



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



Convention  
pour la lutte  
contre le trafic illicite  
des biens culturels

2 MSP

C70/12/2.MSP/6  
París, mayo de 2012  
Original: Francés

Distribución limitada

**Reunión 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  
(UNESCO, París, 1970)**

**Segunda reunión  
París, Sede de la UNESCO, Sala II  
20-21 de junio de 2012**

**Punto 6 del orden del día provisional: Propuestas relativas al seguimiento de la aplicación  
de la Convención de 1970**

Decisión requerida: párrafo 23

## **INTRODUCCIÓN**

1. El presente documento tiene por finalidad proponer a la reunión de los Estados Partes que se examinen las distintas posibilidades de seguimiento de la Convención de 1970, a fin de mejorar su aplicación. La primera parte versa sobre el asunto de la revisión (total o parcial) del texto de la Convención de 1970. En ella se analiza el procedimiento a seguir en caso de que los Estados Partes opten por ella, así como las consecuencias jurídicas de dicha revisión. En la segunda parte se presenta y analiza el procedimiento a seguir en caso de creación de un instrumento adicional a la Convención (como por ejemplo un protocolo). En cuanto a los órganos de seguimiento, en la tercera parte se mencionan las disposiciones de las demás convenciones del Sector de Cultura de la UNESCO y se examina la ausencia de dichos órganos en el caso de la Convención de 1970 y la posibilidad de crearlos.

### **I. REVISIÓN TOTAL O PARCIAL DE LA CONVENCIÓN DE 1970**

#### **I.1. Procedimiento a seguir en caso de revisión de la Convención de 1970**

2. En el Artículo 25 de la Convención de 1970 se establece el siguiente procedimiento en caso de revisión:

1. *La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura podrá revisar la presente Convención. Sin embargo, la revisión sólo obligará a los Estados que lleguen a ser partes en la Convención revisada.*
2. *En caso de que la Conferencia General apruebe una nueva Convención que constituya una revisión total o parcial de la presente, y a menos que la nueva Convención disponga otra cosa, la presente Convención dejará de estar abierta a la ratificación, a la aceptación o a la adhesión, a partir de la fecha de entrada en vigor de la nueva Convención revisada.*

3. Por tanto, se establece explícitamente que la Convención de 1970 puede ser revisada únicamente por la Conferencia General. En consecuencia, se aplican el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución de la UNESCO y el Reglamento sobre las recomendaciones a los Estados Miembros y las convenciones internacionales previstas en el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución.

4. En el párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución de la UNESCO se establece lo siguiente:

*“Cuando se pronuncie en favor de proyectos que hayan de ser sometidos a los Estados Miembros, la Conferencia General deberá distinguir entre las recomendaciones dirigidas a esos Estados y las convenciones internacionales que hayan de ser sometidas a la ratificación de los mismos. [...] en el segundo [caso], se requerirá una mayoría de dos tercios”.*

5. Por otra parte, de conformidad con los Artículos 2, 3, 4 y 6 del Reglamento mencionado, la revisión de la Convención de 1970, su alcance y la manera en que se podría llevar a cabo deberán ser examinados en primer lugar por el Consejo Ejecutivo, antes de que la Conferencia General se pronuncie al respecto.

#### **I.2. Consecuencias jurídicas de la revisión**

6. En caso de que los Estados Partes decidan llevar a cabo una revisión total o parcial de los artículos de la Convención de 1970, y a menos que en el nuevo instrumento revisado se disponga otra cosa, la Convención de 1970 dejará de estar abierta a la ratificación, a la aceptación o a la adhesión a partir de la fecha de entrada en vigor de la Convención revisada (párrafo 2 del Artículo 25 de la Convención de 1970). En consecuencia, a los Estados que en ese momento consideren la posibilidad de ratificar la Convención existente se les podría impedir hacerlo, o éstos podrían desistir de ello. Por tanto, la revisión del texto de la Convención de 1970 podría echar por tierra los

esfuerzos desplegados hasta el momento por la Secretaría orientados a aumentar el número de ratificaciones (hasta la fecha la Convención cuenta con 122 Estados Partes y son varios los Estados que están a punto de ratificarla).

7. En 2006, Patrick O’Keefe ya planteaba la cuestión de las repercusiones de una revisión en su análisis de la Convención de 1970<sup>1</sup>:

*“En este momento, en abril de 2006, la Convención cuenta con 109 Estados Partes. Otros Estados se encuentran en distintas fases del examen interno relativo a la posibilidad de convertirse en partes. Actualmente parecería preferible alentar la participación en el texto existente, en lugar de tratar de modificarlo. La experiencia de su aplicación será la mejor guía para enmendarlo. Una revisión complicaría la red de obligaciones recíprocas, debido a que sólo sería vinculante para los Estados que pasarían a ser partes en la Convención revisada.”*

8. Por último, la revisión de las disposiciones de la Convención de 1970 podría acarrear el establecimiento de dos regímenes jurídicos distintos, aunque paralelos. La yuxtaposición de dichos instrumentos tendría inevitablemente como consecuencia la confusión de las prácticas entre los Estados Partes en la Convención de 1970 y los Estados Partes en la nueva Convención. Las dificultades de interpretación que ello podría ocasionar podrían resultar perjudiciales para la protección mundial de los bienes culturales solicitada unánimemente por la comunidad internacional, y en favor de la cual debe actuar la UNESCO.

## **II. PROCEDIMIENTO RELATIVO A UN INSTRUMENTO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN DE 1970**

### **II.1. Procedimiento a seguir en caso de la creación de un instrumento complementario de la Convención de 1970**

9. A diferencia del procedimiento a seguir para la revisión (véase *supra*), en la Convención de 1970 no se establece un procedimiento específico que permita añadir disposiciones complementarias a los artículos existentes. En consecuencia, la adopción de nuevas disposiciones requiere la creación de un nuevo instrumento o un protocolo adicional. Para ello se aplican las normas del derecho internacional relativas a los tratados. Los Estados Partes en la Convención de 1970 pueden aprovechar la oportunidad que representa la reunión de junio de 2012 para decidir acerca de la conveniencia de convocar, con la ayuda de la Directora General de la UNESCO, una conferencia diplomática<sup>2</sup>, con el fin de aprobar un nuevo instrumento que refuerce las disposiciones de la Convención de 1970, en lugar de llevar a cabo una revisión. De tomarse una decisión favorable al respecto, podría resultar conveniente celebrar la reunión durante la Conferencia General de la UNESCO.

### **II.2. Consecuencias jurídicas de un instrumento complementario**

10. Si los Estados Partes eligen la opción del protocolo adicional que complementaría o se añadiría a las disposiciones de la Convención de 1970, esta última seguiría siendo la base jurídica de las relaciones entre los Estados. Por tanto, la Convención seguiría abierta a la ratificación, a la aceptación o a la adhesión. En consecuencia, el régimen adicional sería opcional y debería contener cláusulas que complementen la Convención y que no contradigan el texto, lo que sería una forma de “revisión indirecta”. Este nuevo instrumento podría ser ratificado únicamente por los Estados Partes en la Convención de 1970.

<sup>1</sup> P. O’KEEFE, *Commentary on the 1970 UNESCO Convention*, Institute of Art and Law, 2007, pág. 97 (traducción de la versión original en inglés).

<sup>2</sup> En las conferencias diplomáticas participan representantes plenipotenciarios de los Estados. En el marco de la Convención de 1970, su mandato consistiría en debatir sobre un protocolo y aprobarlo. N.B. En el caso del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1999) se siguió un procedimiento de este tipo.

11. Si los Estados Partes deciden redactar y adoptar un nuevo instrumento, como un protocolo adicional, será necesario tener en cuenta que la preparación del texto entrañaría gastos adicionales (en especial si resulta necesario crear un grupo de trabajo especial). En ese caso, sería preciso asignar para ello fondos extrapresupuestarios.

### **II.3. Asunto particular relativo a los aspectos penales**

12. De considerarse la introducción de cláusulas penales a fin de brindar un carácter más coercitivo a la Convención, cabe recordar que en ésta ya se prevé la posibilidad de aplicar “sanciones penales o administrativas” (Artículos 8 y 10 a)). En consecuencia, en este caso se tendrían que precisar dichas disposiciones.

## **III. ASUNTO RELATIVO A LOS ÓRGANOS DE SEGUIMIENTO**

### **III.1. Examen de la situación actual referente al seguimiento de la Convención de 1970**

13. A diferencia de las demás Convenciones del Sector de Cultura (véase el punto III.2), las disposiciones de la Convención de 1970 no estipulan formalmente la creación de ningún órgano de seguimiento. Por tanto, no existe una asamblea general de Estados Partes ni un comité intergubernamental para garantizar la aplicación del Tratado. En consecuencia, el seguimiento actual de la Convención se realiza en el marco a) del Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo, b) de la reunión de los Estados Partes (que celebra reuniones *ad hoc*) y c) *de facto*, del Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en Caso de Apropiación Ilícita.

#### **a) Seguimiento en el marco del Comité de Convenciones y Recomendaciones**

14. El seguimiento de la Convención se lleva a cabo mediante los informes nacionales transmitidos por los Estados acerca de la aplicación del instrumento en el plano nacional<sup>3</sup>. Los informes tienen una periodicidad cuatrienal. Se presentan a la Conferencia General (Artículo 16 de la Convención de 1970) en forma de una síntesis realizada por la Secretaría. Del procedimiento referente al examen de dichos informes se encarga únicamente el Comité de Convenciones y Recomendaciones (CR)<sup>4</sup>, de acuerdo con el marco de principios rectores adoptado por el Consejo Ejecutivo para la elaboración de los informes relativos a la aplicación de los convenios de cuyo seguimiento se ocupa el CR<sup>5</sup>.

15. Durante la 187ª reunión del Consejo Ejecutivo (septiembre de 2011), en cumplimiento del calendario de trabajo del Comité de Convenciones y Recomendaciones para 2009-2013 sobre la aplicación de esos instrumentos normativos y en aplicación de la Decisión 184 EX/25, la Directora General presentó al Consejo Ejecutivo la síntesis de los informes cuatrienales recibidos de los Estados Miembros<sup>6</sup> acerca de las medidas adoptadas para aplicar la Convención de 1970<sup>7</sup>. En este documento, que se transmitió a la Conferencia General en su 36ª reunión, se expone el estado de aplicación del Tratado y se facilita información sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembros para promoverlo y ponerlo en práctica durante el periodo 2007-2010<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Para más información sobre los informes nacionales, véase el documento C70/12/2.MSP/5.

<sup>4</sup> En el marco del fortalecimiento de la primera parte del mandato del CR, el Consejo Ejecutivo aprobó, en su 177ª reunión (2007), un procedimiento específico por etapas para el seguimiento de la aplicación de los convenios y recomendaciones de la UNESCO para los que no se había previsto ningún mecanismo institucional específico (véase el documento 177 EX/35 Parte I (Anexo)).

<sup>5</sup> UNESCO, documento 177 EX/35 Parte II.

<sup>6</sup> Se recibieron 48 informes (véase el documento C70/12/2.MSP/5).

<sup>7</sup> UNESCO, documento 187 EX/20 Parte III.

<sup>8</sup> UNESCO, documento 36 C/25.

b) Reunión de los Estados Partes

16. La Convención de 1970 no prevé la existencia de órganos rectores. No obstante, la Secretaría de la UNESCO puede organizar en casos precisos, a petición de los Estados, una reunión de los Estados Partes en la Convención.

17. El 15 de octubre de 2003 se celebró una reunión de ese tipo. Ésta tuvo lugar de conformidad con el párrafo 9 b) de la Decisión 165 EX/6.2 del Consejo Ejecutivo y en aplicación de la Resolución 32 C/24. En esa ocasión, el Consejo Ejecutivo había invitado al Director General a que organizara, al margen de la Conferencia General, una reunión de los Estados Partes en las convenciones sobre las que se debían presentar informes.

c) Seguimiento de facto en el marco del Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en Caso de Apropiación Ilícita

18. Este Comité fue creado en 1978 para tratar, en particular, los casos de retorno y restitución que no se pueden solucionar mediante la Convención de 1970 ni ningún otro instrumento multilateral o bilateral. Sin embargo, en 34 años el Comité se convirtió *de facto* en el órgano de seguimiento de la Convención; así pues, es en realidad gracias a las deliberaciones del Comité y a las recomendaciones adoptadas por sus Estados miembros como se garantiza la aplicación de las disposiciones de la Convención y el intercambio de prácticas idóneas al respecto. En ese sentido, el Comité ha sido el autor de los siguientes proyectos, de conformidad con los artículos de la Convención:

- aprobación del Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales (1999);
- creación de una base de datos sobre las leyes nacionales del patrimonio cultural (recomendación N° 5 de la 12ª reunión, 2005);
- modelo de certificado de exportación de bienes culturales (2007);
- promoción de la cooperación internacional, de la sensibilización y de la formación, en especial mediante publicaciones (Medidas jurídicas y prácticas contra el tráfico ilícito de bienes culturales: manual de la UNESCO (2006) y El *Compendium* (2010)) y material audiovisual (una película y clips en 2010-2011);
- procedimientos de conciliación y mediación (Reglamento (2010))
- preparación de disposiciones modelo en las que se defina la propiedad del Estado con respecto a los bienes culturales (recomendación N° 3 del Comité en su 16ª reunión celebrada en 2010, disposiciones aprobadas en 2011).

**III.2. Examen de los mecanismos de seguimiento de las demás convenciones del Sector de Cultura**

19. Las otras cinco convenciones del Sector de Cultura cuentan con un mecanismo de seguimiento y órganos rectores propios.

- a) Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954) y sus dos protocolos (1954 y 1999)

- Reunión de las Altas Partes Contratantes en la Convención de La Haya (convocada por la Directora General cada dos años<sup>9</sup>).
  - Reunión de las Partes en el Segundo Protocolo de 1999 de la Convención de La Haya (convocada por la Directora General, de manera coordinada con la Reunión de las Altas Partes Contratantes, el mismo año que la Conferencia General).
  - Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (que celebra reuniones ordinarias cada año convocadas por el Presidente del Comité en consulta con la Directora General<sup>10</sup>).
- b) Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972)
- Asamblea General de los Estados Partes (celebra una reunión ordinaria cada dos años durante la Conferencia General).
  - Comité Intergubernamental (celebra una reunión ordinaria anual).
- c) Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)
- Reunión de los Estados Partes (se convoca por lo menos una vez cada dos años<sup>11</sup>).
  - Consejo Consultivo Científico y Técnico (se reúne anualmente<sup>12</sup>).
- d) Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)
- Asamblea General de los Estados Partes (celebra una reunión ordinaria cada dos años<sup>13</sup>).
  - Comité Intergubernamental (celebra una reunión ordinaria anual).
- e) Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005)
- Conferencia de las Partes (celebra una reunión ordinaria cada dos años<sup>14</sup>).
  - Comité Intergubernamental (celebra una reunión ordinaria cada año<sup>15</sup>).

### III.3. Creación de órganos de seguimiento: definición, objeto y procedimiento

#### a) Definición

20. Además de la decisión relativa a la revisión de las disposiciones de la Convención de 1970 o la elaboración de un protocolo, los Estados Partes podrían también pronunciarse sobre la necesidad de crear órganos con competencias específicas en materia de seguimiento de la aplicación de la Convención de 1970. En particular, en este caso los Estados Partes podrían

<sup>9</sup> [Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado](#) (1954), Artículo 27.1.

<sup>10</sup> Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, Artículo 3.2 del Reglamento (en inglés).

<sup>11</sup> Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001), Artículo 23.

<sup>12</sup> Estatutos del Consejo Consultivo Científico y Técnico, Artículo 4 a).

<sup>13</sup> Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), Artículo 4.2.

<sup>14</sup> Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), Artículo 22.2.

<sup>15</sup> Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), Artículo 23.2.

decidir crear los siguientes órganos, tomando como modelo las demás convenciones del Sector de Cultura:

- una asamblea de los Estados Partes, cuyas reuniones se celebrarían con una periodicidad por determinar (cada cuatro años, por ejemplo);
- y un comité intergubernamental<sup>16</sup>, cuyas reuniones se celebrarían con una periodicidad por determinar (cada dos años, por ejemplo).

b) Objeto

21. Conferir un carácter periódico a las reuniones de dichos órganos permitiría a los Estados Partes aprovechar la posibilidad de intercambiar sus prácticas idóneas relativas a la aplicación de la Convención de 1970, así como también de debatir sobre las dificultades al respecto. Concretamente, las reuniones de dichos órganos permitirían:

- examinar los informes nacionales sobre la aplicación de la Convención de 1970 (lo que actualmente se realiza cada cuatro años);
- evaluar la cooperación internacional entre los servicios policiales, las aduanas, etc.;
- reforzar la eficacia de los acuerdos bilaterales/multilaterales, o elaborar nuevos acuerdos de ese tipo;
- debatir sobre los casos de restitución que se enmarcan en el ámbito de aplicación del Tratado y, en los casos contrarios, mejorar la coordinación del trabajo con el Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en Caso de Apropiación Ilícita, cuyas funciones, como resultado de lo anterior, quedarían mejor definidas.

c) Procedimiento

22. Estos órganos de seguimiento se pueden crear, por ejemplo, de la siguiente manera:

- i) Una enmienda del Reglamento<sup>17</sup> de la Reunión de los Estados Partes en la Convención de 1970 que establezca la frecuencia de la reunión de los Estados Partes y la creación de un órgano subsidiario (comité intergubernamental). Al optar por esta opción, los Estados Partes sortearán la dificultad de un procedimiento complejo para la revisión de la Convención o la aprobación de un protocolo.
- ii) De manera alternativa, la elaboración de un protocolo que, por una parte, completaría ciertas disposiciones de la Convención de 1970 y, por otra, prevería la creación de dichos órganos (asamblea general y comité intergubernamental). Como se indicó en el párrafo 9, sería necesario que los Estados Partes convocasen una conferencia diplomática para elaborar el protocolo.

23. Sea cual fuere la forma que adopte el órgano de seguimiento, los Estados Partes deberían debatir sobre los siguientes puntos y tomar decisiones al respecto:

- composición: número de miembros, distribución geográfica, procedimiento para la elección de los miembros, etc.;

---

<sup>16</sup> El número de miembros y las funciones de este comité intergubernamental determinarían su naturaleza, es decir, si se trataría de un comité intergubernamental como los que ya existen en la UNESCO y que se han creado para ciertas convenciones culturales, un comité de dirección o un comité consultivo científico y técnico.

<sup>17</sup> Véase el documento C70/12/2.MSP/3.

- mandato: promoción del respeto de las disposiciones, control del cumplimiento de las disposiciones o únicamente función de información;
- periodicidad y modalidad de convocación de las reuniones/sesiones<sup>18</sup>;
- repercusiones financieras;
- elaboración de un reglamento;
- sistema de presentación de informes.

24. La falta en este momento de órganos rectores formales propios de la Convención de 1970 se traduce por un seguimiento incompleto de la aplicación de este instrumento jurídico internacional. En 1970, los Estados no estimaron útil la creación de dichos mecanismos. Sin embargo, 42 años más tarde, los 122 Estados Partes solicitan explícitamente que se garantice un seguimiento más regular y estructurado de la aplicación de la Convención, tanto en el plano internacional como nacional. En consecuencia, podría resultar útil la celebración de reuniones en el marco de la reunión de la Conferencia General o la creación de un comité de seguimiento, ambos dedicados especialmente a la Convención de 1970.

25. Teniendo en cuenta lo que antecede, la Reunión de los Estados Partes podría aprobar el siguiente proyecto de resolución:

#### **V. PROYECTO DE RESOLUCIÓN 2.MSP 6**

*La Reunión de los Estados Partes,*

1. Habiendo examinado el documento C70/12/2.MSP/6,
2. Da las gracias a la Secretaría por su labor,
3. Decide ...

---

<sup>18</sup> Por lo general, las reuniones/sesiones de los órganos subsidiarios se celebran durante la Conferencia General, o inmediatamente después de ésta, debido a que se cuenta con la presencia de los representantes de la mayor parte de los Estados Miembros de la UNESCO.