



Bruselas, 13.12.2022
COM(2022) 800 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

relativa al plan de acción de la UE contra el tráfico de bienes culturales

1. Introducción

El tráfico de bienes culturales es un negocio lucrativo de la delincuencia organizada y, en algunos casos, de partes en conflicto y terroristas¹. En concreto, esto se debe al bajo riesgo de ser descubierto, la posibilidad de conseguir un amplio margen de beneficio y el atractivo tamaño de los mercados lícitos² e ilícitos, motivado por una creciente demanda mundial por parte de coleccionistas, inversores y museos³.

Interpol ha contabilizado más de 850 000 objetos de interés cultural o histórico incautados a escala mundial en 2020, más de la mitad de ellos en Europa⁴. Desde 2016, la operación Pandora, de carácter mundial y anual, ha hecho posible 407 detenciones y la recuperación de 147 050 bienes culturales⁵. Tras estos datos, se esconde un problema de mayor envergadura: es probable que la escala real del tráfico de bienes culturales sea mucho mayor, puesto que una gran cantidad de casos pasan desapercibidos⁶.

Los bienes culturales poseen a menudo una importancia central desde el punto de vista cultural, artístico, histórico y científico. Por lo tanto, **el tráfico de bienes culturales puede tener consecuencias devastadoras e irreversibles sobre el patrimonio cultural de la Unión Europea (UE) y del resto del mundo**. Destruye partes de nuestra memoria colectiva y priva al resto de la humanidad de los testimonios de su propia historia. Las zonas en crisis o en conflicto son especialmente vulnerables. Un ejemplo de ello es el Cercano y Medio Oriente (por ejemplo, Siria, Irak o Libia), así como Ucrania en la actualidad.

Hacer frente a este fenómeno delictivo complejo y con un carácter transfronterizo inherente requiere **una respuesta a medida a escala de la UE**, tal y como se establece en la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad 2020-2025⁷ y la Estrategia de la UE contra la Delincuencia

¹ Véanse, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) y 2617 (2021); y la Declaración de Roma de los ministros de Cultura del G20, de 30 de julio de 2021.

² En 2021, el mercado «lícito» del arte y las antigüedades se valoró en 65 000 millones USD a escala mundial, lo que supuso un aumento de su valor del 29 % en comparación con el año 2020, por encima de los niveles previos a la pandemia de COVID-19. Véase McAndrew, Clare: *The Art Market 2022 – An Art Basel & UBS Report* («El mercado del arte en 2022: un informe de Art Basel y UBS», documento en inglés).

³ Véase Europol: Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en 2021.

⁴ Interpol: *Informe sobre los delitos que afectan a los bienes culturales (2020)*.

⁵ Una parte de la operación de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT). Véase <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/total-of-52-arrests-in-operation-across-28-countries-targeting-trafficking-in-cultural-goods>.

⁶ Véase Comisión Europea: *Illicit trade in cultural goods in Europe - Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against the trade* («El comercio ilegal de bienes culturales en Europa. Características, respuestas de la justicia penal y un análisis de la aplicabilidad de las tecnologías en la lucha contra dicho comercio», documento en inglés), informe final, 2019, pp. 81, 159 y 160.

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, COM(2020) 605 final.

Organizada 2021-2025⁸. Por este motivo, la Comisión propone un **plan de acción**. El objetivo de dicho plan es maximizar el potencial de las medidas existentes de la UE, destacar aquellos ámbitos en los que se necesiten más esfuerzos y señalar cómo se pueden abordar los retos pendientes.

2. Un fenómeno complejo que requiere una respuesta a medida

Las tres principales actividades ilícitas asociadas con el tráfico de bienes culturales son las siguientes: 1) hurtos y robos; 2) saqueos (la sustracción ilícita de reliquias antiguas de yacimientos arqueológicos, edificios y monumentos⁹); y 3) falsificación de bienes culturales. Entre otros delitos relacionados se incluyen el fraude, la venta de bienes robados (actuando como perista), el contrabando y la corrupción. Además del tráfico, los delincuentes pueden utilizar incluso aquellos bienes culturales que hayan sido adquiridos legalmente para fines ilícitos como el blanqueo de capitales, la elusión de sanciones¹⁰, la evasión fiscal o la financiación del terrorismo.

Los delitos relacionados con bienes culturales presentan unas características específicas que los diferencian de otras actividades ilícitas. Rara vez puede conocerse a simple vista la identidad, la autenticidad, el origen¹¹, la procedencia¹² y la situación jurídica de un bien cultural y, a menudo, se necesitan conocimientos especializados para determinarlo. En segundo lugar, las colecciones públicas y privadas, los monumentos y las excavaciones están expuestos a sufrir hurtos y saqueos, sobre todo en situaciones de crisis y conflictos. Además, los bienes culturales no registrados, sobre todo aquellos procedentes de excavaciones o colecciones no catalogadas, son difíciles de detectar y rastrear una vez que pasan a ser objeto de tráfico. En tercer lugar, el mercado de los bienes culturales está expuesto a ciertas vulnerabilidades que suscitan interés en los delincuentes. Entre estas vulnerabilidades, se incluyen la aceptación del anonimato y la opacidad¹³, la subjetividad y volatilidad de los precios, así como la posibilidad de utilizar las obras con el objetivo de almacenar

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025 [COM(2021) 170 final].

⁹ Incluido el pillaje, es decir, el saqueo durante la guerra, considerado un crimen de guerra en el Derecho internacional humanitario consuetudinario. Véase el siguiente enlace: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/spa/docs/v1_rul_rule52.

¹⁰ Véase, por ejemplo, el informe de la Subcomisión Permanente de Investigaciones de la Comisión de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de los Estados Unidos, *The Art Industry and U.S. Policies that Undermine Sanctions* («La industria del arte y las políticas de los Estados Unidos que socavan las sanciones», documento en inglés), de 2020.

¹¹ El emplazamiento *in situ* de un objeto en el momento de su descubrimiento arqueológico.

¹² Los detalles de la cadena de custodia de un objeto desde su origen hasta el presente.

¹³ Por ejemplo, el empleo de transacciones en efectivo, el anonimato de los compradores y el uso de sociedades fantasma y puertos francos.

y transferir grandes sumas de dinero¹⁴. Los delincuentes también se benefician de la falta generalizada de concienciación acerca del daño que puede causar el tráfico de bienes culturales¹⁵.

Además, los delincuentes han aprovechado la mayor disponibilidad de canales de venta en línea para expandir sus carteras de clientes en los mercados lícitos e ilícitos. Esto plantea retos adicionales para las fuerzas y cuerpos de seguridad¹⁶, dado el gran volumen de bienes culturales que hay que controlar, el cifrado de datos, así como el número de jurisdicciones que pueden estar implicadas.

Asimismo, las fuerzas y cuerpos de seguridad observan **un nivel de sofisticación más alto en los grupos de delincuencia organizada** activos en el tráfico de bienes culturales en comparación con otros tipos de delitos organizados contra la propiedad. Los delincuentes operan de forma deliberada a escala transfronteriza para maximizar sus beneficios, difuminar su rastro, evitar la detención y falsificar la procedencia o el origen de los bienes culturales objeto de tráfico.

Las investigaciones de casos de tráfico de bienes culturales son, por tanto, complejas. Requieren disponer de conocimientos especializados en bienes culturales y la participación de un gran número de autoridades (entre otras, la policía, las aduanas, los guardias de fronteras, los Ministerios de Cultura, Unidades de Inteligencia Financiera y el poder judicial), además de la frecuente intervención de diversas jurisdicciones como consecuencia del carácter transfronterizo de muchos casos.

3. Un plan de acción de la UE contra el tráfico de bienes culturales

De acuerdo con las recomendaciones para intensificar las medidas a escala mundial contra el tráfico de bienes culturales en distintos ámbitos¹⁷, el objetivo del presente plan de acción es

¹⁴ Véanse, por ejemplo, sobre las vulnerabilidades del mercado del arte ante el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, TRACFIN *Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins* (Tratamiento de la inteligencia y acción contra los circuitos financieros clandestinos, documento en francés), *La lettre d'information de TRACFIN*, número 16, junio de 2018.

¹⁵ Véase el informe citado en la nota a pie de página 7, pp. 70, 81, 158-160.

¹⁶ Si no se especifica, el término «fuerzas y cuerpos de seguridad», tal y como se utiliza en el presente documento, hace referencia a la policía, las aduanas, los controles fronterizos y otras autoridades pertinentes que lleven a cabo tareas de prevención, investigación, detección y persecución de delitos.

¹⁷ Véanse, en concreto, las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) y 2617 (2021); la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/69/196 (Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos); el Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre su décimo período de sesiones, la Resolución 10/7 UNTOC COP/2020/10; la Convención de 1970 sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco); el Convenio de UNIDROIT de 1995 sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente; la Declaración de Roma de los ministros de Cultura del G20, de 30 de julio 2021; el Informe sobre los delitos que afectan a los bienes culturales (2020) de Interpol; y el artículo *The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability* («La protección y seguridad del patrimonio cultural en zonas de guerra o inestabilidad», documento en inglés), publicado en el volumen de 2021 de

disuadir a los delincuentes de forma efectiva, hacer frente a las amenazas cambiantes a la seguridad y **proteger el patrimonio cultural**¹⁸. El plan de acción se centra en cuatro objetivos estratégicos para dar una respuesta efectiva e integral:

- I. Mejorar la prevención y detección de delitos por parte de los participantes en el mercado y de las instituciones de patrimonio cultural.
- II. Reforzar las capacidades de las fuerzas y cuerpos de seguridad y del poder judicial.
- III. Promover la cooperación internacional.
- IV. Ganar el apoyo de otras partes interesadas clave para proteger los bienes culturales de la delincuencia.

El plan de acción adopta una definición amplia de bienes culturales que incluye objetos de interés histórico, artístico, científico o etnológico, tal y como se menciona en la Convención de 1970 sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) («Convención de la Unesco de 1970»)¹⁹.

3.1. Prevención y detección del tráfico de bienes culturales por parte de los participantes en el mercado y de las instituciones de patrimonio cultural

Los participantes en el mercado de los bienes culturales²⁰, los coleccionistas y las instituciones de patrimonio cultural ostentan una posición favorable para ayudar a prevenir y detectar delitos relacionados con bienes culturales, ya que corren especial riesgo de encontrar bienes culturales que son objeto de tráfico o de ser víctimas de un delito contra la propiedad. Es crucial que dichas partes interesadas conozcan la legislación aplicable y otros instrumentos no legislativos cuyo fin es evitar y detectar dichos delitos²¹. La Comisión también mantiene contacto con

Ciencia para la Paz y la Seguridad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Declaración de la Conferencia Mundial de la Unesco sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible – MONDIACULT, de 2022.

¹⁸ Véase también la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/69/196.

¹⁹ Artículo 1 de la Convención de la Unesco de 1970.

²⁰ Entre los que se incluyen diversos participantes implicados en transacciones del mercado del arte como, por ejemplo, compradores, galerías, casas de subastas, otros comerciantes de bienes culturales (en particular, las plataformas de venta en línea), puertos francos, instalaciones de almacenamiento de arte, expertos en bienes culturales, negocios involucrados en la financiación de transacciones relacionadas con bienes culturales, así como contables, auditores, asesores fiscales y profesionales del Derecho que participen en transacciones relacionadas con bienes culturales.

²¹ Los mercados del arte y las instituciones culturales están sujetos a reglas y otras normas relativas a la diligencia debida y requerida o a la notificación de información sobre los clientes, la procedencia de los bienes culturales o las transacciones. Estas reglas o normas derivan de la práctica del mercado, los códigos de conducta (por ejemplo, el Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales de la Unesco o el Código de Deontología para los Museos del Consejo Internacional de Museos), la jurisprudencia o la legislación [véanse, por ejemplo, la Directiva (UE) 2015/849, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y modificada por la Directiva (UE) 2018/843, (DO L 156 de 19.6.2018, p. 43); la Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la restitución

regularidad con instituciones de patrimonio cultural, principalmente a través del grupo de expertos en patrimonio cultural²². La Comisión ha cooperado con la Unesco para profundizar en la comprensión por parte del mercado del arte y las instituciones de patrimonio cultural de las normas éticas y de diligencia debida²³. La UNESCO está trabajando actualmente en una revisión del Código internacional de deontología para marchantes de bienes culturales con el fin de abordar los retos que han surgido desde su adopción en 1999, así como de reforzar y aclarar los principios deontológicos éticos que deben regir el mercado del arte.

Como el tráfico de bienes culturales suele ser un delito transfronterizo, la legislación de la UE en materia de comercio desempeña un papel crucial en la prevención y detección de tales casos. La exportación de bienes culturales desde el territorio aduanero de la Unión está sujeta al requisito de licencia de exportación para garantizar que las exportaciones pasen por controles uniformes en las fronteras exteriores de la UE²⁴. La importación de bienes culturales se contempla en el Reglamento (UE) 2019/880. En dicho Reglamento, se prohíbe la importación de bienes culturales que hayan sido exportados de forma ilícita desde un tercer país y se supedita la importación de determinados bienes culturales en la Unión a la obligatoriedad de licencias de importación o declaraciones del importador. El Reglamento también introduce un sistema electrónico centralizado para el almacenamiento e intercambio de información entre Estados miembros y para que los operadores puedan efectuar los trámites de importación. El sistema estará operativo para junio de 2025²⁵. No emplea papel y garantiza la interconexión entre aduanas, autoridades culturales y bases de datos existentes pertinentes. Además, puede ayudar a reducir los casos de falsificación de documentos y elimina la necesidad de verificar la autenticidad de las licencias en papel. La Comisión también se plantea ampliar dicho sistema en el futuro para incluir las licencias de exportación conformes al Reglamento (CE) n.º 116/2009. La legislación relativa a la importación y exportación de bienes culturales se complementa con la Directiva 2014/60/UE,

de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro (DO L 159 de 28.5.2014, p. 1), o requisitos nacionales para llevar un registro de las ventas].

²² <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=es&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3204>.

²³ Para más información, véase: <https://en.unesco.org/fightrafficking/eu-cooperation>.

²⁴ Reglamento (CE) n.º 116/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la exportación de bienes culturales (DO L 39 de 10.2.2009, p. 1) y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1081/2012 de la Comisión, de 9 de noviembre de 2012, relativo a las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 116/2009 del Consejo relativo a la exportación de bienes culturales (DO L 324 de 22.11.2012, p. 1).

²⁵ Véase el Reglamento (UE) 2019/880 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativo a la introducción y la importación de bienes culturales, completado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1079 de la Comisión, de 24 de junio de 2021. Por lo que respecta a Siria e Irak, véase el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1210/2003 del Consejo, de 7 de julio de 2003, relativo a determinadas restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Iraq y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2465/96 del Consejo (DO L 169 de 8.7.2003, p. 6); y el artículo 11 *quater* del Reglamento (UE) n.º 36/2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, en su versión modificada el 13 de diciembre de 2013 por el Reglamento n.º 1332/2013 (DO L 16 de 19.1.2012, p. 1).

relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro²⁶.

Para agilizar la aplicación de la legislación de la UE relativa a la importación y exportación, la Comisión intercambia información de forma regular con las autoridades aduaneras y de asuntos culturales de los Estados miembros a través del Grupo de expertos sobre cuestiones aduaneras relacionadas con bienes culturales, el Comité de bienes culturales constituido por el Reglamento (CE) n.º 116/2009 y el Reglamento (UE) 2019/880, y el Grupo de Proyecto sobre la Digitalización de Bienes Culturales.

Sin embargo, el escrutinio y el control del comercio de bienes culturales pueden variar considerablemente dentro del mercado único²⁷. De este modo, los delincuentes se ayudan del número significativo de lagunas existentes para ocultar su rastro y encubrir el origen de un artículo. De acuerdo con la Convención de la Unesco de 1970²⁸ y como plantearon las partes interesadas en la aplicación efectiva de la legislación consultadas, se podría mejorar significativamente la detección de casos de tráfico y disuadir a los delincuentes de que entren en el mercado de los bienes culturales con medidas que mejoren la trazabilidad²⁹ de las transferencias de propiedad de bienes culturales dentro del mercado único. Además, determinar la procedencia de los bienes culturales incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/60/UE mejoraría el funcionamiento del mecanismo de restitución previsto por la propia Directiva³⁰. Muchos Estados miembros ya han implantado registros de las ventas para categorías de bienes culturales. Si se aplicasen medidas similares en toda la UE, se podría mejorar la prevención de la delincuencia y la detección de casos transfronterizos, y se podría obtener mejor una visión completa del tráfico ilícito de bienes culturales en el mercado único. Además, se podría mejorar la efectividad de los registros de ventas existentes, por ejemplo, al garantizar que la información se almacena de forma digital y que los registros están interconectados.

Asimismo, pueden adoptarse medidas adicionales para que las colecciones de bienes culturales públicas y privadas sean menos vulnerables frente a los delitos contra la propiedad. Europol³¹ informa de que, en la UE, muchos casos de tráfico afectan a bienes culturales que han sido robados de lugares de culto, instituciones de patrimonio cultural, museos, domicilios

²⁶ Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro (DO L 159 de 28.5.2014, p. 1).

²⁷ En ámbitos que quedan fuera de los armonizados por la legislación de la UE, como la Directiva (UE) 2015/849, la Directiva 2014/60/UE o los requisitos nacionales para llevar un registro de las ventas.

²⁸ Véase el artículo 10, párrafo primero.

²⁹ Respecto al apoyo a las medidas de trazabilidad, véanse las medidas que se encuadran en el objetivo estratégico n.º 2.

³⁰ Véase el Primer informe sobre la aplicación de la Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (refundición), COM(2021) 705 final, de 18 de noviembre de 2021.

³¹ Véase Europol: Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en 2021.

particulares y colecciones privadas. Las colecciones públicas y privadas deben tomar conciencia de sus vulnerabilidades ante los delitos contra la propiedad, formar a su personal para la aplicación de medidas de protección e invertir en herramientas de protección.

Del mismo modo, los propietarios o coordinadores de colecciones públicas y privadas pueden adoptar medidas voluntarias para protegerse ante los delitos contra la propiedad. Una medida clave es mantener al día los inventarios y las bases de datos de los bienes culturales adquiridos. Dichos inventarios facilitan la identificación y la búsqueda de objetos perdidos. Incluso para las colecciones privadas, las fuerzas y cuerpos de seguridad recomiendan herramientas disponibles como, por ejemplo, el Object ID del Consejo Internacional de Museos (ICOM)³². Otra forma de detectar y evitar la delincuencia es denunciar los casos de delitos contra la propiedad ante las fuerzas y cuerpos de seguridad. Así se garantiza que los bienes culturales robados aparezcan en las bases de datos nacionales de arte robado y en la Base de datos sobre obras de arte robadas de Interpol. Al registrar los bienes culturales robados, se aumenta su visibilidad y se reduce la posibilidad de que los traficantes encuentren canales de venta en el mercado legal.

La UE ya cuenta con legislación específica vigente para combatir el tráfico de bienes culturales en línea. La Ley de Servicios Digitales³³ aumenta las responsabilidades de los prestadores de servicios intermediarios, entre ellos las plataformas en línea que conectan a los consumidores con los proveedores de bienes y servicios. La Ley de Servicios Digitales también regula las denuncias de contenido ilícito como, por ejemplo, en el caso de ventas sospechosas³⁴; permite que los organismos del sector público envíen órdenes transfronterizas de retirada a los prestadores de servicios intermediarios establecidos en otros Estados miembros, y aumenta las obligaciones de trazabilidad de los comerciantes. La Comisión también apoya la digitalización y la conservación digital del patrimonio cultural a través del espacio común europeo de datos para el patrimonio cultural³⁵, así como la futura Nube Colaborativa Europea para el Patrimonio Cultural.

³² Que también es compatible con la aplicación móvil ID-Art de Interpol. Véase el siguiente enlace: <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app>.

³³ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 277 de 27.10.2022, p. 1).

³⁴ Introducir mecanismos que permitan la denuncia de transacciones o ventas sospechosas en internet se recoge como la directriz 3, letra d), en las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/C3/69/L7.

³⁵ Véanse la Recomendación de la Comisión C(2021)7953, de 10 de noviembre de 2021, relativa a un espacio común europeo de datos para el patrimonio cultural; Comisión Europea, Dirección General de Investigación e Innovación, Brunet, P., De Luca, L., Hyvönen, E., *et al.*: *Report on a European collaborative cloud for cultural heritage: ex – ante impact assessment* («Informe sobre la nube colaborativa europea para el patrimonio cultural: evaluación de impacto *ex ante*», documento en inglés), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>. Para más información sobre Europeana y la creación de un Centro Europeo de Competencia para la conservación del patrimonio cultural (4CH), véase <https://www.europeana.eu/es> y <https://www.4ch-project.eu>.

Un componente esencial de la lucha contra el tráfico de bienes culturales es la detección de flujos financieros ilícitos. Además, la prevalencia del blanqueo de capitales o de la financiación del terrorismo con bienes culturales adquiridos de forma lícita exige especial atención. La inquietud ante la posibilidad de que los delincuentes utilicen el sector del arte y las antigüedades para blanquear los productos de sus delitos ha llevado a pedir que se amplíe el marco normativo de la UE contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La Directiva antiblanqueo³⁶ ahora se aplica a los participantes en el mercado del arte y las antigüedades (por ejemplo, las galerías y casas de subastas) que comercian o actúan como intermediarios en el comercio de obras de arte, así como a los puertos francos en el caso de las transacciones por encima de un determinado umbral. Entre las obligaciones de los participantes en el mercado, se incluyen evaluaciones del riesgo y enfoques «basados en el riesgo» para la prevención y detección del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, medidas de atenuación y gestión de riesgos, diligencia debida efectiva con respecto al cliente e identificación de los clientes y de sus titulares reales, así como la notificación de transacciones y actividades sospechosas a las Unidades de Inteligencia Financiera nacionales (UIF). Asimismo, la propuesta de un nuevo Reglamento contra el blanqueo de capitales³⁷ establece el límite de pagos en efectivo en 10 000 EUR para todo el territorio de la UE. Esto puede reducir el atractivo del mercado de los bienes culturales para el blanqueo de capitales.

Las autoridades públicas necesitan alcanzar un nivel suficiente de comprensión de los riesgos del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, así como de las vulnerabilidades del sector de los bienes culturales para poder actuar en consecuencia cuando sea necesario. Para ello, las evaluaciones nacionales de riesgos llevadas a cabo por los Estados miembros con arreglo a la legislación contra el blanqueo de capitales³⁸ proporcionan el marco adecuado. Los Estados miembros también pueden publicar orientaciones para las entidades pertinentes del sector privado sobre cómo detectar transacciones relevantes y sobre cómo cumplir con las obligaciones para evitar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo³⁹.

Por último, la Comisión apoya el proyecto del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo relacionados con el arte, las antigüedades y otros objetos culturales. Entre sus objetivos se incluye ayudar a los países, a las

³⁶ Véase la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73), modificada por la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 156 de 19.6.2018, p. 43).

³⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo [COM(2021) 420 final].

³⁸ Véase el artículo 7 de la Directiva (UE) 2015/849.

³⁹ Véase la Directiva (UE) 2015/849.

autoridades competentes y al sector privado a que entiendan cómo los delincuentes y los terroristas pueden abusar del comercio con dichos objetos, y a que desarrollen mejores prácticas y recomendaciones para mitigar estos riesgos⁴⁰. Además, la Comisión efectúa evaluaciones continuas de los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo que afectan al mercado único cuando guardan relación con actividades transfronterizas. En el marco de la evaluación supranacional de los riesgos⁴¹, la Comisión analiza y supervisa los riesgos específicos del mercado del arte y las antigüedades, y de otros sectores relacionados, como los puertos francos y las instalaciones de almacenamiento de arte⁴².

Medidas clave

La Comisión se encargará de:

- Entablar un diálogo con el mercado del arte, en estrecha cooperación con la UNESCO, sobre las cuestiones relacionadas con la protección y el comercio de bienes culturales en el mercado único, incluido un acto de alto nivel en 2023;
- Apoyar el intercambio de información entre los profesionales del patrimonio cultural y las autoridades pertinentes a través de una serie de talleres y actividades de aprendizaje entre iguales⁴³;
- Sopesar la **ampliación del sistema electrónico** de regulación de la importación de bienes culturales para gestionar la **exportación de bienes culturales** a través de un estudio de viabilidad.
- Con el fin de ayudar a los Estados miembros a establecer **registros de ventas** para mejorar la trazabilidad de los bienes culturales en el mercado único (incluidas las ventas en línea), la Comisión pondrá en marcha un estudio y, sobre esta base, publicará orientaciones para los Estados miembros en 2024.
- Cooperar con el ICOM para promover su Código de Deontología para los Museos, mejorar las capacidades y proporcionar formación al personal **de museos e instituciones de patrimonio cultural en diversos Estados miembros** para que registren y protejan mejor sus colecciones.

Se anima a los Estados miembros a:

⁴⁰ Para más información: Véase el Informe anual de 2020-2021 del GAFI, página 32.

⁴¹ Véase el artículo 6 de la Directiva (UE) 2015/849.

⁴² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionados con actividades transfronterizas [COM(2022) 554 final, de 27 de octubre de 2022] y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a dicho informe [SWD(2022) 344 final].

⁴³ Véase la Resolución del Consejo sobre el Plan de trabajo de la UE en materia de cultura para el período 2023-2026.

- Reforzar una cooperación efectiva y el intercambio de información entre las **autoridades aduaneras** y con la Comisión⁴⁴ a través del Sistema de Información Aduanero para luchar contra el fraude relacionado con los bienes culturales.
- Tomar medidas para **garantizar que las colecciones públicas y privadas registren debidamente sus posesiones en las bases de datos y denuncien los casos de delito contra la propiedad** ante las fuerzas y cuerpos de seguridad, con ayuda de los estándares y las herramientas acordados a escala internacional (como el estándar Object ID o la Base de datos sobre obras de arte robadas de Interpol).
- Detectar, evaluar y entender los riesgos de tráfico de bienes culturales, blanqueo de capitales y financiación del terrorismo como parte de su **evaluación nacional de riesgos** con arreglo a la legislación contra el blanqueo de capitales; y a adoptar medidas adecuadas para mitigar dichos riesgos.
- Concienciar y publicar **orientaciones para el sector privado sobre la mejor manera de cumplir con sus obligaciones para evitar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo** en cooperación con las autoridades competentes⁴⁵.
- Mejorar la **cooperación entre las entidades obligadas del mercado del arte y las antigüedades, el sector financiero y las Unidades de Inteligencia Financiera** a través de la puesta en común de conocimientos y formación sobre riesgos y tipos de actividades ilegales relacionadas con bienes culturales, al mismo tiempo que se tienen en cuenta las posibilidades de cooperación entre entidades públicas y privadas.
- Promover el Código Internacional de Ética para Marchantes de Bienes Culturales de la Unesco y el Código de Deontología del ICOM para los Museos.

3.2. Refuerzo de las capacidades de las fuerzas y cuerpos de seguridad y del poder judicial

Dada la naturaleza compleja del tráfico de bienes culturales, las fuerzas y cuerpos de seguridad y el poder judicial se enfrentan a una serie de dificultades específicas. Se necesitan más medidas para aumentar sus capacidades de gestión efectiva de casos de tráfico de bienes culturales, de conformidad con las respectivas tareas y responsabilidades de las autoridades en el marco de la legislación nacional y de la UE.

Actualmente, el conjunto de información disponible no refleja con exactitud la prevalencia del tráfico de bienes culturales. Una de las razones de la falta de datos sobre el tráfico de bienes culturales es que los casos de tráfico no se registran adecuadamente. Uno de los principales impedimentos para tener una visión completa de la información de todo el territorio de la UE es que no existe ni una metodología uniforme de recopilación de datos ni una categorización uniforme de los delitos relacionados con bienes culturales. Para facilitar una categorización uniforme, el

⁴⁴ Véase el Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 082 de 22.3.1997, p. 1).

⁴⁵ Véase la Directiva (UE) 2015/849.

catálogo completo de delitos contra la propiedad cultural propuesto en la Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales («Convención de Nicosia»)⁴⁶ incluye orientaciones sobre distintas categorías de delitos que las autoridades de los Estados miembros pueden utilizar.

Las autoridades públicas deben conocer debidamente el *modus operandi* de los delincuentes y poner en común la información con el resto de las autoridades para poder sacarle el máximo partido a todos los recursos disponibles. Deben conocer en particular las diferencias regionales⁴⁷ entre traficantes, por ejemplo, en lo referente al modelo organizativo, los bienes culturales en riesgo, las rutas de tráfico o los métodos de blanqueo de capitales y de falsificación de la procedencia y el origen de los bienes. Estar familiarizado con esta información puede facilitar que se lleven a cabo búsquedas más precisas y los recursos disponibles se empleen de forma efectiva. Las acciones operativas de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT) también pueden contribuir a entender mejor las prácticas de los traficantes y el alcance del tráfico de bienes culturales.

Asimismo, las autoridades públicas también deber ser conscientes de los requisitos de cooperación interinstitucional e intrainstitucional⁴⁸, así como de las opciones de cooperación en un caso concreto. Con el fin de apoyar a las autoridades públicas en sus esfuerzos por desarrollar sus capacidades, la Unesco ha publicado el conjunto de herramientas «Lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales: un conjunto de herramientas para las autoridades judiciales y las fuerzas del orden europeas», elaborado en el marco de la cooperación entre la UE y la Unesco. La Comisión presta apoyo a la Unesco en la traducción de su conjunto de herramientas a otras lenguas de países pertinentes. En segundo lugar, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha desarrollado un Instrumento de Asistencia Práctica⁴⁹ para facilitar la aplicación de las Directrices Internacionales⁵⁰.

Las autoridades públicas necesitan disponer de conocimientos y herramientas⁵¹ específicos para detectar e investigar casos de tráfico. De acuerdo con las recomendaciones de Interpol, ello implica que se registren adecuadamente los artículos robados a escala nacional e internacional

⁴⁶ Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales, adoptada el 3 de mayo de 2017 (Serie de Tratados del Consejo de Europa n.º 221).

⁴⁷ Véase Interpol: *Informe sobre los delitos que afectan a los bienes culturales (2020)*, p. 6.

⁴⁸ La cooperación intrainstitucional puede referirse, por ejemplo, a la cooperación dentro de una misma autoridad (por ejemplo, entre distintas unidades policiales especializadas en diversas formas de delincuencia o entre unidades policiales de regiones diferentes). La cooperación interinstitucional hace referencia a la cooperación entre diferentes autoridades, como la policía, las aduanas, el poder judicial, etc.

⁴⁹ UNODC, *Instrumento de Asistencia Práctica para facilitar la aplicación de las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de bienes Culturales y Otros Delitos Conexos*, 2016.

⁵⁰ Véase la nota a pie de página n.º 18.

⁵¹ Como la Base de datos sobre obras de arte robadas de Interpol y su correspondiente aplicación móvil ID-Art o las Listas Rojas del Consejo Internacional de Museos, en la que se describen las categorías de bienes culturales en riesgo de ser objeto de tráfico procedentes de distintas regiones del mundo.

y que las autoridades competentes dispongan de las capacidades necesarias, en concreto a través de la creación de unidades especializadas a nivel nacional dedicadas a investigar el tráfico de bienes culturales⁵², tal y como estipula la Convención de la Unesco de 1970. Los cuerpos especializados de fiscales también han demostrado su eficacia a la hora de ampliar el alcance de las investigaciones. Otro factor importante es el acceso oportuno a los conocimientos especializados de historiadores de arte, arqueólogos u otros expertos en bienes culturales para identificar los bienes culturales incautados, determinar su autenticidad o cuantificar los posibles daños que hayan sufrido en los lugares en los que hayan estado o el riesgo de ser saqueados.

La tecnología es un elemento clave para apoyar a las fuerzas y cuerpos de seguridad y proteger los bienes culturales frente al riesgo de tráfico. Algunos ejemplos de esta tecnología son los programas informáticos para registrar artículos robados y detectar los bienes culturales ilegales del mercado, la tecnología de vigilancia aérea para proteger los lugares en riesgo, así como las herramientas de investigación en línea, como las basadas en inteligencia artificial. En concreto, las fuerzas y cuerpos de seguridad requieren herramientas específicas de detección para lidiar de forma efectiva con el volumen de artículos que hay que comprobar durante las investigaciones en línea (por ejemplo, para realizar una exploración sistemática de internet en busca de imágenes y otros datos de bienes culturales a la venta de forma ilegal).

Las autoridades también podrían considerar ampliar el alcance de sus investigaciones más allá de la recuperación de los bienes objeto de tráfico para abarcar toda la red delictiva y el flujo de capitales ilícito detrás de cada caso de tráfico. Esta ampliación de las investigaciones coincide con las recomendaciones internacionales (como las de Interpol), la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025 y los objetivos estratégicos horizontales comunes de EMPACT. A escala internacional y de la UE, las investigaciones pueden recibir el apoyo de Europol⁵³; de Frontex, la agencia europea de gestión de fronteras⁵⁴; de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), de acuerdo con sus respectivos mandatos, o a través de la intervención de socios como Interpol, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) o la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Además, la cooperación se puede establecer en el contexto de otros instrumentos pertinentes de cooperación policial y judicial⁵⁵. La Fiscalía Europea podría investigar y enjuiciar delitos relacionados con el

⁵² Véase Interpol, *Creación de una Unidad Nacional Especializada en Patrimonio Cultural. Valor de una unidad nacional dedicada a combatir el tráfico ilícito de bienes culturales y otros delitos contra el patrimonio cultural*, enero de 2019.

⁵³ En concreto, a través del intercambio de información mediante la Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información (SIENA), la celebración de reuniones operativas, el apoyo operativo prestado durante las investigaciones (por ejemplo, con formación sobre la investigación en línea en el contexto de las operaciones Pandora de EMPACT), así como brindando apoyo analítico, apoyo estratégico (por ejemplo, con la evaluación de amenazas) o apoyo técnico a través del Laboratorio de Innovación de Interpol.

⁵⁴ Por ejemplo, el uso del Catálogo de Frontex de Servicios de Fusión de Eurosur para la detección de delitos transfronterizos.

⁵⁵ Tales como la cooperación de EMPACT; los equipos conjuntos de investigación; el uso de centros conjuntos de coordinación (con la posible participación de países no pertenecientes a la UE), con el apoyo de Eurojust y de la Red Judicial Europea en asuntos penales; las posibilidades de asistencia judicial recíproca, en particular en virtud del

tráfico de bienes culturales específicos que entren dentro de su ámbito de competencia⁵⁶. La Comisión está comprometida a garantizar que la Fiscalía Europea pueda llevar a cabo de forma efectiva las tareas que le confiere el Reglamento (UE) 2017/1939, incluso reforzando su cooperación con países no pertenecientes a la UE.

Como delito de naturaleza transfronteriza inherente, la lucha contra el tráfico de bienes culturales puede verse reforzada con mejores intercambios de información entre autoridades nacionales. Para mejorar dicho intercambio de información estratégica y de mejores prácticas, así como para promover los esfuerzos conjuntos contra el tráfico de bienes culturales, el Consejo creó en 2012 la red informal de autoridades de las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros, EU CULTNET⁵⁷. Dicha red tiene un potencial significativo para apoyar a las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros en la lucha contra el tráfico de bienes culturales, en concreto a través de la cooperación en proyectos de interés común y del desarrollo de medidas específicas adaptadas a las necesidades de las fuerzas y cuerpos de seguridad. La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros para facilitar y reforzar la cooperación policial a través de EU CULTNET.

Los traficantes de bienes culturales se benefician de una tipificación desigual de los delitos en cuestión dentro del territorio de la UE. La «Convención de Nicosia»⁵⁸ del Consejo de Europa es el único tratado internacional que se ocupa específicamente de la tipificación como delito del tráfico ilícito de bienes culturales. Entre las medidas de aplicación establecidas en la Convención, se incluyen la tipificación como delito del robo, las importaciones/exportaciones ilícitas, las excavaciones ilegales, la adquisición e introducción en el mercado de forma ilícita, así como la falsificación de documentos. Todas estas medidas podrían ayudar a dismantelar las actividades de tráfico, ya que se produciría un aumento de las investigaciones y habría más posibilidades de recuperar y decomisar los bienes culturales robados. Con el fin de dismantelar modelos de negocio delictivos, la Comisión ha propuesto recientemente reforzar las normas de la UE relativas a la

artículo 6 de la Directiva 2014/60/UE; la orden de detención europea; la orden europea de investigación; la cooperación basada en la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal (DO L 284 de 12.11.2018, p. 22) y el Reglamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso (DO L 303 de 28.11.2018, p. 1); y la cooperación y la asistencia judicial recíproca en las investigaciones sobre delincuencia organizada basadas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

⁵⁶ El tráfico de bienes culturales también podría perjudicar a los intereses financieros de la Unión o podría estar vinculado con delitos que afecten a dichos intereses financieros. La Fiscalía Europea tiene competencias para investigar y enjuiciar delitos que afecten al presupuesto de la Unión, así como delitos que estén indisolublemente vinculados a ellos. Véase el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

⁵⁷ Proyecto de Resolución del Consejo 14232/12, de 4 de octubre de 2012, sobre la creación de una red informal de autoridades de las fuerzas de seguridad y de especialistas competentes en el ámbito de los bienes culturales (EU CULTNET).

⁵⁸ Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales, adoptada el 3 de mayo de 2017 (Serie de Tratados del Consejo de Europa n.º 221).

recuperación y el decomiso de activos⁵⁹, que exigirían que los Estados miembros lleven a cabo un seguimiento, inmovilización y decomiso de bienes que procedan del tráfico de bienes culturales cuando dicho tráfico tenga lugar en el marco de un grupo de delincuencia organizada. Además, la Comisión está trabajando en formas de aumentar la responsabilidad penal de las personas físicas y jurídicas implicadas en la violación de las medidas restrictivas de la Unión⁶⁰. Esto también afectaría a las personas físicas y jurídicas implicadas en el uso de bienes culturales para eludir las medidas restrictivas de la Unión.

Medidas clave

La Comisión se encargará de:

- Identificar y facilitar categorías más uniformes para la recogida de datos con el apoyo de Europol, lo que podría dar lugar a la recogida de datos a escala de la UE a través de EUROSTAT en el futuro;
- Estudiar medidas para conseguir una armonización e interconexión en todo el territorio de la UE de las bases de datos de bienes culturales robados de todos los Estados miembros, así como un enlace a la Base de datos sobre obras de arte robadas de Interpol.
- Continuar financiando el desarrollo de soluciones para **promover la trazabilidad y la detección** de los bienes culturales con el fin de protegerlos de amenazas causadas por el ser humano (como los delitos), y abordar diferentes aspectos de la protección de bienes culturales, entre los que se incluyen las medidas de trazabilidad, detección y rastreo de bienes culturales objeto de tráfico⁶¹.
- Incluir el tráfico de bienes culturales en el curso de iniciación para los agentes del cuerpo permanente para la **detección de delitos transfronterizos** de Frontex.
- Evaluar **las herramientas digitales de investigación** existentes (entre ellas, las financiadas por la Comisión) y promover el acceso de los Estados miembros a estas, con el apoyo del Laboratorio de Innovación de Europol.

⁵⁹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2022, sobre recuperación y decomiso de activos [COM(2022) 245 final].

⁶⁰ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Hacia una Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión», de 25 de mayo de 2022 [COM(2022) 249 final]; Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo, de 28 de noviembre de 2022, relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (ST/10287/2022/REV/1, DO L 308 de 29.11.2022, p. 18).

⁶¹ Ya se publicaron dos convocatorias de propuestas en el marco del primer programa de trabajo de Horizonte Europa, una en el bloque 2, «Cultura, creatividad y sociedad inclusiva» (en concreto, HORIZON-CL2-2022-HERITAGE-01-07: *Protection of artefacts and cultural goods from anthropogenic threats* («Protección de objetos de interés cultural o histórico y bienes culturales de amenazas antropogénicas», no disponible en español), y la otra en el bloque 3, «Seguridad civil para la sociedad» (en concreto, HORIZON-CL3-2021-FCT-01-08: *Fighting illicit trafficking in cultural goods* («Lucha contra el tráfico ilegal de bienes culturales», no disponible en español).

- Realizar un inventario de la legislación nacional de los Estados miembros que tipifica como delito el tráfico ilícito de bienes culturales y la aplicación de la Convención de Nicosia;

Se anima a los Estados miembros a:

- Establecer y gestionar debidamente las **bases de datos nacionales** dedicadas a los bienes culturales robados.
- **Informar de los bienes culturales robados** a Interpol a través de su Base de datos sobre obras de arte robadas.
- **Compartir información** sobre casos de tráfico de bienes culturales con Europol e Interpol para tener una visión general más clara de la situación.
- Maximizar el **potencial de EMPACT** en los casos de tráfico de bienes culturales, por ejemplo, en las investigaciones sobre **las redes delictivas y los flujos de capitales ilícitos implicados**.
- Aprovechar plenamente el apoyo y conocimiento especializado de Europol y Eurojust en lo referente a la cooperación policial y judicial transfronteriza.
- Ofrecer un desarrollo adecuado de las capacidades de las autoridades judiciales y de las fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales, por ejemplo, con la **creación y formación de unidades de fuerzas y cuerpos de seguridad especializadas** y de cuerpos especializados de fiscales, e impartiendo **formación básica** a los agentes de policía, de aduanas y de guardias de fronteras que llevan a cabo controles rutinarios.
- Celebrar memorandos de entendimiento entre fuerzas y cuerpos de seguridad e instituciones de patrimonio cultural pertinentes para garantizar **la adecuada gestión y el correcto almacenamiento de bienes culturales incautados o decomisados**.
- **Apoyar el refuerzo de la red EU CULTNET** para aprovechar todo su potencial, entre otras cosas, desarrollando medidas comunes como la mejora del acceso rápido de las fuerzas y cuerpos de seguridad a los conocimientos especializados necesarios de arqueólogos e historiadores de arte⁶².
- Firmar, ratificar y aplicar la «**Convención de Nicosia**» del Consejo de Europa⁶³.

3.3. Intensificación de la cooperación internacional

Para combatir de forma efectiva el tráfico de bienes culturales, se necesitan medidas más allá de las fronteras de la UE. La acción exterior de la Unión comprende la cooperación multilateral y bilateral, y se centra en la adopción de medidas en los países de origen, tránsito y destino situados fuera de la UE. Algunas de las medidas son el apoyo a la protección del patrimonio cultural y de

⁶² De esta forma, se tiene en cuenta el trabajo realizado en el proyecto NETCHER (Red y plataforma social para la mejora y reconstrucción del patrimonio cultural), financiado por la UE.

⁶³ Véase la nota a pie de página n.º 72.

los terrenos de excavación, el establecimiento de bases de datos nacionales de bienes culturales y el desarrollo de las capacidades de las fuerzas y cuerpos de seguridad y del poder judicial.

Los servicios de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) continúan apoyando una respuesta global contra el tráfico de bienes culturales. Seguirán incorporando la protección del patrimonio cultural en la acción exterior de la UE con medidas que van desde la respuesta a situaciones de crisis y emergencia hasta la cooperación al desarrollo, la cooperación internacional y multilateral, así como en el marco de la política común de seguridad y defensa. Además, los servicios de la Comisión, junto con el SEAE, de conformidad con sus respectivas funciones y los procedimientos aplicables en el marco del Derecho de la Unión, seguirán reforzando la cooperación con organizaciones internacionales y regionales⁶⁴ dedicadas a la lucha contra el tráfico de bienes culturales, y promoviendo el desarrollo de marcos jurídicos y normas internacionales pertinentes, así como su cumplimiento.

En lo referente a la cooperación bilateral o regional con países no pertenecientes a la UE, la Unión ha incluido la protección de los bienes culturales contra el tráfico en sus acuerdos de cooperación bilateral, como, por ejemplo, las Prioridades de la Asociación con Egipto⁶⁵ o Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PAcCTO). Ello ha dado lugar a la creación de nuevas herramientas de cooperación para investigar el tráfico de bienes culturales⁶⁶. Asimismo, la UE ha apoyado actividades relacionadas con la lucha contra el tráfico de bienes culturales en los Balcanes Occidentales y ha proporcionado apoyo financiero para la protección del patrimonio cultural a países de origen y tránsito del tráfico de bienes culturales, tales como Mali, Túnez, Líbano, Irak, Siria, Libia y Yemen⁶⁷. En cuanto al desarrollo de capacidades, la Comisión también apoya a los países socios en el ámbito de la recuperación de activos. Financia medidas de asistencia destinadas a mejorar la cooperación transfronteriza para el seguimiento, la investigación, la incautación y el decomiso de activos⁶⁸.

La UE también trabaja a escala mundial para hacer frente a los flujos financieros ilícitos relacionados con los bienes culturales. Esto se está haciendo a través del Mecanismo Mundial de la UE contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo. El propósito del

⁶⁴ Entre otras, las siguientes: la Unesco, el Consejo de Europa, el ICOM, la OMA, Interpol, el UNIDROIT, la UNODC, el ICCROM (Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales) y la ALIPH (Alliance Internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit).

⁶⁵ Véase el anexo de la Recomendación del Consejo de Asociación UE-Egipto sobre las Prioridades de la Asociación UE-Egipto 2021-2027, de 16 de junio de 2022.

⁶⁶ Véase el siguiente enlace: <https://www.elpaccto.eu/noticias/nuevas-herramientas-de-cooperacion-para-investigar-el-trafico-de-bienes-culturales/>.

⁶⁷ Para más ejemplos, véase el informe del Servicio Europeo de Acción Exterior «Informe de 2022 sobre los progresos realizados en la aplicación del “Concepto sobre el patrimonio cultural en conflictos y crisis. Un componente para la paz y la seguridad en la acción exterior de la Unión Europea” y las Conclusiones específicas del Consejo», de 14 de septiembre de 2022, EEAS (2022) 1556.

⁶⁸ Se brinda apoyo a través de los programas Euromed Policía y Euromed Justicia, dirigidos por CEPOL y Eurojust. Euromed Policía tiene por objetivo fortalecer las capacidades de los países socios meridionales para combatir la delincuencia grave y organizada. Euromed Justicia reúne a las partes interesadas más relevantes en el ámbito de la justicia penal.

Mecanismo Mundial es ayudar a los países a que se adapten a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional, que aseguran una respuesta global coordinada para prevenir la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo. Entre las medidas se incluyen la mejora de las investigaciones y la facilitación de la cooperación entre las autoridades competentes de los países socios para las Unidades de Inteligencia Financiera.

Las medidas de la UE abordan específicamente la vulnerabilidad de los bienes culturales ante los daños de la delincuencia en las regiones en situación de conflicto y crisis⁶⁹. El SEAE, junto con los servicios de la Comisión y los Estados miembros, supervisa los avances de dichas medidas⁷⁰. Entre ellos se incluye un grupo operativo informal de expertos del SEAE y servicios pertinentes de la Comisión para intercambiar información y facilitar nuevas medidas concretas. Como los agentes desplegados en las misiones y las operaciones pueden desempeñar un papel crucial en la protección de bienes culturales, el tráfico de estos bienes culturales se incluirá en los módulos de formación dedicados al patrimonio cultural en conflictos y crisis de la política común de seguridad y defensa. Otro ejemplo destacable es el apoyo a países en riesgo de saqueo mediante la tecnología de satélites y drones a través del Programa de la Unión Europea de observación de la Tierra, Copernicus.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania insta a que se tomen nuevas medidas para salvaguardar los bienes culturales ucranianos. Los servicios de la Comisión y el SEAE seguirán brindando su apoyo a la preservación de los bienes culturales en Ucrania a través de distintos medios, en particular la prestación de asistencia para proteger y evacuar bienes culturales⁷¹. Con este objetivo, los servicios de la Comisión y el SEAE intercambian información con regularidad en el seno de un grupo operativo específico acerca de buenas prácticas, lecciones aprendidas y posibles nuevas medidas. Entre las medidas cabe citar el apoyo financiero para la protección de edificios y colecciones, así como el apoyo a especialistas en patrimonio cultural para que puedan continuar su trabajo en Ucrania, en cooperación con la Alianza Internacional para la Protección del Patrimonio en Zonas de Conflicto⁷². Además, por primera vez, se ha activado el Mecanismo de Protección Civil de la Unión para proporcionar asistencia en materia de protección del patrimonio cultural⁷³. El programa «The House of Europe II», financiado por el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional incluirá apoyo a la preservación y el fomento del patrimonio cultural ucraniano.

⁶⁹ De conformidad con las Conclusiones del Consejo sobre el planteamiento de la UE para el patrimonio cultural en conflictos y crisis, de 18 de junio de 2021.

⁷⁰ Véase el informe mencionado en la nota a pie de página 67.

⁷¹ Ibid., pp. 6-8.

⁷² <https://www.aliph-foundation.org/en/actions-country/UA>.

⁷³ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_es.

La Comisión acoge con satisfacción el apoyo actual de los Estados miembros a los países de origen o de tránsito no pertenecientes a la UE, en particular a aquellos en situación de conflicto y crisis, como en Oriente Medio⁷⁴ y Ucrania.

Medidas clave

Los servicios de la Comisión, en cooperación con el SEAE, y los Estados miembros, según proceda, se encargarán de lo siguiente:

- Supervisar e informar sobre los avances en la **aplicación de las Conclusiones del Consejo sobre el planteamiento de la UE para el patrimonio cultural en conflictos y crisis.**
- Aumentar el apoyo a la **protección de los bienes culturales ucranianos contra la destrucción**, apoyando la evacuación y la protección física de las colecciones.
- Impulsar las capacidades de terceros países para la cooperación transfronteriza y las investigaciones relativas al blanqueo de capitales vinculado a los bienes culturales, en particular ampliando el alcance del Mecanismo Mundial de la UE para la Lucha contra el **Blanqueo de Capitales, con objeto de incluir a Asia y América Latina.**

3.4. Aumento de la protección de los bienes culturales ante el tráfico mediante la maximización del apoyo de las partes interesadas

Las consultas a partes interesadas, incluidas la Unesco y la UNODC, han mostrado que la población no es del todo consciente del daño que el tráfico de bienes culturales puede causar. Es crucial que se cree conciencia sobre la importancia del patrimonio cultural y del daño que causa el comercio ilícito de bienes culturales más allá de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de las comunidades de patrimonio cultural. Entre el público al que convendría llegar se encuentran los posibles compradores de bienes culturales, los jóvenes, los periodistas, las personas o entidades capaces de influir en la opinión pública acerca de los bienes culturales, así como las comunidades en países de origen que pueden influir en la forma en que se preservan y protegen los bienes culturales locales.

Para ello, la Comisión brinda su apoyo a diversos proyectos de concienciación. Para sensibilizar sobre la protección del patrimonio cultural en Ucrania, la Comisión apoya la **campana #ArtvsWar**. Además, la Comisión colabora con la Unesco y apoya su campaña «El verdadero precio del arte», para concienciar a los posibles compradores del impacto del tráfico en el

⁷⁴ En cuanto a la cooperación con los países de Oriente Medio y Próximo, las medidas también pueden basarse en los resultados de la formación y el estudio del «El HIWAR II», financiado por la UE, sobre la protección del patrimonio cultural y la lucha contra el tráfico de bienes culturales en Egipto, Jordania y Líbano.

patrimonio cultural. Para llegar a un público más amplio, la Comisión apoya la **creación de material didáctico** sobre la protección del patrimonio cultural⁷⁵ y su promoción en toda la UE a través de la plataforma School Education Gateway. La UE también apoya la participación juvenil. Por ejemplo, la Asociación de Estudiantes Europeos para el Patrimonio Cultural, creada con motivo del Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018, forma parte de un proyecto de red apoyado por el Programa Europa Creativa denominado «Ágora del Patrimonio Cultural Europeo: empoderamiento del movimiento por el patrimonio de la sociedad civil europea».

Medidas clave

Los servicios de la Comisión, en cooperación con el SEAE según proceda, se encargarán de lo siguiente:

- Proporcionar apoyo financiero al ICOM para mejorar el **Observatorio del ICOM**, que centraliza y difunde diversos instrumentos y materiales para facilitar la comprensión pública internacional y orientación política para proteger los bienes culturales.
- Apoyar a la Unesco en la creación de un **manual para periodistas** sobre cómo informar sobre delitos contra el patrimonio cultural.
- Apoyar **las iniciativas de participación juvenil** a través de Europa Creativa, el Cuerpo Europeo de Solidaridad y Erasmus +.
- Entablar **un diálogo con organizaciones juveniles pertinentes** para fomentar la sensibilización acerca de la necesidad de proteger el patrimonio cultural de la destrucción, el robo y el saqueo.

4. Conclusión

El tráfico de bienes culturales no es un delito en el que no hay víctimas: no solo alimenta actividades que amenazan la seguridad de la ciudadanía de la UE, sino que también puede provocar daños irreparables en nuestro patrimonio cultural y, por tanto, en nuestra identidad común. Es por ello por lo que combatir el tráfico de bienes culturales requiere un esfuerzo adicional común y sostenido de un amplio abanico de partes interesadas, tanto dentro como fuera de la UE. El presente plan de acción aporta un marco general para que la UE y los Estados miembros avancen en la prevención y detección del tráfico de bienes culturales y otros delitos relacionados, así como en la respuesta de la justicia penal a estos. La Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo que aprueben el presente plan de acción y que colaboren en su ejecución.

⁷⁵ Por ejemplo, a través de PITCHER (del inglés, prevención del tráfico ilícito de patrimonio cultural: recursos educativos), <https://www.pitcher-project.eu/>.