



## Consejo Económico y Social

Distr. limitada  
19 de mayo de 2010  
Español  
Original: inglés

### Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

19º período de sesiones

Viena, 17 a 21 de mayo de 2010

### Proyecto de informe

*Relatora:* Simona Manuela **Marin** (Rumania)

#### Adición

### Debate temático sobre la protección contra el tráfico ilícito de bienes culturales

1. En sus sesiones tercera y cuarta, celebradas el 18 de mayo de 2010, la Comisión examinó el tema 3 del programa, titulado “Debate temático sobre la protección contra el tráfico ilícito de bienes culturales”. El debate se guió con arreglo a los siguientes subtemas:

a) Legislación y políticas aplicables, desde el punto de vista de la prevención del delito y la justicia penal, para combatir el tráfico de bienes culturales, incluidas cuestiones de penalización y ejecución de decisiones judiciales, haciendo hincapié en los vínculos entre ese tráfico y la delincuencia organizada transnacional;

b) Prevención del tráfico de bienes culturales, en particular mediante:

i) La concienciación, la creación de capacidad, la asistencia técnica y la coordinación interdisciplinaria;

ii) La penalización en el contexto de la prevención;

iii) Medidas diseñadas para salvaguardar los bienes culturales, incluidos medios para identificar bienes culturales y medidas de protección física;

c) Nuevas tendencias (como el uso de Internet y el comercio y de las subastas electrónicas) y respuestas adecuadas;



d) Cooperación internacional, regional y bilateral, en el marco del mandato de la UNODC, para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales, incluso mediante la asistencia judicial recíproca, las alianzas entre el sector privado y el público y mecanismos para la restitución y devolución de los bienes objeto de tráfico, teniendo debidamente en cuenta el papel de la asistencia técnica.

2. Para su examen del tema 3, la Comisión tuvo ante sí los siguientes documentos:

a) Informe del Secretario General sobre protección contra el tráfico de bienes culturales (E/CN.15/2010/4);

b) Nota de la Secretaría sobre las recomendaciones del Grupo de expertos sobre la protección contra el tráfico de bienes culturales (E/CN.15/2010/5);

c) Nota de la Secretaría sobre la guía para el debate temático sobre la protección contra el tráfico de bienes culturales (E/CN.15/2010/6);

d) Nota de la Secretaría sobre tendencias de la delincuencia a nivel mundial y nuevas cuestiones y respuestas relativas a la prevención del delito y la justicia penal: protección contra el tráfico de bienes culturales (E/CN.15/2010/17);

e) Informe de la reunión del grupo de expertos sobre la protección contra el tráfico de bienes culturales, celebrada del 24 al 26 de noviembre de 2009 en Viena (UNODC/CCPCJ/EG.1/2009/2).

3. Con el Presidente ocupando la presidencia, el debate temático sobre el tema 3 estuvo dirigido por los siguientes ponentes: Boules Iskandar (Egipto), Jorge Costa Palacios (Ecuador), Francisco Javier Dorantes Díaz (México), Laurence Massy (Bélgica) y Giovanni Nistri (Italia), que hicieron uso de la palabra sobre el subtema a); Paolo Giorgio Ferri (Italia), Gregory J. Borgstede (Estados Unidos de América) y V.V. Petrakov (Federación de Rusia), que hicieron uso de la palabra sobre el subtema b); Zhan Jianxin (China), que habló de los subtemas c) y d); Benno Widmer (Suiza), que se refirió al subtema c); y Adel Fahmy (Egipto), Ali Beizaei (República Islámica del Irán) y Michael Peay (Estados Unidos de América) que hablaron del subtema d).

4. El Presidente hizo una declaración introductoria. También hizo una declaración introductoria el Oficial encargado de la División para Asuntos de Tratados de la UNODC. Hicieron declaraciones los representantes del Sudán, la Argentina, la Jamahiriya Árabe Libia, el Canadá, Argelia, Alemania, el Reino Unido, Belarús, Austria, Irán (República Islámica del), los Estados Unidos, Bélgica, Turquía, Rumania y la India. También hicieron declaraciones los observadores de Italia, el Ecuador, el Iraq, Francia, el Líbano, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Grecia, Bulgaria, Venezuela (República Bolivariana de), el Perú y los Países Bajos. El observador de Palestina hizo una declaración. Además, hicieron declaraciones los observadores de la INTERPOL, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Consejo Académico del Sistema de las Naciones Unidas.

## A. Deliberaciones

5. El Presidente recordó a los delegados los acuerdos en que se había convenido con respecto al debate temático y puso de relieve la gran importancia de la nueva cuestión del tráfico de bienes culturales en el mundo entero.

6. El Oficial encargado de la División para Asuntos de Tratados, en sus observaciones introductorias, observó que el tráfico de bienes culturales era una cuestión importante en el programa de las Naciones Unidas. Hizo referencia a las resoluciones 2004/34 y 2008/23 del Consejo Económico y Social, tituladas “Protección contra el tráfico de bienes culturales”, en particular la preocupación que puso de manifiesto el Consejo por la creciente participación de grupos delictivos organizados en todos los aspectos del tráfico ilícito de bienes culturales, y la necesidad de que los Estados Miembros adoptaran diversas medidas para promover la protección de los bienes culturales. Se refirió también a la petición del Consejo en esas resoluciones de que la UNODC organizara una reunión de un grupo de expertos en colaboración con la UNESCO. Seguidamente, hizo referencia al marco jurídico internacional en vigor para la protección de los bienes culturales y el valor añadido que la Convención contra la Delincuencia Organizada podía aportar a ese régimen.

### Subtema a)

**Legislación y políticas aplicables, desde el punto de vista de la prevención del delito y la justicia penal, para combatir el tráfico de bienes culturales, incluidas cuestiones de penalización y ejecución de decisiones judiciales, haciendo hincapié en los vínculos entre ese tráfico y la delincuencia organizada transnacional**

7. El primer ponente presentó un panorama general de las características más destacadas de la legislación nacional en materia de protección de bienes culturales. Asimismo, describió el papel y las funciones del Comité del Consejo, por tratarse del único órgano encargado de la supervisión de los bienes culturales, con facultades para dictar autorizaciones escritas para la devolución de bienes robados y la indemnización.

8. El segundo ponente señaló las graves amenazas que planteaba el tráfico de bienes culturales y la importancia de la acción concertada para preservar la identidad de los pueblos. Como la recuperación y devolución de bienes culturales era uno de los problemas más difíciles de resolver, hizo hincapié en la necesidad de la adhesión a los instrumentos jurídicos internacionales y su cumplimiento, para reducir el costo de las actuaciones judiciales y lograr la devolución de los bienes a sus legítimos propietarios. Se expresó apoyo a las recomendaciones adoptadas por el grupo de expertos y el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal y a la utilización de la Convención contra la Delincuencia Organizada como instrumento eficaz de la cooperación internacional para combatir la delincuencia contra el patrimonio cultural. El ponente sugirió que la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional estudiaran la posibilidad de fortalecer el instrumento, elaborando un Protocolo de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

9. El tercer ponente se refirió al derecho de la cultura como principio fundamental. Entre las propuestas presentadas, el orador recalcó la importancia de formular principios que trasciendan la dimensión nacional. Indicó que la protección de los bienes culturales no podía limitarse a los principios e instrumentos del derecho civil, sino que tenía que abarcar también los aspectos pertinentes del derecho penal.

10. El cuarto ponente disertó sobre la complejidad de hacer frente al robo de bienes culturales en un Estado federal, con diferentes sistemas de protección de los bienes culturales. En ausencia de legislación penal aplicable, la aplicación de principios de derecho civil permitía cierta protección, pero no era suficiente. La devolución de los bienes robados entrañaba largas negociaciones bilaterales, lo que exigía reciprocidad. Dado que el papel de los diversos actores (marchantes, coleccionistas, etc.) era dispar, cualquier norma que se elaborara debía aplicarse a todos. A nivel nacional se trataba de armonizar los diferentes conjuntos de normas.

11. El quinto ponente presentó ejemplos de recientes operaciones relacionadas con bienes culturales, que pusieron de manifiesto la comisión de otros delitos, como el blanqueo de dinero, y la participación de organizaciones delictivas. Los Estados Miembros podían recurrir a las técnicas de investigación descritas en la Convención contra la Delincuencia Organizada. Se hizo referencia, en particular, a técnicas especiales, como las operaciones especialmente para luchar contra los delitos cometidos a través de Internet.

12. La mayoría de los oradores acogieron complacidos la celebración, del 24 al 26 de noviembre de 2009, de la reunión del grupo de expertos sobre la protección contra el tráfico de bienes culturales y apoyaron sus recomendaciones, que habría de adoptar la Comisión. Los oradores se refirieron también a la aprobación de la Declaración de Salvador por el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que incluía orientaciones específicas sobre la protección de los bienes culturales.

13. Varios oradores reconocieron la utilidad del marco jurídico internacional existente para la protección de los bienes culturales, a saber, la Convención de la UNESCO sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, de 1970, el Convenio del Unidroit sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, aprobado por el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado y la UNESCO (Convenio del Unidroit), de 1995, y la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954 (Convención de La Haya). Se pasó revista a algunas de las disposiciones pertinentes de la Convención de la UNESCO de 1970 y del Convenio del Unidroit de 1995, y algunos oradores recalcaron la importancia de que se aplicaran. Se señaló que, aunque estos instrumentos brindaban un amplio marco para la reglamentación y prevención del tráfico de bienes culturales, era preciso reforzar la respuesta de justicia penal.

14. Varios oradores describieron el marco jurídico de sus países y expusieron casos y experiencias concretas de prevención y lucha contra el tráfico de bienes culturales, en particular las dificultades con que se había tropezado para recuperar y restituir los artículos robados. Aunque muchos Estados eran parte en la Convención de 1970, no todos habían incorporado las disposiciones de esa Convención en su

legislación nacional. Varios Estados no disponían del marco normativo apropiado para proteger los bienes culturales a fin de que no se traficaran. Por ello, la mayoría de los oradores recalcaron la necesidad de armonizar las leyes nacionales para propiciar la cooperación internacional e impusieran sanciones acordes con la gravedad del delito.

15. Con respecto a la penalización, algunos oradores indicaron que sus países habían tipificado delitos específicos relativos al tráfico de bienes culturales, mientras que otros aplicaban el régimen general, como el robo, para luchar contra el tráfico. Varios oradores recalcaron la necesidad de regular el mercado, en particular las casas de subastas y las plataformas de Internet. Varios oradores también se manifestaron preocupados por el vínculo entre el tráfico de bienes culturales y la delincuencia organizada transnacional, lo que requería una cooperación internacional más eficaz. Se observó que el mercado del arte, era un mercado transnacional y que el tráfico de bienes culturales se estaba convirtiendo en una de las formas de delito más lucrativas, debido a los elevados precios de los objetos culturales y a la creciente demanda. También se observó que había un vínculo entre el tráfico de bienes culturales y la delincuencia organizada, la corrupción, el blanqueo de dinero y la evasión fiscal, y que la penalización del tráfico de bienes culturales también contribuiría a combatir estos delitos conexos, a los que se referían la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y en el de la Convención contra la Corrupción.

16. Se reconoció que la Convención contra la Delincuencia Organizada era un instrumento útil para la cooperación internacional, incluida la asistencia judicial recíproca, las técnicas especiales de investigación y el establecimiento de unidades de investigación conjuntas. Un orador recalcó la importancia del delito de participación en un grupo delictivo (art. 5), que no solo facilitaba la investigación y el enjuiciamiento de los grupos que participaban directamente en esas actividades delictivas, sino que además permitía llegar a otros involucrados, e invitó a los Estados a que, en la medida de lo posible, aplicaran el artículo 5. El mismo orador proporcionó información sobre algunas de las operaciones realizadas recientemente para encontrar y recuperar bienes culturales robados o exportados ilícitamente, en las que se habían aplicado con éxito las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada para investigar delitos de tráfico y de blanqueo de dinero.

17. Algunos oradores propusieron que se adoptara un nuevo protocolo de la Convención contra la Delincuencia Organizada que se refiriera específicamente al tráfico de bienes culturales, de manera que los Estados dispusieran de un instrumento de cooperación eficaz en esta esfera. Conforme a ese protocolo el tráfico de bienes culturales se consideraría un delito grave y contendría disposiciones sobre la penalización, la cooperación y la recuperación de los bienes no incluidos en inventarios. Otros oradores, estimaron que ese protocolo no era una forma apropiada de resolver el problema y que no debían incluirse en un instrumento de derecho penal otros aspectos relacionados con la protección de los bienes culturales, como las bases de datos, las licencias concedidas a los comerciantes, la debida diligencia y la concienciación. Algunos oradores sugirieron que la Comisión tratara de encontrar formas de mejorar la aplicación de los instrumentos existentes.

18. Algunos oradores recalcaron la importancia de mejorar la aplicación de los instrumentos existentes y de estudiar formas de interpretar sus disposiciones de tal manera que respaldaran la prevención del delito, antes de considerar la posibilidad de adoptar nuevos instrumentos. Varios oradores se manifestaron a favor de adoptar las recomendaciones del grupo de expertos y del Congreso sobre el Delito para desarrollar orientaciones específicas respecto de la aplicación de las disposiciones penales relacionadas con la protección de los bienes culturales y, en su caso, la debida diligencia. Algunos sugirieron que se preparara una ley modelo que facilitara la aplicación de las disposiciones pertinentes de la Convención contra la Delincuencia Organizada y de la Convención contra la Corrupción.

19. Algunos oradores observaron que la función de la UNODC en la protección de los bienes culturales debía consistir en proporcionar asistencia y asesoramiento a otros organismos de las Naciones Unidas en lo relativo a los aspectos de prevención del delito y justicia penal, mientras que la UNESCO, con sus conocimientos especializados, tenía una gran función que desempeñar.

20. Hubo oradores que se refirieron a la necesidad de que hubiera unidad, rastreabilidad y rigor. Concretamente, hablaron de la necesidad de establecer unidades especiales, inventarios que permitieran rastrear los artículos y sanciones graves contra los delincuentes.

21. Algunos oradores se refirieron al concepto de buena fe en el sentido de que había que aclararlo y aplicarlo más. Según algunos oradores, si bien la buena fe podía ser un concepto apropiado en el contexto del resarcimiento conforme al derecho civil, era menos importante en los códigos penales, en cuyo caso la carga de la prueba no debía invertirse.

22. En general los participantes estuvieron de acuerdo en cuanto a la importancia de la concienciación, la creación de capacidad y la asistencia técnica, no solo cuando iban dirigidas a los magistrados y otros funcionarios encargados de adoptar decisiones, sino al público en general. También se consideró que la concienciación era de gran importancia a efectos de fomentar el concepto de la debida diligencia. Algunos oradores indicaron que sus países ya proporcionaban asistencia técnica y asesoramiento a otros países y que estaban dispuestos a seguir haciéndolo.

23. Se observó que la penalización podía ser una importante medida preventiva, ya que podía tener un importante efecto disuasorio del tráfico de bienes culturales. En las leyes sobre el particular se debía tener en cuenta la gravedad de los delitos y se debían preverse sanciones suficientemente estrictas para que fueran disuasivas.

24. Se sugirió que se estableciera un comité nacional multidisciplinario en cada país, del que formaran parte las instituciones competentes y expertos en la materia. Varios oradores hablaron de los buenos resultados obtenidos en sus países con la coordinación interdisciplinaria.

25. Se señaló que un mejor intercambio de información, incluida información espontánea, era una de las medidas más importantes. El intercambio de información en tiempo real era de importancia capital. Se recomendó a los Estados que celebraran consultas oficiosas antes de presentar solicitudes oficiales de asistencia o de información, a fin de que sus solicitudes fueran completas.

26. También se observó que los Estados debían permitir la admisión universal de las pruebas, incluidas las pruebas obtenidas por otros Estados, a fin de facilitar la investigación de los delitos transnacionales y promover la cooperación internacional.

27. Se dijo que entre las medidas preventivas cabía incluir actividades de capacitación y creación de capacidad para la policía y otras instituciones interesadas, así como para el público en general, y la preparación de inventarios nacionales, listas de objetos culturales y, archivos fotográficos de esos objetos, así como bases de datos nacionales, con la posibilidad de vincularlas entre sí y con las bases de datos internacionales. También se mencionó la supervisión de los mercados de subastas, incluso a través de sitios web del dominio público y la utilización de técnicas modernas, como detectores de metales y la tecnología espacial, para vigilar y proteger los sitios arqueológicos.

28. Se dijo que en las medidas de prevención debían intervenir los países de origen, de tránsito y de destino y que esas medidas debían ajustarse a las condiciones específicas de esos países.

#### **Subtema b)**

**Prevención del tráfico de bienes culturales, en particular mediante: i) la concienciación, la creación de capacidad, la asistencia técnica y la coordinación interdisciplinaria; ii) la penalización en el contexto de la prevención; iii) medidas diseñadas para salvaguardar los bienes culturales, incluidos medios para identificar bienes culturales y medidas de protección física**

29. El primer ponente describió las características pertinentes de la cooperación preventiva para la protección de los bienes culturales y recordó que rara vez se aplicaban en la práctica. Atribuyó gran importancia al intercambio espontáneo de información como se preveía en la Convención contra la Delincuencia Organizada y también describió otras medidas, como el establecimiento de un grupo de trabajo interdisciplinario para fomentar la cooperación y vigilar el mercado del arte. Además, el experto sugirió que se adoptaran disposiciones, como estaba previsto en la Convención, incluida la posibilidad de reducir las penas para quienes colaboraban con los organismos de represión, así como el uso de técnicas de investigación especiales, como las subastas simuladas.

30. El segundo ponente describió las medidas adoptadas por su gobierno para prevenir el tráfico de bienes culturales. Abarcaban el inventario y el cuidado de las colecciones, las investigaciones científicas y la educación pública para propiciar la protección activa de los sitios culturales. Se habían firmado acuerdos bilaterales y multilaterales para reducir los incentivos al pillaje con medidas como la elaboración de leyes y políticas pertinentes, el establecimiento de inventarios, la formulación de planes de gestión, la capacitación de los profesionales de los museos, de los funcionarios de aduanas y de los servicios de represión, programas de educación pública y un mayor acceso internacional a los bienes culturales mediante los intercambios de materiales con fines científicos, culturales y educativos.

31. El tercer ponente hizo referencia a las medidas enumeradas en la resolución 2008/23 del Consejo Económico y Social y describió la forma en que su gobierno las había aplicado. El acuerdo regional de cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes, podía constituir un buen

modelo para la prevención mediante la cooperación, ya que requería que los Estados Miembros intercambiaran información operacional, forense, estadística y de otra índole, incluida información confidencial sobre los delitos que se proyectaba cometer o que ya se habían cometido, así como información sobre las organizaciones y las personas que tenían conocimiento de ellos. El acuerdo también hacía referencia a operaciones e investigaciones; la planificación y aplicación de medidas de prevención, operaciones e investigaciones coordinadas; medidas coordinadas para prevenir y suprimir el uso de redes de telecomunicaciones abiertas para la venta de bienes culturales robados; la capacitación del personal y el mejoramiento de sus aptitudes en el caso de los especialistas; nuevos métodos de marcar los bienes culturales; el establecimiento y la aplicación de procedimientos para la importación y exportación de bienes culturales; la prevención de excavaciones arqueológicas ilícitas o la realización de otras transacciones ilícitas con respecto a los bienes culturales; la garantía del reconocimiento de que quienes adquirían a sabiendas bienes culturales robados o importados ilícitamente actuaban de mala fe; la creación de un registro fotográfico y la aplicación de una marca oculta a los bienes culturales de propiedad del Estado; y sanciones para las organizaciones y particulares que cometieran delitos o que tuvieran conocimiento de ellos, como el robo, la adquisición, la venta o la importación o exportación ilícitas de bienes culturales.

32. Algunos oradores se manifestaron preocupados por la creciente utilización de tecnología moderna, como Internet, el comercio electrónico y las subastas, para perpetrar delitos de tráfico, y observaron que la relativa impunidad de esos delitos y los pingües beneficios que aportaban hacían que resultaran atractivos para los grupos delictivos organizados. También se observó que el mercado de esos objetos estaba creciendo y que los precios de los objetos de arte robados iban en aumento; asimismo, se mencionó la utilización de la tecnología de la información y las telecomunicaciones, en particular Internet, en el comercio de bienes robados. Un orador sugirió que en una futura convención contra los delitos cibernéticos se incluyera una disposición sobre el tráfico de bienes culturales.

33. Se dijo que también debía abordarse el problema de investigar las ventas ilícitas por Internet, en que estos sitios podían aparecer solo durante unos pocos días y después desaparecer. Algunos oradores sugirieron que se abordara también el problema del saqueo: el saqueo requería soluciones creativas porque no se podían utilizar inventarios ni intercambiar información.

34. Un orador recalcó la eficacia de las medidas reglamentarias, como exigir a los marchantes que cumplieran determinadas condiciones, revisándolas cada año y descalificando a quienes no las respetaran, y supervisando a las empresas que participaran en las ventas de arte, así como certificando los objetos vendidos en subastas. La mejor forma de hacer frente a la negligencia de las empresas en lo tocante a cumplir sus obligaciones de debida diligencia consistía en recurrir a disposiciones penales apropiadas.

35. Algunos oradores alentaron la utilización de códigos de conducta para los profesionales, como los elaborados por la UNESCO y el Consejo Internacional de Museos e insistieron en la necesidad de concebir incentivos económicos que se centraran en la oferta y la demanda.

**Subtema c)****Nuevas tendencias (como el uso de Internet y el comercio y las subastas electrónicas) y respuestas adecuadas**

36. El primer ponente hizo una disertación sobre las nuevas tendencias del tráfico de bienes culturales en su país y describió los medios utilizados para hacer frente a los retos conexos. A medida que aumentaban los precios de los objetos de arte robados y saqueados, aumentaban los incentivos para que los grupos organizados participaran en el tráfico. El tamaño del país y el gran número de sitios arqueológicos, junto con el renovado interés en su historia, complicaban aún más las actividades de protección. Se utilizaban Internet y las nuevas tecnologías para que el tráfico siguiera siendo clandestino. Para hacer frente a esos retos, se había exigido que los marchantes cumplieran ciertas condiciones, las subastas debían ser aprobadas por las autoridades, se inspeccionaban anualmente las calificaciones de las empresas y se descalificaba a las que no cumplieran las condiciones, y se realizaban inspecciones periódicas en tiendas y en las fronteras.

37. El segundo ponente se refirió a los problemas específicos que planteaba la venta por Internet de bienes culturales obtenidos ilícitamente y el saqueo de objetos arqueológicos. En un país con más de mil museos, en que el valor del comercio anual de bienes culturales era de más de mil millones de euros, el problema consistía en determinar qué transacciones eran legítimas. Para hacer frente al problema que planteaban las ventas por Internet, se había aprobado una nueva ley, en la que se establecía el marco jurídico y se tipificaban los delitos. Sobre la base de esta ley, se había firmado con una importante empresa de subastas por Internet un acuerdo para garantizar la propiedad legítima de los artículos vendidos. Este acuerdo había resultado bastante eficaz y, como consecuencia, las listas de artículos vendidos también aparecían en los sitios web de las subastas. Para hacer frente al problema del saqueo, además de tipificar los correspondientes delitos, se habían firmado acuerdos bilaterales en virtud de los cuales se renunciaba a exigir que se preparasen inventarios, y se permitía proteger objetos de categorías más amplias.

38. Algunos oradores recalcaron la importancia de respetar los marcos jurídicos internacionales existentes, incorporarlos en la legislación nacional y de concertar acuerdos bilaterales. Se observó que varios países no habían penalizado las dos formas de transferencia de bienes culturales (la importación y la exportación).

39. Se dijo que los acuerdos de cooperación bilaterales habían resultado útiles para algunos Estados Miembros. Se indicó que la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional había contribuido a promover la cooperación con terceros países de otras regiones. Varios oradores indicaron que estaban dispuestos a utilizar la Convención como base jurídica en que fundar la cooperación internacional en el ámbito de la protección de los bienes culturales.

40. Un orador analizó los casos satisfactorios de cooperación y llegó a la conclusión de que consistían en que todos los Estados interesados intercambiaran información y en que los estados de tránsito desempeñaran una función activa. Otro orador habló de la necesidad de contar con leyes nacionales para proteger el patrimonio cultural de otras naciones a fin de que hubiera una cooperación efectiva. Se recalcó la importancia de la INTERPOL para facilitar la cooperación entre fuerzas de policía, en particular, mediante su base de datos digital de bienes robados y su sistema de comunicaciones.

**Subtema d)**

**Cooperación internacional, regional y bilateral, en el marco del mandato de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales, incluso mediante la asistencia judicial recíproca, las alianzas entre el sector privado y el público y mecanismos para la restitución y devolución de los bienes objeto de tráfico, teniendo debidamente en cuenta el papel de la asistencia técnica**

41. El primer ponente indicó y examinó los problemas y las dificultades más importantes que entorpecían una cooperación internacional efectiva en asuntos penales, como que no se identificaran claramente la autoridad central competente, su función y su mandato; la falta de un archivo fotográfico de los bienes robados; la escasa coordinación a nivel nacional con las bases de datos de bienes robados existentes; la falta de leyes y procedimientos armonizados y, en algunos casos, la falta de voluntad política del Estado requerido para ayudar al Estado requirente.

42. El segundo ponente dio ejemplos de casos satisfactorios de cooperación, en particular casos de intercambio de información entre los países de origen, de tránsito y de destino y una actitud proactiva por parte de los países de tránsito para identificar y bloquear las entregas sospechosas. Entre los factores que obstaculizaban la cooperación cabía mencionar la resistencia de algunos Estados a ratificar el Convenio de Unidroit, el abuso de la inmunidad diplomática y la excesiva duración de los procedimientos judiciales.

43. El tercer ponente habló de la importancia de adoptar leyes nacionales para proteger los bienes culturales procedentes de otros países y no solo los del territorio nacional, a fin de que hubiera una base jurídica para la cooperación. Debía recurrirse a acuerdos bilaterales para ampliar la cooperación y abarcar las excavaciones ilícitas. Los países de destino podían redoblar sus esfuerzos por evitar las ventas ilícitas en su territorio e intercambiar información con los países de origen.

44. El cuarto ponente presentó su “manual nacional para obtener cooperación”, que incluía más de 60 tratados bilaterales de asistencia judicial recíproca y que podía aplicarse a las solicitudes de restitución de bienes culturales robados. Para obtener cooperación, era preciso presentar de inmediato pruebas concretas, de manera que pudiera pasarse a la acción antes de que los objetos desaparecieran. Las solicitudes oficiales (incluida la utilización de cartas rogatorias) debía ir precedida de consultas oficiosas e intercambio de información sobre la investigación, a fin de asegurar la rápida tramitación de las solicitudes. La Convención contra la Delincuencia Organizada también podía ser un buen instrumento para promover la cooperación, en particular, sus disposiciones sobre asistencia judicial (art. 18).

45. Los oradores subrayaron la necesidad de cooperación internacional, regional y bilateral para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales, incluso mediante alianzas entre los sectores privado y público y mecanismos para la restitución y devolución de esos bienes.

46. Se aludió a la Convención contra la Delincuencia Organizada como instrumento útil para promover la cooperación eficaz, incluso mediante la asistencia judicial recíproca, y a la función de organizaciones internacionales como la UNESCO y la UNODC en la prestación de asistencia técnica.

47. El observador de la INTERPOL se refirió al sistema de comunicaciones y las bases de datos digitales de ese organismo, que eran un medio importante para facilitar la cooperación entre las fuerzas de policía. El observador de la UNESCO se refirió a las reuniones anuales de capacitación de esa organización para profesionales, en las que se promovía una colaboración más eficaz entre ellos.

48. Al término del debate temático, el Presidente resumió sus aspectos destacados, que son los siguientes:

#### **Resumen del Presidente\***

##### **Observaciones generales**

a) La protección de los bienes culturales es indispensable para mantener el patrimonio de la humanidad y salvaguardar el derecho a la cultura, reconocido como un derecho fundamental por varios países. Pese a ello, se consideró que no se había hecho lo suficiente para asegurar la protección suficiente de los bienes culturales.

b) La Comisión debería estudiar la posibilidad de aprobar todas las recomendaciones de la reunión del Grupo de expertos celebrada en noviembre de 2009 y la Declaración del 12º Congreso de las Naciones Unidas, en las que se imparten orientaciones concretas sobre la protección de los bienes culturales.

##### **Legislación y políticas aplicables, desde el punto de vista de la prevención del delito y la justicia penal, para combatir el tráfico de bienes culturales, incluidas cuestiones de penalización y ejecución de decisiones judiciales, haciendo hincapié en los vínculos entre ese tráfico y la delincuencia organizada transnacional**

c) Se precisa reforzar la reacción de la justicia penal ante el problema cada vez más grave del tráfico de bienes culturales. Algunos de los aspectos principales que se deben estudiar son la armonización de las leyes nacionales, la penalización del delito concreto de tráfico de bienes culturales y la imposición de sanciones apropiadas que reflejen la gravedad de ese delito. De manera análoga, la legislación nacional debe garantizar también la reglamentación del mercado, en particular las casas de subastas y las plataformas de Internet. Se señaló que en varios países no se ha penalizado ninguna de esas formas de transferencia (la importación y la exportación);

d) Los Estados no han aplicado plenamente el marco jurídico internacional en vigor para la protección de los bienes culturales, y también se consideraba necesario adoptar medidas suplementarias para reforzar los aspectos de justicia penal relativos a la protección de los bienes culturales.

e) Se había tropezado con dificultades y problemas para la recuperación y devolución de los bienes robados. Se requerían mejores mecanismos de cooperación internacional e instrumentos adecuados para facilitar y acelerar los procedimientos para la restitución de los bienes culturales robados.

---

\* El siguiente resumen del Presidente se reproduce tal como fue presentado.

f) Los grupos delictivos organizados transnacionales participan cada vez más en el tráfico de bienes culturales, y se reconoció también que el mercado de obras de arte tenía un carácter sustancialmente transnacional. Las enormes utilidades que reporta convierten al tráfico de bienes culturales en uno de los delitos nuevos más importantes de los últimos tiempos, que estimula la demanda de esos objetos y alienta a la comisión de actos dolosos. El tráfico de bienes culturales está vinculado a otros delitos, como la delincuencia organizada, la corrupción, el blanqueo de dinero y la evasión fiscal, que pueden abordarse en el marco de instrumentos existentes contra la delincuencia como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

g) La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional es un instrumento útil de cooperación internacional, en el que se prevén medidas como la utilización de técnicas especiales de investigación y el establecimiento de dependencias especiales de investigación, entre otras cosas. La definición de un grupo estructurado y del delito de participación en las actividades de un grupo delictivo contribuían a ayudar a los países a combatir ese nuevo delito. Los países que ya utilizan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para proteger los bienes culturales han puesto de relieve la utilidad y los beneficios suplementarios de ese instrumento.

h) Se consideró que un posible nuevo protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sería una opción posible para ayudar a los Estados a combatir de manera más concreta el tráfico ilícito de bienes culturales. En el marco de dicho protocolo se tipificaría como delito grave el tráfico de bienes culturales y se elaborarían, entre otras cosas, disposiciones relativas a la penalización, la cooperación y la recuperación de los bienes en los casos en que no hubiera inventarios. Sin embargo, esa propuesta no recibió apoyo de todos los oradores, algunos de los cuales consideraron que un protocolo no sería la forma más idónea de hacer frente a ese problema. A su juicio, los aspectos de reglamentación relativos a la protección de los bienes culturales, como las bases de datos, la concesión de licencias a los marchantes, el requisito de diligencia debida y las campañas de sensibilización, no debían formar parte de un instrumento de derecho penal. En lugar de ello, la Comisión debería buscar formas de mejorar la aplicación de los instrumentos en vigor y darles más eficacia antes de considerar la posibilidad de elaborar instrumentos nuevos.

i) Muchos países consideraron que era preciso elaborar directrices concretas para aplicar las disposiciones penales relativas a la protección de los bienes culturales y, según procediera, los criterios de diligencia debida. Se podría impartir más orientación a los Estados elaborando una ley modelo para la aplicación de las disposiciones penales pertinentes, incluidas las de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

j) Se examinó la función de la UNODC para ayudar a los Estados en sus iniciativas para proteger los bienes culturales. Algunos países consideraron que dicha función se limitaba a la prestación de asistencia y asesoramiento a otros organismos de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en tanto que la UNESCO asumía la función principal en la protección general de los bienes culturales.

k) Varios oradores consideraron que se requería aclarar más y aplicar el concepto de “buena fe”. Algunos señalaron que no correspondía del todo a los códigos penales, con arreglo a los cuales no se debía invertir la carga de la prueba. Podía resultar adecuado en el contexto de la indemnización prevista en el derecho civil para los tenedores de buena fe. El Convenio del Unidroit podría constituir una base útil a ese respecto.

**Prevención del tráfico de bienes culturales, en particular mediante: a) la concienciación, la creación de capacidad, la asistencia técnica y la coordinación interdisciplinaria; b) la penalización en el contexto de la prevención; c) medidas diseñadas para salvaguardar los bienes culturales, incluidos medios para identificar bienes culturales y medidas de protección típica**

l) Se requieren medidas preventivas para proteger los bienes culturales, en diversos ámbitos; se debería sensibilizar e impartir capacitación y prestar asistencia técnica no solo a los jueces y otros funcionarios responsables de adoptar decisiones, sino también al público en general. Con ello se contribuiría también a promover el concepto de la diligencia debida. Los Estados que ya prestaban asistencia técnica y asesoramiento a otros países deberían continuar haciéndolo.

m) La penalización también puede tener un carácter preventivo, por su posible efecto de disuasión del tráfico de bienes culturales. Con esa finalidad, es importante que los tipos penales reflejen el carácter grave del delito y que en ellos se prevean sanciones disuasivas.

n) La creación de un comité multidisciplinario nacional en cada país, integrado por representantes de las instituciones pertinentes y por expertos, y la de un centro de coordinación que sirva de enlace con otros países, se ha considerado otra forma importante y eficaz de proteger los bienes culturales y prevenir su tráfico. Esos órganos han dado buenos resultados en varios países y han contribuido a lograr una mayor coordinación interinstitucional.

o) La intensificación del intercambio de información, incluida la información espontánea, se consideró una de las medidas más pertinentes. El intercambio de información en tiempo real, y la práctica de celebrar consultas oficiosas antes de presentar solicitudes oficiales de asistencia o información, también han resultado demostrablemente fructíferos. La creación de un marco de acuerdos bilaterales facilita el intercambio y refuerza la cooperación con fines de prevención.

p) Se reconoce que admitir los elementos de prueba reunidos por otros países es un factor importante para facilitar la investigación de delitos transnacionales y promover la cooperación internacional.

q) Otras medidas preventivas comprenden actividades de capacitación y creación de capacidad para la policía y otras instituciones interesadas, incluidas la ciudadanía en general, así como el establecimiento de inventarios nacionales, listas de objetos culturales y, de ser posible, un archivo fotográfico de esos objetos, el establecimiento de una base de datos nacional, que pueda vincularse a otras del mismo carácter y a las bases de datos internacionales existentes, en particular la de INTERPOL.

r) Se requiere seguir elaborando y difundiendo entre los Estados formas de promover la cooperación preventiva, incluida la vigilancia de los mercados de subastas y la difusión de información por conducto de los sitios web de acceso público. Además, se abordó la conveniencia de utilizar tecnologías modernas para la vigilancia y protección de los emplazamientos arqueológicos, como detectores de metales y tecnología espacial, entre otras cosas.

s) En todos los casos, las medidas preventivas deberían orientarse a los países de origen, tránsito y destino, y ajustarse a su situación concreta.

t) La utilización de códigos de conducta para los profesionales, como los elaborados por la UNESCO y el Consejo Internacional de Museos, es una medida preventiva importante.

u) Se deberían seguir elaborando medidas para hacer frente a la oferta y la demanda, utilizando incentivos económicos.

**Nuevas tendencias (como la utilización de Internet, el comercio electrónico y la subasta) y reacciones adecuadas**

v) La ampliación del mercado y el aumento de los precios de los objetos de arte robados, así como la utilización de la tecnología de la información (en particular en Internet) para el tráfico de bienes robados, han significado que aumenten la demanda y la oferta de esos objetos, lo que supone un incentivo para cometer esos delitos. La investigación de las ventas ilícitas por Internet es difícil por la precariedad de la información, que puede desaparecer con rapidez y puede significar que determinados números de teléfono ya no existan.

w) El saqueo de bienes se debe abordar por separado, a fin de tener en cuenta la ausencia de inventarios. Para intercambiar información se requieren soluciones creativas.

x) Se deben adoptar medidas de reglamentación como las de exigir a los marchantes que cumplan determinados requisitos, someter a estos a exámenes anuales y eliminar a las empresas que no los cumplan, así como vigilar a las tiendas dedicadas a la venta de objetos de arte; otra medida posible sería la certificación de los objetos que se ofrezcan a la venta. La mejor forma de hacer frente a la negligencia de las empresas con respecto a su obligación de actuar con la diligencia debida sería ajustar las disposiciones penales correspondientes en caso de que los interesados no cumplan sus obligaciones.

y) En el futuro, sería posible hacer frente a las ventas ilícitas por Internet mediante un instrumento internacional relativo al ciberdelito.

**Cooperación internacional, regional y bilateral, en el marco del mandato de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales, incluso mediante la asistencia judicial recíproca, las alianzas entre el sector privado y el público y mecanismos para la restitución y devolución de los bienes objeto de tráfico, teniendo debidamente en cuenta el papel de la asistencia técnica**

z) Se debían abordar y resolver los problemas relativos a la cooperación internacional en asuntos penales, como la falta de claridad respecto de la autoridad central competente, la ausencia de un archivo fotográfico de los bienes robados en

algunos países, la falta de coordinación adecuada en el plano nacional, la ausencia de leyes y procedimientos armonizados y la falta de voluntad política para prestar asistencia a los Estados que la solicitaran. La adhesión a los tratados internacionales sería la base de esa cooperación. Sin embargo, en ocasiones esos documentos deben reflejarse en el derecho interno o en acuerdo bilaterales;

aa) El recurso a acuerdos bilaterales de cooperación como complemento de los acuerdos internacionales ha resultado muy útil para algunos Estados Miembros. Se puso de relieve igualmente la utilidad de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para promover, en particular, la cooperación con terceros países de otras regiones. Varios países indicaron su disposición a utilizar esa Convención como base jurídica de la cooperación internacional para la protección de los bienes culturales.

bb) La INTERPOL puede facilitar la cooperación entre los organismos de policía, en particular por medio de su base de datos digital de bienes robados y sus sistemas de comunicación; la labor de la UNESCO en materia de sensibilización y capacitación estaba ayudando a crear un cuadro de profesionales capacitados. La UNODC debería cooperar y coordinar sus medidas con otras organizaciones, en particular la UNESCO y la INTERPOL, entre otras, y participar en esas actividades cuando procediera.

## **B. Curso práctico sobre protección contra el tráfico de bienes culturales**

49. Los institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal organizaron un curso práctico sobre la protección contra el tráfico ilícito de bienes culturales. El curso práctico estuvo presidido por el Primer Vicepresidente de la Comisión y actuó como moderador el Coordinador Científico del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional.

50. Se hizo referencia a la mesa redonda sobre el tráfico ilícito de antigüedades, que tuvo lugar en la reunión de 2008 del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional celebrada en Courmayeur (Italia), y a los documentos conexos publicados por dicho Instituto de la red del programa. Los ponentes resumieron los distintos marcos jurídicos que penalizaban el tráfico ilícito de bienes culturales y explicaron las dificultades en cuanto a la determinación de la procedencia lícita de objetos específicos. Entre los temas subyacentes a todas las presentaciones cabe citar la naturaleza transnacional de ese delito y el hecho de que fuera en aumento, y la creciente actividad de los grupos delictivos organizados en cuanto a esos delitos. Por consiguiente, la cooperación y coordinación entre los países eran imprescindibles para atajar con éxito el problema. A ese respecto, fue especialmente importante el recurso a la Convención contra la Delincuencia Organizada por parte de las autoridades italianas en el despliegue de la Operazione Metallica en 2009.

51. Un representante de la Secretaría hizo una presentación sobre la importancia de la Convención contra la Delincuencia Organizada en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. El orador se refirió a otros marcos jurídicos internacionales existentes, tales como la Convención de 1970 de la UNESCO, el Convenio del Unidroit y la Convención de 1954 de La Haya, y sus dos Protocolos de 14 de mayo de 1954 y 26 de marzo de 1999. Se señaló que la Convención contra la Delincuencia Organizada, así como sus Protocolos, era aplicable a esos delitos, dado que contenía, una definición de la delincuencia organizada. Además, las disposiciones de la Convención sobre la cooperación internacional, incluida la cooperación judicial internacional eran decisivas para la investigación y el enjuiciamiento de los delitos relacionados con el tráfico ilícito de bienes culturales.

52. El observador de la UNESCO mostró un vídeo sobre las actividades de esa organización en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales en el que se describían las repercusiones del tráfico ilícito de bienes culturales y las actividades de algunas asociaciones a ese respecto. En el vídeo se describían las principales medidas enunciadas en la Convención de la UNESCO, en particular los esfuerzos más destacados en lo que respecta a la creación de inventarios, la educación y la certificación. En virtud de la Convención cada país se obligaba a establecer servicios especializados y competentes de protección contra ese tipo de tráfico ilícito. También se hizo referencia a códigos de conducta para marchantes de arte y medidas de autovigilancia, basados en la ética, y se señaló que los traficantes conocían perfectamente la manera de burlar las leyes que limitaban sus actividades.

53. El observador de la Universidad de Glasgow (Reino Unido) se refirió a su investigación sobre el tráfico ilícito de bienes culturales en una presentación titulada “Perspectivas de la prevención del delito de tráfico ilícito de bienes culturales y recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos”. Expuso tres marcos hipotéticos, desde las perspectivas jurídica, física y social, para cambiar el comportamiento de los traficantes. Cada hipótesis proponía cambios en los entornos legal, físico y social que, a su vez, modificaban opciones, oportunidades y motivaciones. Todas las hipótesis se presentaron en el contexto de la oferta y la demanda. La investigación dio lugar a una serie de recomendaciones temáticas conexas sobre, entre otras cosas, instrumentos internacionales, prevención, penalización, cooperación, sensibilización, creación de capacidad y asistencia técnica y uso de nuevas tecnologías. Se examinaron en detalle tres recomendaciones específicas destacando que a) los esfuerzos en materia de prevención deberían incluir una mayor regulación y supervisión de los marchantes de bienes culturales, mediante el mantenimiento de un registro de todas las transacciones, b) los gobiernos deberían tipificar como delito la importación, exportación o transferencia ilícitas de bienes culturales y c) las autoridades deberían incautar los bienes culturales respecto de los cuales no se pudiera establecer la licitud de su procedencia.

54. El observador del Departamento de Protección del Patrimonio Cultural de Italia se refirió al papel de los carabinieri en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y expuso en rasgos generales la experiencia de Italia en la lucha contra ese tráfico. Por ejemplo, desde 1970 hasta 2009, se habían recuperado 410.203 bienes culturales y 899.512 artículos arqueológicos, se habían incautado 254.456 artefactos falsos o falsificados y se habían presentado cargos contra 27.171 personas. Se había establecido una base de datos de más

de 400.000 obras de arte robadas. Los grupos delictivos del caso, aunque guardaban cierta semejanza con las estructuras de tipo mafioso, también eran diferentes, lo que modificaba la perspectiva de la aplicación de la ley. El ponente dio ejemplos de varias operaciones que condujeron a la formulación de cargos. Por ejemplo, gracias a operazione Metallica se habían formulado cargos contra 53 personas por lavado de dinero. Se había recurrido por primera vez a la Convención contra la Corrupción para dismantelar un importante grupo delictivo organizado.

55. El observador del Instituto de Basilea sobre la Gobernanza hizo una ponencia sobre la necesidad de normas para la industria del mercado del arte. El orador se refirió a la necesidad de desarrollar en mayor medida normas para el sector, y señaló que los códigos de ética internacionales vigentes no preveían la reparación de las violaciones de los códigos o medidas de control. Señaló también que entre los marchantes de arte existían intereses encontrados en cuanto a su posible contribución a la elaboración de normas para el sector. Se destacaron tres objetivos: a) el uso de las bases de datos, sobre una base de cooperación; b) el establecimiento de normas para el sector, y c) la creación de un conjunto de expertos para solucionar controversias.

56. Otro observador del Instituto de Basilea sobre la Gobernanza habló sobre la recuperación de activos robados y las medidas contra el blanqueo de capitales en el contexto de la propiedad cultural y expuso las etapas necesarias para la recuperación de activos. El observador presentó una reseña sobre el modo de iniciar el proceso de un caso, cómo y dónde encontrar activos y la manera de rastrearlos y congelarlos, las medidas que debían adoptar los Estados requirente y requerido, y cómo determinar la devolución del producto del delito. Los problemas de mayor envergadura que se presentaban en esos casos eran: la falta de comunicación en todas las etapas y la protección y gestión de bienes culturales durante el proceso.

57. Después de las presentaciones hubo un debate abierto. El observador de Italia informó sobre el uso con éxito de Convención contra la Corrupción en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. El observador de Suecia hizo una ponencia sobre la prevención del tráfico ilícito de bienes culturales. En Suecia se había establecido un sistema electrónico para el seguimiento de lugares y monumentos arqueológicos y se habían realizado actividades de sensibilización y educación para grupos específicos.

58. El observador de Grecia expuso las actividades emprendidas por su país en materia de prevención, incluida la educación. Señaló la importancia de abordar las prácticas de las casas de subastas, ya que no siempre se informaba al Gobierno de los artículos vendidos por las casas de subastas y su procedencia. El representante de Turquía habló sobre la necesidad de contar con cartas de acuerdo entre países colindantes a fin de reducir el tráfico ilícito de bienes culturales, y el observador de Grecia señaló que los primeros ministros de ambos países habían firmado recientemente un memorando de entendimiento sobre esa cuestión.

59. Los observadores del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional y de la Universidad de Nápoles II de Italia resumieron la labor del curso práctico y observaron que el tráfico ilícito de bienes culturales era cada vez más complejo y organizado. También se indicó que era necesario contar con una definición común de los delitos relacionados con el tráfico ilícito de bienes

culturales, además de la información proporcionada por la UNESCO, y que se deberían estudiar tipos de sanciones.

60. Otros temas objeto de debate giraron en torno a cuestiones tales como la carga de la prueba, bienes culturales en tiempo de guerra, objetos de propiedad privada, supervisión de marchantes, criterios de reducción de daños y falta de concienciación.

---