



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة  
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、  
科学及文化组织

Difusión limitada

**19.COM**

ICPRCP/14/19.COM/4  
París, septiembre de 2014  
Original en inglés

**COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEVOLUCIÓN  
DE BIENES CULTURALES A SU PAÍS DE ORIGEN O DE SU RESTITUCIÓN  
EN CASO DE APROPRIACIÓN ILEGAL**

**Sesión decimonovena  
París, Sede de la UNESCO, Sala XI  
1-2 de octubre de 2014**

**Punto 8 del orden de día provisional:** Informe del Servicio de evaluación y auditoría, función del Comité y propuesta de estrategia

El Servicio de evaluación y de auditoría ha culminado recientemente la segunda parte de la evaluación que ha llevado a cabo sobre la acción normativa del Sector de Cultura la UNESCO en el marco de la Convención de 1970 relativa a las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales.

El presente documento recoge sus observaciones sobre la función del Comité y propone las estrategias que debe adoptar este órgano intergubernamental en su acción futura.

**Decisión requerida:** apartado 23.



## INTRODUCCIÓN

1. En abril de 2013 se publicó la evaluación llevada a cabo por el Servicio de evaluación y de auditoría de la UNESCO sobre la Convención de 1970 relativa a las medidas que se deben adoptar para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia ilícitas de bienes culturales<sup>1</sup>.

2. El objetivo general de la misma era producir conclusiones y recomendaciones sobre la pertinencia y la eficacia de la acción normativa del Sector de la cultura, haciendo hincapié en las consecuencias de esta acción sobre la legislación, las políticas y las estrategias de las Partes en las convenciones de la UNESCO relativas a la cultura, así como sobre la aplicación de estas convenciones en el ámbito nacional. Otro de los objetivos de la evaluación era contribuir al refuerzo, replanteamiento y mejora de la coordinación de las actividades normativas de la Organización y de los comités. Esto exigió en particular un profundo examen de la función del Comité intergubernamental para la promoción de la devolución de bienes culturales a su país de origen o su restitución en caso de apropiación ilegal (PRBC) con respecto al Comité subsidiario recientemente creado. Asimismo, pretendía mejorar la comprensión del funcionamiento de las convenciones en la práctica y servir c fuente de información para los Estados miembros. Además, dicha evaluación permitirá informar sobre los futuros esfuerzos que realizará la UNESCO para fomentar la aplicación de la Convención de 1970. El informe del Servicio de evaluación y de auditoría, titulado «Evaluación del trabajo normativo de la UNESCO, Sector de Cultura, Parte II: Convención de 1970 relativa a las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales», se encuentra disponible en línea.

3. La evaluación se presentó durante la segunda sesión del Comité subsidiario de la Reunión de los Estados parte de la Convención de 1970, que se celebró del 30 de junio al 2 de julio de 2014 en la Sede de la UNESCO. En este marco, la Secretaría elaboró un documento dirigido a los miembros del Comité subsidiario, la evaluación facilitaba un cierto número de observaciones informativas y recomendaciones útiles<sup>2</sup>.

4. Esta 19ª sesión del PRBC representa una nueva ocasión de tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones surgidas de la evaluación del Servicio de evaluación y auditoría que conciernen al rol del Comité en la coordinación de las actividades relacionadas con la aplicación de la Convención de 1970.

### I. EVALUACIÓN DEL SERVICIO DE AUDITORÍA Y EL PRBC

5. El informe de evaluación recuerda que antes de la creación, en 2012, de los órganos directores específicos periódicos, el PRBC era *de facto* el comité de la Convención de 1970.

*«El PRBC, aunque técnicamente es independiente de la convención de 1970, de algún modo había actuado de facto como comité de la Convención en ausencia de cualquier otro órgano que desempeñase esta función y por la complementariedad entre su mandato y los objetivos de la Convención de 1970.»*

6. En la parte dedicada a la «Cooperación internacional al servicio de la devolución», el Servicio de evaluación y de auditoría indica que la Secretaría de la Convención y el PRBC han sido llamados ambos a facilitar la coordinación internacional de los debates que se celebran en la UNESCO sobre la devolución o la restitución de bienes culturales.

*«En la UNESCO, tanto la Secretaría de la Convención de 1970 como el PRBC desempeñan la función de facilitar la coordinación internacional. La Secretaría de la Convención de 1970*

<sup>1</sup> Documento IOS/EVS/PI/133 Rev.

<sup>2</sup> Documento C70/14/2.SC/4.

*a menudo debe facilitar información y dictámenes sobre el modo de encauzar las solicitudes de devolución (por ejemplo con quién contactar, cómo identificar a los expertos potenciales para el asunto en cuestión, etc.). El PRBC fue creado en 1978 sobre todo para «buscar las vías y medios para facilitar las negociaciones bilaterales para la restitución o la devolución de bienes culturales a los países de origen» y «fomentar la cooperación multilateral y bilateral orientada a la restitución y la devolución de bienes culturales a sus países de origen». El PRBC se creó específicamente para ocuparse de los casos que afectaban a bienes culturales no cubiertos por la convención de 1970».*

7. Por último, el Servicio de evaluación y de auditoría indica que existe divergencia de opiniones sobre la función del PRBC en materia de promoción de la devolución y de la restitución de bienes culturales:

*«Aunque el PRBC haya emprendido la tarea de recopilar herramientas y recursos para apoyar la cooperación internacional, los Estados parte interrogados han expresado opiniones muy diversas en cuanto a su eficacia para promover directamente la devolución y la restitución de bienes culturales. Hay quienes han estimado que el PRBC no ha tenido mucho éxito hasta la fecha y que la mayoría de los casos examinados ya se habían resuelto por otros medios como las negociaciones bilaterales. Otros creen que quizás sea cierto que las deliberaciones del PRBC han contribuido al acercamiento entre las dos partes. Pese a estas divergencias de opinión, existe consenso general en que la función del PRBC es única y apreciable, pero que su función requiere una revisión y una mejora, en particular a la luz de la creación del Comité subsidiario. Específicamente, su función de mediación podría promoverse aún más y su fondo debería examinarse para explorar por qué no se ha utilizado plenamente hasta la fecha. »*

8. En lo que respecta a revisar y redefinir la función del PRBC, los distintos garantes de la evaluación del Servicio de evaluación y auditoría han llegado a un consenso que ha permitido elaborar un proyecto de recomendación específica sobre esta materia:

*«Recomendación 13: Revisar y definir la función del Comité intergubernamental para la promoción de la devolución de bienes culturales a su país de origen o de su restitución en caso de apropiación ilegal e iniciar la coordinación con el Comité subsidiario». (PRBC)*

## **II. PROYECTO DE ESTRATEGIA PARA LA ACCIÓN FUTURA DEL COMITÉ**

### **II.1 Contexto**

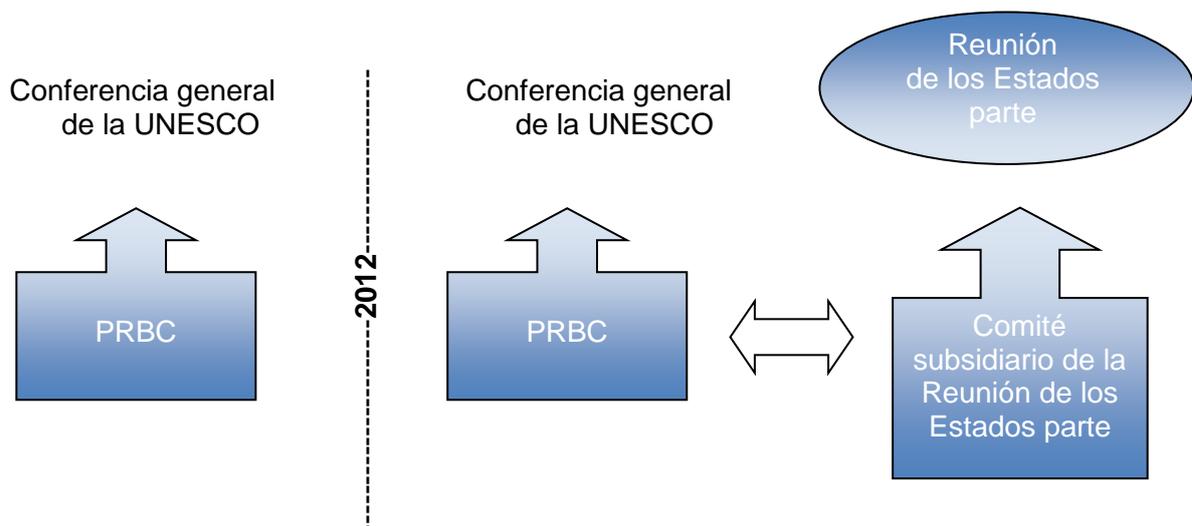
9. Como se subraya en la evaluación, *«El PRBC, aunque técnicamente es independiente de la Convención de 1970, de algún modo había actuado de facto como comité de la Convención en ausencia de cualquier otro órgano que desempeñase esta función y por la complementariedad entre su mandato y los objetivos de la Convención de 1970.»* Por ejemplo, antes de 2012, todas las decisiones relativas a la creación de herramientas destinadas a facilitar la aplicación de la Convención de 1970 fueron tomadas por intermediación del PRBC dado que no existía en la época ningún órgano estatutario periódico. Así, en la práctica, las decisiones y recomendaciones adoptadas por los Estados miembros del Comité desde su creación en 1978 permitieron una mejor aplicación de la convención de 1970 y un intercambio regular de buenas prácticas.

10. En cumplimiento de su mandato, el Comité ha lanzado la creación de varios instrumentos jurídicos y prácticos de conformidad con las disposiciones de la Convención de 1970, en particular:

- el Código internacional deontológico para los negociantes de bienes culturales (1999);
- la Base de datos de la UNESCO sobre las legislaciones nacionales del patrimonio cultural (recomendación n.º 5 de la 12ª sesión, 2005);

- el Modelo de certificado de exportación de bienes culturales (2007);
- la promoción de la cooperación internacional, la sensibilización y la formación, en particular a través de publicaciones (Medidas jurídicas y prácticas contra el tráfico ilícito de bienes culturales, en 2006, y recopilación titulada Testigos de la historia: recopilación de textos y documentos relativos a la devolución de objetos culturales, en 2010) y de soportes de vídeo (película y videoclips en 2012-2011);
- la adopción de los Protocolos de mediación y de conciliación (Reglamento interno) (recomendación n.º 4 de la 16ª sesión, 2010);
- las Disposiciones modelo de la UNESCO-UNIDROIT que definen la propiedad del Estado sobre los bienes culturales no descubiertos (recomendación n.º 3 de la 16ª sesión del Comité de 2010, adoptada en 2011).

11. Esta 19ª sesión es la primera desde la creación de los órganos estatutarios dedicados específicamente a la aplicación de la Convención de 1970<sup>3</sup>. Esta ofrece la ocasión de redefinir la función del Comité a la luz de las recientes evoluciones estatutarias dado que la estructura organizativa de los programas en relación con la aplicación de la Convención y las cuestiones de devolución y de restitución ha experimentado un profundo cambio en 2012:



12. Dado que ahora los órganos estatutarios periódicos creados en 2012 (la Reunión de los Estados parte y su Comité subsidiario) se dedican específicamente a la aplicación de la Convención de 1970, el PRBC debe concentrarse en su actividad principal tal y como se define en el artículo 4 de sus Estatutos.

## II.2 Una nueva estrategia para un nuevo comienzo

13. Los Estatutos del PRBC disponen que «El Comité se encarga de buscar las vías y los medios para facilitar las negociaciones bilaterales para la restitución o la devolución de bienes culturales»<sup>4</sup>. Así pues, su objetivo principal es desempeñar una función de órgano consultivo con el fin de facilitar las negociaciones bilaterales en el marco de solicitudes de restitución de bienes culturales importantes; la idea es encontrar soluciones originales para la solución de conflictos.

14. El Comité también se encarga de difundir las buenas prácticas en materia de devolución y de restitución de objetos culturales a sus países de origen. Existen múltiples medios para

<sup>3</sup> Como la 18ª sesión se celebró el 22 de junio, un día después de la segunda reunión de los Estados parte de la Convención 1970, el Comité no tuvo ocasión de debatir sobre su futuro.

<sup>4</sup> Estatutos del PRBC, artículo 4, apartados 1 y 2.

solucionar los conflictos internacionales relativos a los bienes culturales; por otra parte, la devolución o la restitución de bienes culturales ofrece numerosas ventajas. Por tanto, es preciso informar regularmente a los Estados miembros del Comité y a sus observadores de las buenas prácticas en la materia.

15. En aplicación de una recomendación adoptada por el Comité en su 12ª sesión (en 2003), la Secretaría ha sido invitada a presentar casos de devolución y de restitución que hayan sido resueltos fuera de su marco y que puedan servir de ejemplo a los Estados miembros. Por ello, en el anexo del informe de la Secretaría se incluyen varios ejemplos de este tipo. El Comité también ha sugerido elaborar una base de datos que apoye esta iniciativa. Así, con el apoyo financiero de la Oficina federal suiza de Cultura, se ha llevado a cabo un estudio preliminar y se ha elaborado un proyecto de estructura para la base de datos con el fin de permitir a la Secretaría sistematizar los datos y las prácticas. Lamentablemente, la iniciativa no se ha podido completar en su totalidad por falta de recursos humanos y financieros. Sin embargo, el Comité ha podido aportar los fondos necesarios para que dicha base de datos esté operativa a corto plazo. Asimismo, el Comité ha solicitado a la Secretaría un informe sobre la evolución de la situación en la próxima sesión ordinaria.

16. *El Comité se encarga «de estimular una campaña de información al público sobre la naturaleza, la amplitud y el alcance reales del problema de la restitución o de la devolución de bienes culturales a sus países»<sup>5</sup>.* Como este indica en su informe (documento ICPRCP/14/19.COM/3, capítulo V), la Secretaría ha elaborado publicaciones, herramientas multimedia (videoclips, anuncios en TV, películas, etc.) y campañas de sensibilización. Estas herramientas están destinadas principalmente a combatir el tráfico ilegal de bienes culturales, en particular de objetos arqueológicos, y han servido para que el público tome conciencia de la necesidad de combatir esta lacra si se desea preservar el patrimonio cultural.

17. La elaboración de herramientas suplementarias dedicadas específicamente a la devolución y a la restitución de objetos culturales será útil para informar mejor sobre estas cuestiones así como sobre las funciones respectivas del PRBC y de la UNESCO en este ámbito. Por tanto, el Comité podrá solicitar a la Secretaría la formulación de propuestas a este respecto y su presentación en la próxima sesión ordinaria.

18. *El Comité se encarga «de impulsar la creación o la consolidación de museos u otras instituciones para la conservación de los bienes culturales y la formación del personal científico y técnico necesario»<sup>6</sup>.* En su 37ª sesión, la Conferencia general de la UNESCO decidió integrar el programa relativo a los museos en el 37 C/5, en el marco del resultado esperado asociado a la aplicación de la Convención de 1970 (Resultado esperado 2: «*Promoción del diálogo sobre las políticas necesarias para combatir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales gracias a una cooperación internacional mejorada, reforzada y más eficaz, incluida la aplicación de la Convención de 1970 y la consolidación de las capacidades de los museos*»). En consecuencia, se ha incluido un capítulo específico en el informe de la Secretaría (documento ICPRCP/14/19.COM/3, capítulo VI) para informar al Comité de las actividades en curso en el marco de los programas relativos a la constitución de colecciones y a la creación de museos.

19. Gracias a la consolidación de los recursos humanos que ha permitido el proceso de nuevo despliegue, la Secretaría podrá trabajar mejor en la formación sistemática de los profesionales de los museos, en mejorar la seguridad de las colecciones así como en la mejora de los problemas de inventario y otros aspectos relacionados con la atenuación de los riesgos y catástrofes dentro de las instituciones culturales. De este modo, en el método empleado podrían integrarse regularmente las cuestiones de devolución y de restitución de bienes culturales. Por tanto, el Comité podrá solicitar a la Secretaría la elaboración de un análisis a este respecto para su presentación en la próxima sesión ordinaria.

<sup>5</sup> Estatutos del PRBC, artículo 4, apartado 4.

<sup>6</sup> Estatutos del PRBC, artículo 4, apartado 6.

20. *El Comité deberá coordinar su acción con la del Comité subsidiario de la Reunión de los Estados parte en la Convención de 1970.* Como se ha subrayado en la parte II.1 del presente documento, este nuevo órgano se creó en 2012. Este garantiza funciones específicas (véase tabla a continuación)

	PRBC	Comité subsidiario
Creación	1978	2012
Composición	22 miembros	18 miembros (3 para cada grupo regional)
Elección	En la Conferencia general de la UNESCO, para un mandato de cuatro años. La mitad de los miembros del Comité se renuevan en cada Conferencia general.	En la Reunión de los Estados parte en la Convención, por un mandato de cuatro años. La mitad de los miembros se renuevan cada dos años en dicha reunión.
Sesiones	El Comité se reúne en sesión plenaria ordinaria una o dos veces al año.	Se celebra al menos una sesión anual.
Mandato	<p>El Comité se encarga de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. buscar las vías y los medios para facilitar las negociaciones bilaterales para la restitución o la devolución de bienes culturales (...); a este respecto, el Comité también puede someter a los Estados miembros concernidos propuestas en aras de una mediación o de una conciliación;</li> <li>2. promover la cooperación multilateral y bilateral con vistas a la restitución y la devolución de bienes culturales a sus países de origen (...);</li> <li>3. fomentar las investigaciones y estudios necesarios para la elaboración de programas coherentes de constitución de colecciones representativas en los países en los que el patrimonio cultural se ha dispersado;</li> <li>4. estimular una campaña de información al público sobre la naturaleza, la amplitud y el alcance reales del problema de la restitución o de la devolución de bienes culturales (...);</li> <li>5. guiar el diseño y la realización del programa de actividades de la UNESCO en el ámbito de la restitución o de la devolución de bienes culturales (...);</li> <li>6. impulsar la creación (...) de museos u otras instituciones para la</li> </ol>	<p>El Comité asegura las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(a) promover los objetivos de la Convención tal y como se recogen en la misma;</li> <li>(b) examinar los informes nacionales presentados en la Conferencia general por los Estados parte de la Convención;</li> <li>(c) compartir las mejores prácticas, y preparar y presentar en la Reunión de los Estados parte recomendaciones y líneas directrices que pueden contribuir a la aplicación de la Convención;</li> <li>(d) identificar las situaciones problemáticas resultantes de la aplicación de la Convención, incluidos los temas relativos a la protección y la devolución de bienes culturales;</li> <li><b>(e) establecer y mantener una coordinación con el Comité intergubernamental para la promoción de la devolución de bienes culturales a sus países de origen o de su restitución en caso de apropiación ilegal</b></li> </ol>

	<p>conservación de los bienes culturales y la formación del personal científico y técnico necesario;</p> <p>7. fomentar los intercambios de bienes culturales (...);</p> <p>8. rendir cuentas de sus actividades a la Conferencia general (...).</p>	<p><b>relacionada con las medidas de refuerzo de las capacidades para combatir el tráfico ilícito de bienes culturales;</b></p> <p>(f) Informar en la Reunión de Estados parte de las actividades llevadas a cabo.</p>
--	--	--

21. En sus futuras recomendaciones y decisiones, los dos comités deberán tener en cuenta sus respectivas funciones específicas y estatutarias con el fin de evitar el solapamiento de sus actividades y de complementarse mejor a la hora de aplicar la Convención de 1970, así como en la promoción de la devolución y de la restitución de bienes culturales fuera del marco de la Convención.

22. Gracias a este nuevo reparto de funciones entre los dos órganos estatutarios, los Estados miembros de la UNESCO y sus Miembros asociados tendrán a su disposición mecanismos más eficaces de protección de los bienes culturales muebles.

23. Habida cuenta de lo anterior, el Comité intergubernamental quizás desee adoptar la siguiente recomendación:

#### PROYECTO DE DECISIÓN 19.COM 4

El Comité,

1. Tras examinar el documento ICPRCP/14/19.COM/4, así como el documento titulado Evaluación del trabajo normativo de la UNESCO, Sector de Cultura, Parte II: Convención de 1970 relativa a las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (IOS/EVS/PI/133 Rev.),
2. Felicitándose por las conclusiones de la evaluación y por las recomendaciones que figuran en la misma,
3. Habida cuenta de la creación, en 2012, de órganos estatutarios periódicos (la Reunión de los Estados parte y de su Comité subsidiario) especialmente dedicados a la aplicación de la Convención de 1970,
4. Considerando que el Comité debe concentrarse en su actividad principal, tal y como se define en el artículo 4 de sus Estatutos,
5. Decide:
  - (a) seguir promoviendo las herramientas ya creadas bajo sus auspicios, en particular el Código internacional deontológico para los negociantes de bienes culturales, el Modelo de certificado de exportación de bienes culturales y las Disposiciones modelo de la UNESCO-UNIDROIT que definen la propiedad del Estado sobre los bienes culturales no descubiertos;
  - (b) reforzar su función de facilitador de las negociaciones bilaterales relativas a la devolución y a la restitución de bienes culturales;
  - (c) proporcionar financiación con el fin de crear una base de datos de los casos de devolución o de restitución que esté operativa a corto plazo y pedir a la

Secretaría que le presente en su próxima sesión ordinaria un informe de los últimos avances en este sentido;

- (d) generar iniciativas de información para el público sobre la naturaleza, la amplitud y el alcance del problema de la restitución o de la devolución de bienes culturales; y con este fin, solicita a la Secretaría la elaboración de un análisis de la evolución de las herramientas de comunicación y la presentación del mismo en la próxima sesión ordinaria;
  - (e) en materia de formación de personal de los museos, estudiar la posibilidad de elaborar un método que incluya las cuestiones de devolución y de restitución de bienes culturales; y para ello solicita a la Secretaría la presentación de propuestas a este respecto en su próxima sesión ordinaria;
6. Se reafirma en la necesidad de trabajar en estrecha colaboración con el Comité subsidiario de la Reunión de los Estados parte en la Convención de 1970 con el objetivo de definir y completar las actividades de los dos comités sin generar duplicidades.