del Convenio de 1995, que es su corolario en el ámbito del derecho internacional privado. El caso de Italia es a este respecto ejemplar, ya que podemos ver aquí la voluntad de dotarse de recursos que estén a la altura de las ambiciones. Las autoridades italianas dedican a unos 300 carabineros a la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. Se trata del equipo mejor entrenado y mejor equipado del mundo entero. Y es así como Italia pudo, en diciembre de 2011, restituir al Ecuador doce objetos precolombinos que habían sido descubiertos durante comprobaciones de rutina en sitios de venta en línea. Tras las correspondientes verificaciones —en particular gracias a INTERPOL—, resultó que esos objetos eran el producto de excavaciones clandestinas en sitios arqueológicos del Ecuador. Pero el caso de esa policía ultra -especializada es una excepción. En su gran mayoría, los países —los que disponen de tesoros arqueológicos inestimables inclusive— no han sabido o no han podido dotarse de los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios ni formar a profesionales dedicados a esa lucha. Cumple en parte a la comunidad internacional convencerlos y prestarles apoyo al respecto. El pasado mes de junio, la UNESCO manifestó el deseo de poner de relieve los resultados obtenidos por los carabineros italianos. Una exposición de objetos robados y recuperados ulteriormente por esa policía especializada ha sido organizada en la misma sede de la UNESCO en París.<sup>9</sup> La exposición tuvo un auténtico éxito y permitió brindar al público de todas las edades la posibilidad de ver de cerca objetos inestimables, pero también descubrir el notable trabajo de esa unidad especial, ya que algunos de sus representantes daban explicaciones sobre las encuestas relativas a unos treinta objetos presentados.

<sup>9</sup> Tesoros recuperados. La cooperación internacional en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales: los éxitos de los carabineros italianos, Sede de la UNESCO, vestíbulo Miró, del 19 de junio al 6 de julio de 2012.

*Fortalecer la cooperación entre todas las partes interesadas*

La eficacia de la Convención depende también de nuestra capacidad colectiva de comprender un fenómeno multiforme y cuya complejidad es extraordinaria. Los objetos culturales son de diversa índole. La definición jurídica, la carga simbólica o el tratamiento de las piezas pueden variar considerablemente según se trate de estatuas sagradas, de archivos históricos o bien sencillamente de restos mortales. El ejemplo del patrimonio subacuático muestra también que las cuestiones culturales pueden mezclarse con problemas relacionados con el derecho del mar o plantear cuestiones relativas a la seguridad nacional o a la soberanía territorial. Los casos de litigio son siempre singulares, los bienes culturales pueden pasar por distintas colecciones públicas o privadas, durante varias generaciones, con lo que la complejidad de los casos es aún mayor.

Es pues tanto más importante favorecer la cooperación activa del conjunto de las partes interesadas en esa lucha cuanto que ninguna de ellas puede tener una competencia universal en estos asuntos. La cooperación ha de dirigirse también, en particular, al sector privado, a las casas de subastas y al mercado del arte. Algunos actores del sector han introducido instrumentos de regulación y de seguimiento eficaces, y sería un error por parte de los Estados no tenerlos en cuenta. Además de los códigos de deontología adoptados por las asociaciones de marchantes de bienes culturales, algunos Estados del mercado del arte toman auténticas iniciativas de cooperación. China, por ejemplo, que es el primer país del mercado del arte internacional, ha concertado un acuerdo de cooperación con México que permite que ambos países tomen medidas conjuntas contra el robo de bienes culturales. Esos acuerdos bilaterales o multilaterales, a cuyo establecimiento se alienta en los Artículos 9 y 15 de la Convención de 1970, son manifestaciones concretas de la aplicación de ese acuerdo internacional concertado en el marco de la UNESCO y cuya razón de ser es proponer una plataforma de diálogo, para mancomunar competencias, armonizar las legislaciones y garantizar su eficacia.

*Tener en cuenta el carácter específico de los bienes culturales, en particular en la lucha contra el tráfico de dichos bienes*

La eficacia de la Convención supone por último que todos respeten el carácter específico de los bienes culturales. Un bien cultural no ha de ser visto como una mercancía. Un cuadro no es un arma, ni una dosis de co-

caína. Es el soporte, no renovable, de una historia y de una identidad. La búsqueda de esos bienes robados, como también las modalidades de su restitución, requieren una experiencia especial, y aún más de tratarse de objetos sagrados o emblemáticos. La lucha contra el tráfico de bienes culturales no puede reducirse a una lógica puramente represiva, ni contentarse con un tratamiento únicamente policíaco. Requiere un planteamiento cultural, del que han de encargarse especialistas de esos asuntos, capaces de evaluar la carga simbólica de los objetos y de tener en cuenta lo que está colectivamente en juego en ellos. Se atiende, por fuerza, al respeto de una ética que sabe lo que es el valor de las culturas, en todas las etapas de la búsqueda y de la restitución de los objetos. Para los delincuentes los objetos culturales son una moneda más, pero los que luchan contra esos tráficos tienen la obligación de resistir a la tentación de ver en ellos una mercancía cualquiera.

### *Conclusión*

El objetivo de la UNESCO al aprobar la Convención de 1970 no era, ni mucho menos, poner trabas a la circulación de los bienes culturales. Los intercambios culturales son un factor de cohesión entre los pueblos y de entendimiento mutuo, y la UNESCO los fomenta cuanto puede, y ello de mil modos. Pero es esencial que esos intercambios sean voluntarios, que esa circulación se lleve a cabo en beneficio de todos y no esté sometida a la anarquía del mercado negro. El Patrimonio mundial no es un coto de caza, y el pillaje de bienes culturales no puede en ningún modo estar al servicio de la cultura.

La tarea de enfrentarse con el fenómeno y prestar apoyo a los Estados en esa lucha compete a la comunidad internacional. La UNESCO contribuye al fortalecimiento de los medios al respecto, al proponer nuevos instrumentos prácticos como las medidas encaminadas a ayudar a los Estados a luchar contra el tráfico de bienes culturales en Internet, el modelo de certificado de exportación de bienes culturales, la solución de litigios mediante la mediación, los talleres de formación y de sensibilización, los instrumentos jurídicos de protección de los bienes que todavía no han sido descubiertos, instrumentos que permiten a los Estados garantizar sin la menor ambigüedad sus derechos sobre su patrimonio. La UNESCO seguirá movilizándose para establecer inventarios del patrimonio, prestar apoyo a los equipos sobre el terreno, y fortalecer la seguridad de los museos y de los principales sitios arqueológicos.

Todas esas medidas se basan en la misma certidumbre: el patrimonio cultural es una de las garantías de la identidad de un pueblo, y uno de los

medios que permiten a éste proyectarse en una historia compartida con sus vecinos. Es un factor de crecimiento, un motor de paz y un acelerador del desarrollo humano, si conseguimos que pueda aprovecharse su potencial. Nuestra capacidad de movilizar el potencial de la diversidad cultural, entre los Estados y en cada uno de ellos, va a depender en gran medida de nuestro respeto a los bienes culturales. Son la fuente de una ética humanista sin la cual no puede haber paz duradera ni desarrollo solidario.