

Cincuentenario de la Convención de la UNESCO de 1970

Segunda y última parte

JORGE SÁNCHEZ CORDERO*

Hasta tiempos recientes la historia se ha paragonado con una ristra de hechos inmune a cualquier alteración o reinterpretación. Con el paso del tiempo, empero, ha quedado en evidencia que el pasado tiene el poder de ahorrar las identidades del presente, las cuales provienen de aproximaciones controvertidas. La historia y la memoria colectiva ocupan ahora uno de los epicentros del debate político y la controversia académica.

Ante el advenimiento de un nuevo orden internacional en materia de cultura la consecuencia era que el derecho internacional, tanto público como privado, no podía permanecer impasible frente al nuevo paradigma. De esta manera el lenguaje jurídico se vio enriquecido con nuevas categorías: *patrimonio cultural material*, *patrimonio intangible*, *patrimonio mundial*..., entre otras muchas.

A ello habría que agregar el incremento de riqueza en la segunda mitad del siglo XX, que propició la formación de un mercado internacional de arte inconmensurable. Entre los bienes culturales más preciados destacan los atinentes al corpus arqueológico; así que la afección del mercado se satisfizo mediante la depredación de sitios arqueológicos, especialmente los de la cuenca del Mediterráneo, Mesoamérica y de los Andes centrales.

También había que considerar que el desarrollo de metodologías científicas en el campo de la exploración arqueológica, incluida la restauración estratigráfica, demuestra la importancia de preservar los sitios arqueológicos como fuentes invaluable del conocimiento a fin de asegurar algunas de sus funciones primarias: la preservación y la transmisión de éste a las próximas generaciones; propósito que legitima la salvaguarda del patrimonio cultural.

En este nuevo orden internacional son referentes obligados el Tratado de Cooperación México-Estados Unidos (el Tratado) y la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (la Convención), cuyos cincuentenarios se conmemoran este año.

El escenario

Desde 1960 la diplomacia mexicana, militante en la creación de este nuevo orden internacional en materia de cultura, había lanzado en la UNESCO, junto con Perú, la iniciativa para sal-

vaguardar el patrimonio cultural. Sin embargo, fue hasta 1968 cuando ésta se sustantivó una vez que la Conferencia General de la UNESCO determinó el diseño de una convención que resguardara el patrimonio cultural material.

La pretensión era muy ambiciosa, toda vez que los países de destino estarían impedidos de importar bienes culturales que no estuvieran acompañados de un certificado de exportación, además de que los museos serían penalizados si agregaban a sus inventarios piezas de procedencia incierta. El margen de actuación de los Estados parte era enormemente reducido, ya que el anteproyecto de convención no admitía ninguna reserva; en su proceso de ratificación, cada Estado debía aceptarla in toto.

Las reticencias en los países de destino emergieron de inmediato; para la diplomacia mexicana eran de alta preocupación las expresadas por Estados Unidos. Tres de ellas causaban especial desasosiego:

La primera consistía en que ese país carecía de los controles para verificar los certificados de exportación de una enorme diversidad de bienes culturales, además del costo administrativo que eso supondría.

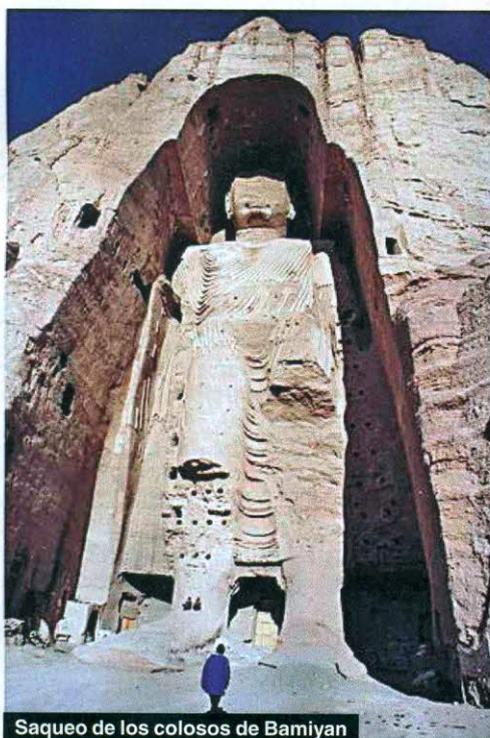
La segunda estribaba en su estructura federalista, ya que muchas de las disposiciones del anteproyecto de la Convención incidían en la competencia de las entidades federativas de la Unión Americana, lo que hacía inviable su ratificación.

La tercera, de especial sensibilidad, gravitaba en torno a la indemnización al tercer adquirente de buena fe.

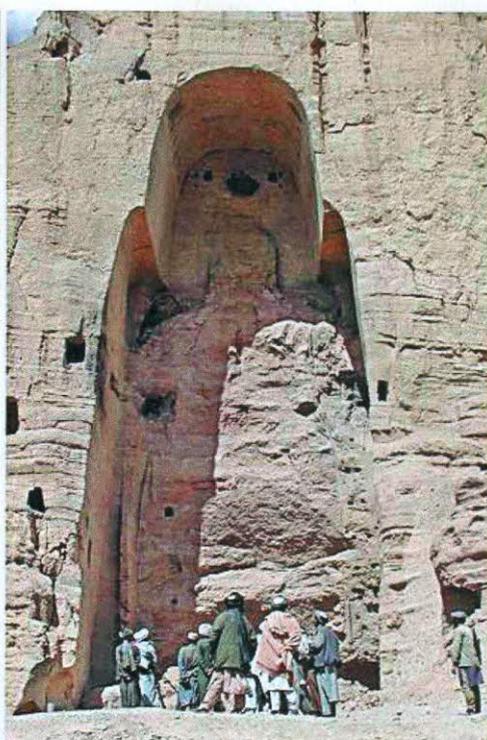
La diplomacia mexicana acordó con Estados Unidos que el anteproyecto debía proveer de un mejor balance y mayor ductilidad. Ante ello, en abril de 1970 se instaló en la UNESCO un Comité Especial de Expertos Gubernamentales presidido por México; éste decidió que la iniciativa consensuada carecía del apoyo de los países de destino. En el umbral de la nueva era, las condiciones existentes obligaban a la búsqueda de alternativas.

En forma por demás asombrosa, en dos semanas se pergeñó un documento que resultó aceptable para los diversos intereses concurrentes. A Estados Unidos se agregaron Alemania y Francia; estos últimos países ya habían aprobado, en mayo de 1969, la Convención Europea sobre la Protección del Patrimonio Arqueológico. En noviembre de 1970, también bajo la presidencia mexicana, se aprobó este instrumento, que es el *Ursprung* de las Convenciones sobre salvaguarda del patrimonio cultural en tiempos de paz.

Años más tarde, e igualmente con los trabajos presididos por México, se aprobaron las Directrices Operativas de la Con-



Saqueo de los colosos de Bamiyan



<https://www.rtve.es>

vención de la UNESCO de 1970 y se le proveyó de una Secretaría Ejecutiva.

Las fortalezas

Esta Convención tiene un significado cardinal, pues por primera vez se introdujo un nuevo vocabulario para resaltar la importancia de la protección del patrimonio cultural, se instiló en la comunidad internacional un sentido de responsabilidad y se catalizó una conciencia afanada en lo sucesivo en ese sentido.

La Convención provee a la comunidad internacional de disyunciones para atemperar el tráfico ilícito de bienes culturales. La diplomacia mexicana, al impeler un texto maleable, hizo viable su ratificación por parte de numerosos países.

Este instrumento ha estimulado la redacción de variados códigos de ética y provee de una narrativa indefectible a la jurisdicción.

Las debilidades

La versatilidad de la Convención motivó empero numerosas reservas y declaraciones interpretativas de los Estados parte en el momento de su ratificación, lo que alteró su uniformidad. Así, la percepción particular que cada país tiene de la Convención determina los efectos que ésta debe tener en su ámbito doméstico.

Su carácter vinculante depende, por lo tanto, de los parámetros de cada legislación interna. Este es el caso Estados Unidos, que tras la ratificación demoró 10 años en promulgar el acta de implementación (*Convention on Cultural Property Implementation Act* o CPIA, por sus siglas en inglés) con una reserva y seis declaraciones interpretativas.

Para los efectos de este análisis destaca el hecho de que la CPIA acota las categorías de bienes arqueológicos y etnológicos a los de importancia cultural con una antigüedad no menor de 250 años y que provengan de comunidades autóctonas. No obs-

tante, ello exige la concertación de acuerdos bilaterales (*Memorandum of Understanding* o MOU).

En estos términos Perú logró incluir en su MOU aquellos objetos que fueron empleados en la evangelización religiosa a la población indígena, y con base en este criterio logró recobrar varios óleos del periodo colonial: *La doble Trinidad* o *la sagrada familia con espíritu santo* y *Dios Padre*, *San Antonio de Padua* y *Santa Rosa de Lima* (precedentes *US vs. Eighteen Century Peruvian Oil on Canvas Painting*, el 597 Supp. 2d. 618 [E.D. Va. 2009] o finalmente el 62 [Fed. Reg. 31,713, Dep't of Treasury, de junio de 1997]).

El MOU con Italia es particularmente exitoso, ya que conjuga la restitución de bienes culturales con los préstamos a largo plazo; un modelo bastante seductor cuyos fundamentos pudieran ser atractivos para otros ambientes, como el mexicano.

A su vez, el modelo estadounidense ha sido adoptado por otros países de destino, como Suiza, que en junio de 2003 implementó la Ley Federal sobre la Transmisión Internacional de Bienes Culturales (LTBC, por sus siglas en francés), administrada por el Consejo Federal.

A diferencia del MOU, los acuerdos bilaterales carecen de vencimiento, y no requieren, por lo tanto, de renovación. La ratificación suiza de la Convención se explica por la revelación de la actividad de la mafia Medici, que debe su nombre al *capo di capi* Giacomo Medici, quien traficaba con bienes grecolatinos en la zona franca del cantón de Ginebra.

Las ambigüedades

Así, uno de los temas de mayor controversia de la Convención es la definición de legado cultural, específicamente aquel cuyos bienes hubieran sido "hallados en su territorio" (artículo 4° b). El término *hallados* ha generado diversas interpretaciones; algunas se inclinan a sostener que se refiere a objetos que se descubran en el futuro; otras, por el contrario, aluden a aquellos que ya hayan sido físicamente descubiertos. ▶



Bronces de Benin

La jurisprudencia estadounidense se inclina hacia la primera interpretación, si y sólo si las legislaciones de los países de origen son suficientemente explícitas en determinar la propiedad sobre los bienes culturales no descubiertos (*Ancient Coins Collectors Guild v, US Customs and Border Protection*).

Otra de las ambigüedades proviene del vocablo *determinados* en lo que respecta a los bienes culturales inalienables (artículo 13 d). Este texto supone una limitación al derecho nacional de los Estados parte, como es el caso de México, de proveer de inalienabilidad a todo su patrimonio cultural precolombino.

El empleo del término *museo* suscita también serias interrogantes en la era digital (artículo 7 a), pues ha transitado de ser un lugar de exhibición físico cuyas adquisiciones están sujetas a una ley específica a ser un espacio cultural virtual. La Convención obliga a los Estados parte a proveer de las *medidas necesarias*, consistentes en ajustar su legislación nacional para impedir la adquisición de bienes culturales *por parte de Museos y otras instituciones similares situados en su territorio*; este texto en la era digital se vuelve refutable.

Sin embargo, una de las interrogantes más significativas consiste en su insuficiencia para resolver la controversia entre el Estado de origen y el tercer adquirente de buena fe. La Convención de la UNESCO de 1970 privilegia la vía diplomática y, por lo tanto, rige únicamente entre Estados. El tráfico ilícito se da empero entre particulares, en un contexto cuyo vértice es la legislación doméstica del país de destino, lo que obliga al Estado desposeído a recurrir a tribunales extranjeros para resolver sus controversias.

Lo anterior ameritó que en junio de 1995, en el ámbito del UNIDROIT, se aprobara el Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente, caso en el que la labor de la diplomacia mexicana fue primordial. Este Convenio, que en el presente año cumple 25, ha sido considerado como la otra cara de Jano de la Convención.

Finalmente, la exigencia de que se elabore un inventario de aquellos bienes culturales de gran significación cultural (artículo 5.b) ha provocado interminables debates, especialmente en lo que respecta a las piezas arqueológicas no descubiertas o a las provenientes de excavaciones ilícitas. El requerimiento de su inventario desafía el sentido común. Para ello, la UNESCO y el UNIDROIT elaboraron disposiciones modelo que definen la propiedad estatal de bienes culturales no descubiertos y que facilitan a los países de origen la restitución en caso de sustracción ilícita.

En este mismo contexto, México ha impulsado el abandono de la noción jusprivatista de inventario, que exige la especi-

ficidad de ese tipo de bienes, por el de *pertenencia cultural*, consistente con el origen de los bienes arqueológicos en zonas determinadas. Esta propuesta coincide *mutatis mutandis* con la posición canadiense de introducir la noción de categorías de bienes culturales que reemplace la identificación indubitable del bien cultural en el inventario.

Epílogo

Los bienes culturales están imbricados en la transmigración de pueblos y en la estratificación de culturas; en los procesos de aculturación, de fracturas y de mestizajes. Pero también están entreverados con una historia de violencia y explotación, de dominación y saqueo.

En los últimos tiempos se ha percibido una premura en los países de destino para ratificar esta Convención. La explicación cobra sustento ante el descomunal saqueo de bienes arqueológicos en Irak que se sucedió tras la Guerra del Golfo en 2003 y ante la rapiña de piezas provenientes del resto del Medio Oriente. A ello se agrega la destrucción deliberada de monumentos de importancia cardinal, como en el caso de los Balcanes, de los colosos de Bamiyan, de las tumbas islámicas de Tombuctú y de Palmira, camuflada en gran medida como un movimiento iconoclasta. El destino natural del botín fue el mercado negro.

El panorama descrito llevó al Consejo de Seguridad (CS) de la ONU a emitir resoluciones (como la 1483 y la 2199, entre otras) con el sustento de su Equipo de Apoyo Analítico y de Monitoreo de Sanciones (*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*) para impedir el tráfico ilícito de bienes culturales, que se había constituido en una de las principales fuentes de financiamiento de grupos terroristas y otras organizaciones criminales.

Las resoluciones del CS, que son vinculantes, fueron un catalizador para ratificar esta Convención y modificar la legislación doméstica de los países de destino, como fue el caso del acta estadounidense de emergencia para la protección de las antigüedades de Irak (*Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act* o EPIC, por sus siglas en inglés) en agosto de 1990.

La conciencia internacional en materia de cultura está muy lejos de permanecer impertérrita ante hechos como los descritos. Habría que rememorar que el yihadista Ahmad al-Faqi fue sentenciado por la Corte Penal Internacional por encabezar la profanación y saqueo de las tumbas de Tombuctú, Mali, en 2012 (*The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*) y que el general serbio Pavle Strugar fue condenado por el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia por el atentado, entre otros, contra la ciudad de Dubrovnik (precedente IT.01-42-A).

La Convención del Consejo de Europa sobre Delitos Relacionados con los Bienes Culturales de mayo de 2017 es un paso sustantivo hacia la salvaguarda del patrimonio cultural (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de junio de 2017).

La ideología preponderante sobre la cual se confeccionó la Convención ha variado de manera significativa; es el caso de la creciente reivindicación de los países sujetos a la férula colonial. El precedente de los bronzes del reino de Benin o Edo en África Occidental es el epítome del saqueo y la violencia: antes de su sometimiento al imperio británico en 1897, más de 5 mil bronzes de gran valía fueron embalados y remitidos por las fuerzas de ocupación a los museos Pitt Rivers de la Universidad de Oxford y al Británico, que hoy son objeto de numerosos reclamos...

Les temps changent; ante estos nuevos paradigmas la Convención de la UNESCO de 1970 difícilmente podrá permanecer impasible. 📍

*Doctor en derecho por la Universidad Panthéon-Assas.