

## LA REGULACIÓN DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE BIENES CULTURALES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

JAMES A. R. NAFZIGER\*

A veces parece que la frontera entre México y los Estados Unidos es más o menos un gran mercado de drogas, de trabajadores indocumentados y de contrabando. A pesar de los esfuerzos de los dos gobiernos, hay noticias casi a diario, acerca del tráfico ilícito a lo largo de la frontera. La regulación del tráfico ilícito entre los dos países no se ha desarrollado con éxito. Hoy vamos a discutir el problema del tráfico ilícito de bienes arqueológicos y artísticos principalmente de México, que representa un ejemplo de las dificultades para regular el flujo de productos y seres humanos por la frontera.

Como se sabe, la herencia o patrimonio cultural de México es extraordinariamente rico. Por el contrario, respecto a antigüedades indígenas, el patrimonio norteamericano es notablemente pobre. Por ello, los norteamericanos tienen grandes deseos de coleccionar antigüedades mexicanas. Lo mismo que los pobres sin dinero se dirigen a robar bancos a causa de su pobreza, en este caso de hambre de cultura los coleccionistas roban a otros países, incluyendo a México.

Durante los años sesentas, cuando los precios de los objetos de arte occidentales alcanzaron niveles increíblemente altos, los coleccionistas e inversionistas estadounidenses desarrollaron rápidamente un gran interés por objetos de las culturas prehispánica, africana y asiática porque sus precios eran más baratos. Poco después, se inició en mayor escala el pillaje del patrimonio prehispánico.

\* Profesor visitante, Instituto de Investigaciones Jurídicas (1978), Profesor de la Universidad de Willamette, USA.

En Quintana Roo, por ejemplo, una banda de esteleros y huaqueros empleada al parecer por intereses extranjeros, desmontó un tablero muy grande de estuco y lo transportó a Nueva York, donde se ofreció al museo metropolitano de esa ciudad, por un precio de aproximadamente U.S.\$500,000.00. Por fortuna, el museo avisó a la policía y el tablero fue devuelto a la custodia del gobierno mexicano. A causa del robo, el tablero se rompió y quedó bastante dañado, perdiéndose otra clave de la cultura maya. También en este período se hizo corriente el uso del helicóptero, así como la construcción de caminos y muelles especiales, fletando barcos camaroneros para el transporte clandestino de objetos monumentales.

Gastón García Cantú, Director del Instituto Nacional de Antropología e Historia, dijo recientemente: "Ocurre con muchas de las riquezas de México, que en forma organizada, premeditada, somos víctimas de una extracción constante de nuestros tesoros, en los templos y zonas arqueológicas, por particulares que venden las piezas, pues el conocimiento ha creado un mercado internacional y en ese medio no importa el dato histórico o arqueológico y sólo la belleza del objeto".

A partir de los años sesentas era claro que el problema se encontraba fuera del control de las autoridades locales, por lo que el gobierno mexicano necesitaba del apoyo internacional.

Un tratado de cooperación fue suscrito en 1970 entre México y los Estados Unidos para la recuperación o restitución de bienes culturales de carácter histórico y artístico que habían sido hurtados. Como se sabe, los abogados internacionales usan modelos, y el modelo jurídico original en este caso fue una Convención entre los dos países para el retorno de vehículos robados. El tratado de 1970 pretende proteger objetos de arte de importancia sobresaliente o que posean un valor especial para el patrimonio cultural, incluyendo estelas, relieves, murales y otros elementos arquitectónicos, objetos de arte y artefactos religiosos de los períodos coloniales, y documentos de los archivos oficiales de importancia histórica para el período hasta 1920, propiedad de la Federación, Estados o Municipios. La definición de los objetos cubiertos por el tratado en casos específicos debe lograrse por acuerdo de los dos gobiernos o por medio de decisiones de expertos

designados por ambos gobiernos. El tratado incluye términos para la recuperación de bienes por las vías diplomáticas y judiciales, autorizándose a los Procuradores Generales de los dos países para los procedimientos conducentes ante tribunales federales competentes. Gracias a esta convención un friso que fue extraído de Teotihuacan fue localizado en los Estados Unidos y recuperado por México.

Un poco más tarde, en 1972, el gobierno estadounidense promulgó una ley federal que prohibió la importación de monumentos y murales prehispánicos sin la autorización expresa de cualquier país de origen. La ley prevé la confiscación de objetos que hayan sido sustraídos ilícitamente y el retorno de ellos al país de origen.

El tratado anterior y la ley norteamericana representaron los primeros y hasta ahora los únicos esfuerzos por parte de los Estados Unidos para cooperar con otros países a fin de proteger sus patrimonios culturales y resultaron de mucha utilidad para realizar consultas, no solamente entre los dos gobiernos al nivel más alto, sino también entre los Departamentos del Estado y Hacienda norteamericanos y los intereses privados, incluyendo a los vendedores de objetos de arte, coleccionistas y directores de los museos.

En mayo de 1978 firmaron los dos gobiernos un nuevo acuerdo sobre extradición que reemplazó a los anteriores de 1899, 1902, 1925 y 1939. Una lista de delitos extraditables incluye "un delito contra las leyes en lo que respecta a la importación, exportación, o tránsito internacional de bienes o mercancías, incluyendo artículos históricos o arqueológicos". Los ciudadanos del país requerido quedan exentos, pero cada país tiene la libertad de entregar sus ciudadanos y también la responsabilidad, en el caso de no extradición, de someter el caso a sus fiscales. En otras palabras, el nuevo tratado establece por primera vez, una obligación de cooperación dentro del marco de la extradición.

Aunque este sistema de regulación internacional funciona bien hasta cierto punto, tiene dos debilidades. Primero, el sistema es unilateral y bilateral, no multilateral. Por eso no protege el patrimonio mexicano contra el tráfico ilícito de otros países, especialmente europeos. Un resultado importante de los nuevos controles al norte del Río Bravo, ha sido el desarrollo de un mercado negro floreciente en objetos que hayan

sido sustraídos ilícitamente, en Europa, especialmente en Francia y Suiza, donde existen débiles controles sobre la importación de objetos extranjeros.

Otra debilidad del sistema vigente es que no cubre pequeños objetos, sino sólo los objetos grandes o monumentales. Vamos a hacer algunas consideraciones respecto a estas dos debilidades en el sistema vigente.

Respecto a la protección de pequeños objetos es importante llevar a cabo un nuevo acuerdo internacional. Con referencia a la diversificación del mercado de los Estados Unidos a otros países, hay una solución potencial. Desde 1970 existe una convención multilateral, que fue celebrada bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Esta Convención estipula las medidas comprensivas para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilegal de bienes culturales. Ofrece un buen programa de cooperación mundial respecto al movimiento de bienes culturales. La definición de "bienes culturales" abarca los objetos que hayan sido designados por cada Estado como de gran importancia para su patrimonio cultural.

En vez de la estipulación de una prohibición total y rígida sobre el tráfico internacional, la Convención establece un sistema de certificación de exportación legítima; una provisión de asistencia durante una llamada "emergencia de pillaje"; obligaciones según las cuales un país se compromete a tratar de devolver objetos ilícitos que hayan sido robados de sus museos, monumentos y otras instituciones; y del mismo modo cada país debe cooperar, conforme a su legislación nacional, para lograr el retorno de objetos que hayan sido sustraídos e importados contra las leyes del país de origen. La Convención contiene un régimen muy razonable. México es miembro de este sistema de cooperación multilateral, pero desgraciadamente los Estados Unidos y otros países de coleccionistas y galerías especialmente en Europa, no son miembros. Permítanme sugerir por qué, a mi juicio, mi país todavía no es parte de la Convención, aunque espero que pronto llegue a serlo.

Para efectuar un tratado en los Estados Unidos, el Senado tiene que aprobarlo por medio de su consentimiento y consejo al Presidente. Entonces el Presidente tiene la respon-

sabilidad de ratificar el tratado con su firma, o no. En 1972, el Senado expresó su consentimiento y consejo al Presidente, por un voto unánime, es decir, sin oposición. Desgraciadamente el Presidente no pudo ratificar el tratado, porque faltó la legislación reglamentaria que la Constitución estadounidense requiere en tales casos. Después de ocho años desde la firma del Convenio y, al contrario de la decisión unánime hace seis años del Senado, no existe aún la legislación, requisito indispensable, aunque el Senado se encuentra revisando un tercer proyecto. La demora increíble se ha debido a cuatro problemas: Primero, el voto unánime del Senado no reflejó bien el poder de la oposición. A pesar de la decisión unánime del Senado, el proceso de adoptar una legislación reglamentaria ha dado a los adversarios privados más tiempo para demorar la ratificación del tratado; estos adversarios son principalmente coleccionistas y dueños de las galerías más poderosas. Muchos contribuyen a la campaña de Senadores y por lo tanto tienen una influencia considerable. Para mejorar la cooperación internacional es necesario que nuestros senadores rechacen estos intereses.

Segundo, la Convención es producto de la UNESCO. Como se sabe, esta organización expulsó al gobierno de Israel de varias actividades importantes de la organización como una expresión de la mayoría de los miembros para desaprobando las políticas israelitas. A causa de los lazos étnicos, históricos y políticos entre Israel y los Estados Unidos, la reacción inmediata fue que casi todo lo que estaba asociado con la UNESCO se encontraba en peligro, incluyendo la Convención sobre la importación y exportación ilegal de propiedad cultural y la legislación bajo consideración por el Congreso.

Tercera, dos recientes fallos jurídicos de cortes federales en los Estados Unidos han provocado inquietud. Estos fallos establecieron que la definición de bienes robados, en un proceso bajo la Ley Federal de Bienes Robados, debe ser la definición del país de origen de los bienes.

En uno de estos fallos, un tribunal federal en Texas decidió que la importación de bienes culturales de México contra las leyes mexicanas, aunque no contra las leyes sustantivas de Texas, constituyó un crimen según el Acto Federal. En otras palabras, el tribunal aplicó la *lex loci delicti*, es decir donde ocurrió el acto de sustracción antes de la importación a través

de la frontera. Aunque el principio del derecho internacional privado queda en efecto, un tribunal de apelación decidió más tarde que la ley mexicana había sido interpretada de una manera equivocada por el Asistente del Procurador General de México; en consecuencia el caso se devolvió al proceso que se encuentra todavía en la Corte. El Asistente del Procurador General atestiguó que todos los objetos, muebles o inmuebles han sido propiedad de la nación desde la promulgación de la ley de 1897. Es muy raro en derecho internacional privado que un tribunal rechace el testimonio de un oficial extranjero acerca de la significación de la propia ley de su país, pero en este caso, el tribunal norteamericano no tuvo alternativa alguna. Y como no hubo pruebas de que el objeto en disputa se hubiera importado desde 1897 ó 1912, aunque se importó probablemente desde 1897, era indispensable una interpretación correcta de las leyes en efecto entre 1897 y 1912 ó 1912.

Desgraciadamente este error del Asistente del Procurador General de México recibió mucha publicidad, lo que desacreditó la cooperación internacional. Además, los fallos importantes que las leyes extranjeras deben aplicar para definir un crimen según una ley norteamericana, molestaron a los intereses contrarios a la propuesta de legislación y éstos reactivaron su oposición.

Finalmente, como factor en la demora del Senado estadounidense, una ley mexicana adoptada en 1912 produjo mucha indignación. Desde el siglo pasado, el gobierno mexicano ha tratado de proteger su patrimonio cultural por medio de varias leyes y decretos, las más importantes de las cuales son las de 1896, 1897, 1914 y 1912. La ley de 1914 estableció el dominio nacional sobre todos los monumentos arqueológicos inmuebles. Según esta ley, se consideraron como monumentos inmuebles no sólo los monumentos sino también los objetos que se encuentren en monumentos inmuebles arqueológicos.

La ley de 1914 prohibió de manera muy clara la exportación de cualquier inmueble arqueológico sin permiso del gobierno. La Secretaría de Educación Pública podría conceder la autorización para que se exportaran los monumentos arqueológicos o históricos que a su juicio no sean indispensables para el patrimonio cultural, ni se conserven en el territorio nacional. Además la ley estableció el Registro de la Propiedad Arqueológica Particular, en el que todos los objetos cubiertos

por la ley habrían de inscribirse. Se presume, según la ley, que los objetos arqueológicos que no estén inscritos en el Registro de la Propiedad Arqueológica Particular, proceden de monumentos inmuebles arqueológicos. Esta provisión desempeñó un papel muy importante en el caso del Estado de Texas.

La ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972 reemplazó una ley semejante de 1970. La ley de 1972, es decir, la ley actual, es muy estricta. Establece que todos los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles, son propiedad de la nación. Se prohíbe totalmente la exportación de monumentos arqueológicos, salvo canjes o donativos a gobiernos o Institutos científicos extranjeros, por acuerdo del Presidente de la República. Los monumentos históricos o artísticos de propiedad particular podrán ser exportados temporal o definitivamente mediante permiso oficial. Interpreto esta provisión como referida exclusivamente a los objetos no arqueológicos. En otras palabras, la ley prohíbe cualquier exportación de objetos prehispánicos. Este tipo de objetos en el territorio nacional es propiedad de la nación. La ley hace provisiones en lo que respecta a sanciones penales y establece un sistema nuevo de inscripción de todos los objetos, muebles e inmuebles.

A mi juicio, y al juicio de otros especialistas, la ley actual tiene varios problemas. ¿Por qué? Primero, quizá porque la ley es demasiado estricta. Ha fomentado el desarrollo de un mercado negro y la indignación en otros países. En la forma más clara se dice que si México no quiere compartir su riqueza, otros países no cooperarán en la protección de su patrimonio. Segundo, la ley de 1972 ofrece una notable falta de oportunidad al desarrollo de la cooperación internacional, porque prohíbe la exportación de todos los objetos, incluyendo pequeños objetos excedentes, objetos que no son exhibidos, y otros objetos que no sean indispensables para su conservación en el territorio nacional.

Una última razón es que la ley mexicana no es siempre clara en su interpretación. Existen ambigüedades y es casi imposible que oficiales gubernamentales, juristas y abogados de otros países puedan determinar la significación de determinadas disposiciones sin la ayuda de los oficiales mexicanos. Es un problema de conocimiento de la ley, y desgraciadamente,

no hay facilidades para difundir su contenido. Los extranjeros quieren saber más acerca de la ley mexicana, pero por lo general sus esfuerzos no tienen respuesta.

En cambio, los museos mexicanos, bajo los auspicios del gobierno mexicano desempeñan un papel responsable y de gran utilidad. Como se sabe, los museos arqueológicos se encuentran en México entre los mejores del mundo. Las autoridades de los museos entienden que la gente en países pobres con respecto a los objetos arqueológicos, como los Estados Unidos, tienen deseos de ver y apreciar los objetos prehispánicos. Estas autoridades entienden que por medio de préstamos temporales y exhibiciones en el extranjero; los museos mexicanos pueden destruir el mercado negro, fomentando que se evite el saqueo del patrimonio nacional y se satisfagan estos deseos, y también estimulando un adecuado conocimiento en otros países de todo lo que se refiere a la cultura mexicana y su gente.

Por eso, los museos mexicanos, de conformidad con el Artículo II del Tratado entre México y los Estados Unidos, han facilitado la circulación y exhibición de bienes culturales. La exhibición actual de tesoros mexicanos en Washington, Nueva York y Los Angeles, es un buen ejemplo.

En conclusión, permítaseme citar al Presidente López Mateos cuando inauguró el museo en el Parque de Chapultepec con estas palabras: "El destino último de las grandes obras de la plástica sólo se cumple cuando pueden ser disfrutadas por el pueblo, para el que fueron creadas". En gran parte, el problema es decidir quién es "el pueblo". Es claro que México debe proteger su rico patrimonio; todos los monumentos y otros objetos inmuebles y asociados deben permanecer en el territorio de México. En otros aspectos en lo relativo a pequeños objetos, queda claro que, dado el deseo comprensible de los coleccionistas, de las galerías extranjeras y del "pueblo" en un sentido muy amplio, los intereses nacionales y mundiales se sirven de un sistema de intercambio razonable de los bienes culturales, primero a través de préstamos internacionales y segundo, por medio de la venta y permiso de exportación de objetos muebles que son claramente excedentes y no de importancia sobresaliente para el patrimonio nacional. Un sistema de identificación, registro y un estricto reglamento parece ser mejor que un sistema tan rígido de prohibición total.



En este espíritu de cooperación internacional, países como los Estados Unidos, Canadá, Francia, y Suiza, deben asumir una mayor responsabilidad, incluyendo la persecución y procesamiento de cualquier persona que importe objetos contra los términos de las normas y convenciones internacionales, y también la restitución plena de estos objetos a sus países de origen.

#### SUMMARY

A synthesis and reflection on what has been done in the United States and Mexico, and by the UNESCO for the protection of cultural patrimony is presented. Reference is made to the 1970 bilateral agreement and the agreement of May, 1978 between Mexico and the United States, the 1972 federal law of the United States which prohibits the importation of Prehispanic monuments and murals is also considered.

The limitations of the 1970 multilateral UNESCO convention and the rigidity of the 1972 Federal Law on Archaeological, Artistic, and Historical Monuments and Archaeological Zones, enacted by Mexico, are likewise noted.