



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

CLT-2009/CONF.212/COM.15/3Rev
París, marzo de 2009
Original: Francés
Distribución limitada

COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL PARA FOMENTAR EL RETORNO DE LOS BIENES CULTURALES A SUS PAÍSES DE ORIGEN O SU RESTITUCIÓN EN CASO DE APROPIACIÓN ILÍCITA

15ª reunión

París, Sede de la UNESCO, 11-13 de mayo de 2009

PROPUESTAS DE ESTRATEGIA PARA LOS FUTUROS TRABAJOS DEL COMITÉ

Introducción

1. Al término de la reunión extraordinaria del Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en Caso de Apropiación Ilícita, organizada en Seúl, del 25 al 28 de noviembre de 2008, por invitación de la República de Corea, los miembros del Comité aprobaron varias recomendaciones sobre la función de éste¹. En dos de ellas se insiste en particular en la necesidad de reforzar su función de facilitador en las negociaciones relativas a las solicitudes de retorno y restitución de bienes culturales y se invita al Director General de la UNESCO a incluir “en el orden del día de la 15ª reunión ordinaria del Comité un punto relativo a la estrategia aplicable a los trabajos futuros del Comité, en el marco de su mandato”, y a preparar “un documento a tales efectos”.

2. Con el presente documento se pretende proporcionar a los miembros del Comité elementos de reflexión derivados de los puntos más descolantes de las deliberaciones celebradas entre expertos y miembros del Comité durante la reunión extraordinaria, con objeto de ayudarlos a elaborar una estrategia para los trabajos futuros de Comité.

I. Frecuencia de las reuniones del Comité

3. Al término de las deliberaciones que tuvieron lugar en Seúl, los participantes reconocieron la importancia del Comité como foro de intercambio de experiencias en materia de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, de diálogo entre Estados y de mejor conocimiento de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que colaboran con la UNESCO en este terreno. En este sentido, los participantes en la reunión extraordinaria instaron a este órgano intergubernamental a desempeñar una función creciente, en el plano internacional, habida cuenta del interés cada vez mayor a que se asiste en el mundo por las cuestiones relativas al tráfico y al retorno y la restitución de

¹ Véase el anexo del documento CLT-2009/CONF.212/COM.15/2.

bienes culturales. Los miembros del Comité debatieron la propuesta del representante de los Estados Unidos de América, quien aspira a que el Comité celebre reuniones ordinarias todos los años.

4. En virtud del Artículo 2.1 del Reglamento del Comité, éste “se reunirá en sesión plenaria ordinaria una vez como mínimo cada dos años aunque no más de dos veces”, y en el Artículo 5 de sus Estatutos también figura una disposición del mismo tenor. Por consiguiente, no hay nada que impida reunir a los 22 miembros del Comité todos los años, si así lo deciden y si así lo exige el orden del día. No obstante, desde que fue creado, el Comité se ha venido reuniendo cada dos años y la reunión extraordinaria celebrada en Seúl, en cumplimiento del Artículo 2.4 del Reglamento y 5 de los Estatutos, fue una novedad en 30 años de actividad.

5. Por otra parte, en las circunstancias actuales, el Comité sólo podría celebrar reuniones anuales de contar con financiación extrapresupuestaria ya que, por el momento, con el Presupuesto Ordinario de la UNESCO no se pueden organizar reuniones con esta frecuencia.

6. Por último, los miembros del Comité y los demás Estados Miembros y Miembros Asociados de la UNESCO podrían preferir mantener un ritmo bienal para las reuniones del Comité y, de conformidad con el Artículo 2.5 del Reglamento, contemplar la posibilidad de organizar y acoger con mayor frecuencia reuniones extraordinarias, como lo ha hecho la República de Corea.

II. Relaciones con el mercado del arte y códigos éticos

7. En 1999 el Comité elaboró un Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales (inspirándose en el código de la Confederación de Comerciantes de Obras de Arte, CINOA). Este instrumento no es bastante conocido ni respetado por los marchantes y el mercado del arte, ya que las confederaciones de anticuarios y empresas de subasta se han dotado de su propio código de deontología. Por medio del Comité y de los Estados y teniendo en cuenta que se ha recomendado apartarse del marco exclusivamente intergubernamental y actuar en mayor medida en colaboración con el mercado del arte, los museos, peritos privados y la sociedad civil, se propone que ese texto sea objeto de una campaña de promoción renovada. El Comité debería determinar asimismo cuáles son los marchantes de bienes culturales que utilizan efectivamente este código en el mundo y tomar nota de sus críticas sobre el particular para actualizarlo, de ser preciso.

8. En términos generales se observa que los museos aplican de manera cada vez más escrupulosa los códigos éticos, especialmente el del ICOM, y que cada vez prestan mayor atención a los principios y problemas de adquisición de objetos cuya procedencia se desconoce. Paralelamente, también podría prepararse un código de ética especialmente destinado a los coleccionistas, como complemento del código del ICOM. Éste podría basarse en parte, por ejemplo, en el Convenio de UNIDROIT de 1995 y ser objeto de una promoción activa.

III. Sensibilización e información

9. Durante la reunión extraordinaria de Seúl, se expresó una opinión unánime a favor de una mayor sensibilización de los Estados, del mercado del arte y del público ante el flagelo del tráfico ilícito de bienes culturales. Los expertos subrayaron la importancia de incluir en las campañas de alerta a la sociedad civil, los canales de televisión y al clero en cuanto a los

bienes religiosos y de movilizar a los internautas en torno a acciones de nueva compra de bienes culturales, etc.

10. Además, en el marco de las tareas que encomienda al Comité el Artículo 4 de sus Estatutos, ya que este órgano está llamado a estimular una campaña de información del público sobre la naturaleza, la amplitud y el alcance reales del problema de la restitución o el retorno de los bienes culturales a sus países de origen, la Secretaría preparó, con la ayuda de la profesora Lyndel V. Prott, un libro de aproximadamente 350 páginas que ilustra la diversidad de opiniones, la diversidad de los tipos de patrimonio que se ven afectados y los diferentes aspectos de la cuestión del retorno de los bienes culturales, desde un punto de vista histórico, ético, filosófico y jurídico. Se propone a los Estados miembros del Comité y a los Estados observadores que presten apoyo para traducir este instrumento científico en otros idiomas (el libro está en inglés) y participen en su impresión y difusión por medios técnicos y financieros suplementarios a los de la Secretaría.

11. En el marco de los 30 años del Comité, del 40º y el 15º aniversario de la Convención de la UNESCO de 1970 y del Convenio de UNIDROIT de 1995, la UNESCO propone dar a conocer mejor a la opinión pública internacional, en particular los turistas y viajeros, su acción en materia de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, por medio de un cortometraje que presentaría sus actividades y las de sus asociados. La Organización también recurre al apoyo de los Estados Miembros para concebir y producir clips de vídeo que actuarían como alertas y se difundirían en los aeropuertos, los aviones, las agencias de viajes y los sitios turísticos del patrimonio mundial.

IV. Proyecto de artículos de ley modelo

12. Uno de los principales debates que tuvo lugar en Seúl versó sobre la preparación de artículos de ley modelo para proteger a los bienes culturales del tráfico ilícito, como complemento de la base de datos de las legislaciones (que, además, podría incluir análisis de éstas). Ese modelo se propondría a los Estados como ejemplo para su propia legislación y éstos la adaptarían según su tradición jurídica. Debería plantear claramente el principio de propiedad del Estado sobre los bienes culturales, en particular los de carácter arqueológico. El objetivo es garantizar que todos los Estados estén "provistos" de principios jurídicos suficientemente explícitos para garantizar esa propiedad y que puedan oponerse en los procedimientos judiciales en los que se reivindicuen bienes culturales entre dos Estados o entre un Estado y una entidad privada extranjera.

13. Tras las sugerencias formuladas en Seúl, la UNESCO propuso al UNIDROIT que examinara la posibilidad de preparar conjuntamente una ley-modelo según modalidades que deberían definirse, inspirándose en los modelos existentes (CNUDMI, trabajo de la Asociación de Derecho Internacional, de la ALECSO y de la ISESCO entre otros). Este asunto se someterá al Consejo de Dirección del UNIDROIT en abril de 2009. Ahora bien, la aprobación de una ley de este tipo tiene que ir acompañada por las rectificaciones de las convenciones de 1970 y de 1995², etapas jurídicas indispensables por las que los Estados que deseen luchar eficazmente contra el tráfico de bienes culturales deben pasar forzosamente. Desde esta óptica, una ley de esta índole permitiría aplicar mejor esos instrumentos internacionales.

14. Por otra parte, para llevar a buen puerto este proceso, es necesario plantearse las siguientes preguntas:

² En este sentido, los participantes en la reunión extraordinaria de Seúl insistieron sobremanera en que era preciso reactivar la promoción del Convenio de UNIDROIT para lograr un mayor número de ratificaciones.

- ¿responde la preparación de artículos de ley modelo a una necesidad real y a una demanda de los gobiernos, las organizaciones internacionales o el sector privado que requiera una respuesta jurídica innovadora precisa?
- ¿repite esta iniciativa esfuerzos ya emprendidos o que estén en curso?
- ¿reclama y apoya un gran número de Estados -en particular Estados en desarrollo- este proyecto, lo cual sería muestra de un interés bastante importante por estos temas?
- ¿qué recursos humanos y financieros se necesitan?
- ¿cuanto tiempo hará falta para que el proyecto prospere?

V. Otras formas de solución no judicial de conflictos

15. Paralelamente a las formas de solución bilateral de conflictos (por ejemplo, mediante mera restitución), los Estados también cuentan con organizaciones como la UNESCO para facilitar, por la vía diplomática y el diálogo intergubernamental, la solución de conflictos vinculados con bienes culturales. El Comité podría reseñar todos los medios existentes para resolver estos conflictos, basándose en la labor que realizan los organismos y centros de investigación como el ICCROM y el ICOM, la Corte Permanente de Arbitraje, el Comité de bienes culturales de la Asociación de Derecho Internacional, el *Centre du droit de l'art* de Ginebra y el *Centre de recherche sur le droit du patrimoine culturel* (CECOJI-CNRS / Université Paris 11) que podrían cooperar o ya cooperan con la UNESCO. A continuación, esas otras formas de solución se podrían poner a disposición de los Estados, junto con acuerdos modelo, que se podrían consultar directamente en el sitio de la UNESCO en Internet .

16. En ese sentido, la Secretaria pidió a dos universitarios, Marie Cornu, Directora de investigaciones en el CNRS, y Marc-André Renold, Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Ginebra, que presentaran a los miembros del Comité y a sus observadores el fruto de las investigaciones que efectúan actualmente sobre las otras formas de solución de conflictos y la restitución de bienes culturales. Ambos ya han pronunciado varias conferencias sobre el tema y son coautores de un artículo que se publicará al respecto en el curso del segundo trimestre de 2009 en el *Journal de Droit International* (Clunet). Se remitirá a los participantes en la 15ª reunión del Comité un ejemplar de ese estudio.

VI. Mediación y conciliación

17. Los expertos reunidos en Seúl estimaron que la aprobación del proyecto de reglamento sobre la mediación y la conciliación es un excelente medio de fortalecer al Comité y de diversificar el conjunto de instrumentos de que disponen los Estados para resolver sus problemas. Además, permite solucionar diferendos rápidamente. Algunos expertos expresaron el deseo de que ese reglamento también fuera utilizable por los museos y sugirieron que se tomara como base la labor de las Naciones Unidas o de la OMPI en este terreno. No obstante, se formularon varias reservas:

- evitar duplicar la cláusula de confidencialidad aplicable en la mediación que es, en sí misma, una garantía de éxito (garantía que aprecian, entre otros, los coleccionistas privados);

- no descuidar el costo de los procedimientos de mediación y conciliación;
- un procedimiento de mediación y conciliación siempre está sujeto a la aceptación de ambas partes;
- determinar precisamente quién va a cumplir la función de mediador (Secretaría de la UNESCO, un tercer Estado, un tercero gratuitamente).
- Por último, ¿no debe el Comité limitarse a ser un facilitador?

18. La encuesta que lleva a cabo la Secretaría con el fin de conocer los comentarios de los Estados sobre este proyecto de reglamento será muy útil en este sentido (véanse al respecto el informe de la Secretaría CLT-2009/CONF.212/COM.15/2, el proyecto de reglamento consolidado CLT-2009/CONF.212/COM.15/1 y las observaciones formuladas por la Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos).

VII. Grandes principios internacionales en materia de protección de los bienes culturales

19. Durante las deliberaciones de la reunión extraordinaria, varios expertos destacaron la existencia y el desarrollo de principios jurídicos y morales aplicables en materia de protección del patrimonio y de retorno y restitución de bienes culturales como, por ejemplo, los principios de no expoliación de bienes culturales de un país, integridad de los bienes culturales, obligación moral de restitución, el derecho a la libre determinación, protección de los derechos culturales de las minorías, restitución como reparación de los derechos humanos, cuestionamiento del principio de inalienabilidad de las colecciones públicas, etc. Se sugirió que la UNESCO recapitulara esos grandes principios y reseñara su evolución así como los instrumentos en que se consagran. Por medio de un estudio exhaustivo realizado por el profesor Tullio Scovazzi, de la Universidad de Milán, que se presentará en la 15ª reunión del Comité, se propone a los miembros del Comité proseguir el análisis de estos principios y evaluar en qué medida pueden contribuir a facilitar deliberaciones relativas al retorno y a la restitución de los bienes culturales.

VIII. Simplificación del formulario modelo para las solicitudes de retorno o restitución

20. Este formulario, redactado en 1981 y revisado en 1986, debe ser utilizado por los Estados cuando piden que el Comité intervenga para obtener la restitución de un bien de importancia cultural significativa. Este documento, constituido por casi 15 páginas es, en opinión de todos, demasiado largo y detallado y constituye un obstáculo para que los Estados recurran al Comité para facilitar los procesos de restitución de bienes culturales. En consecuencia, en sus próximas reuniones el Comité debería reflexionar sobre la manera de simplificar sus procedimientos y los instrumentos que pone a disposición de los Estados para responder mejor al mandato que se le encomienda en el Artículo 4.2 de sus Estatutos.