

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN N° IDB-DP-01084

Bienes culturales, arte y lavado de activos

Una mirada al crimen tras el lienzo

Mariano Federici
Roberto De Michele

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Innovación para Servir al Ciudadano
División de Competitividad, Tecnología e Innovación

Marzo 2025



Bienes culturales, arte y lavado de activos

Una mirada al crimen tras el lienzo

Mariano Federici
Roberto De Michele

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Innovación para Servir al Ciudadano
División de Competitividad, Tecnología e Innovación

Marzo 2025



<http://www.iadb.org>

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

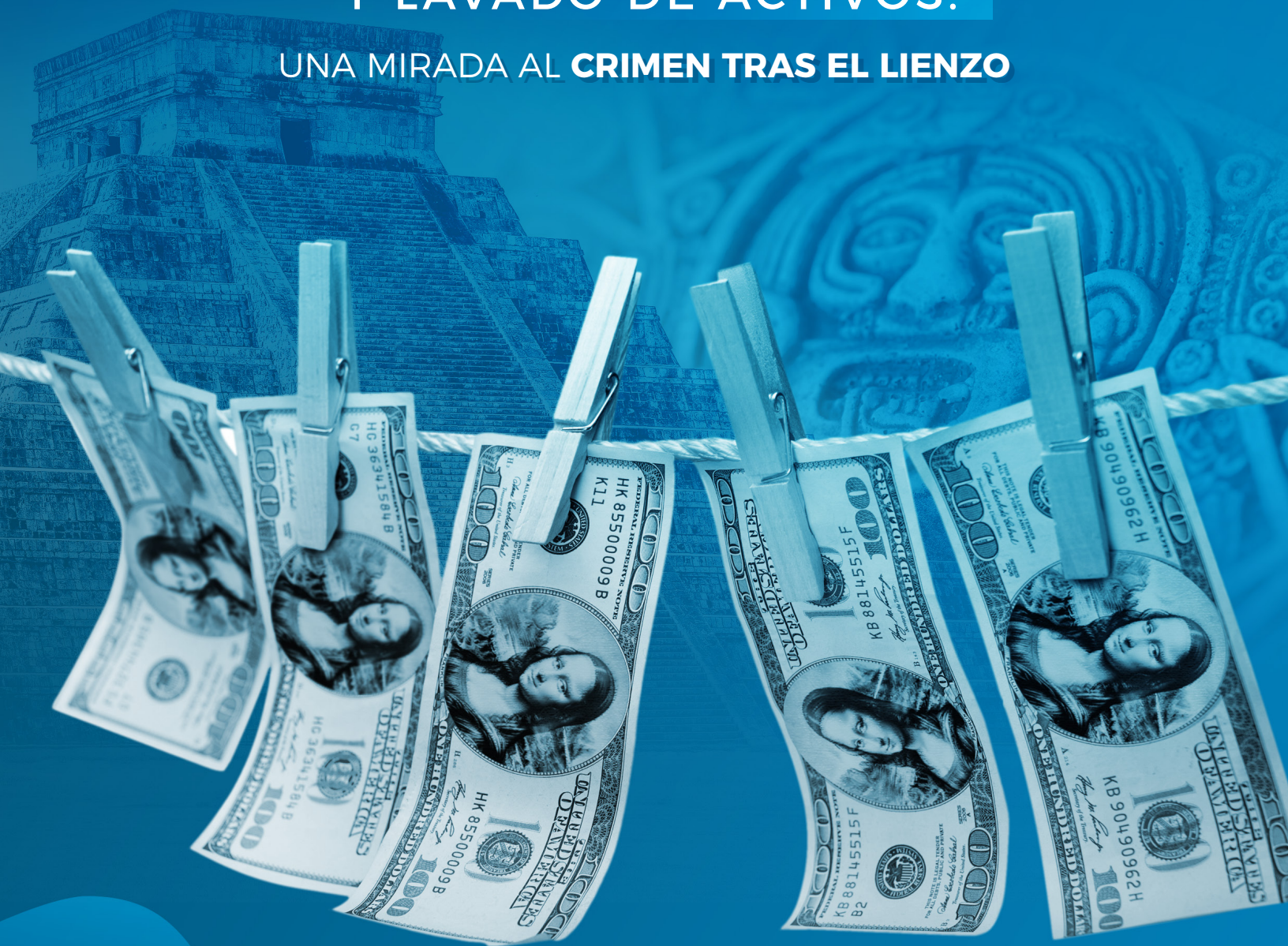
Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



BIENES CULTURALES, **ARTE**

Y LAVADO DE ACTIVOS:

UNA MIRADA AL **CRIMEN** TRAS EL LIENZO



AUTORES:

Mariano Federici y Roberto De Michele



Bienes culturales, arte y lavado de activos: una mirada al crimen tras el lienzo

Mariano Federici y Roberto De Michele

Abstracto

El mercado del arte y los bienes del patrimonio cultural están expuestos al lavado de activos y sus delitos precedentes, lo que afecta su integridad. Si bien se trata de un mercado difícil de medir, es posible afirmar que se transan bienes por valores muy significativos, lo que crea oportunidades para actividades ilícitas cometidas tanto por individuos como por organizaciones criminales. Este estudio identifica que los países no evalúan correctamente los riesgos de lavado de activos en estos mercados ni implementan siempre políticas adecuadas para mitigarlos. El problema no parece radicar en un déficit normativo significativo, sino en la falta de capacidad institucional para aplicar eficazmente las reglas vigentes. A esta dificultad se suma la necesidad de reforzar la coordinación institucional a nivel interno y la cooperación internacional. Se proponen cinco áreas de trabajo para enfrentar los desafíos identificados: i) mejorar el conocimiento de los riesgos en el sector; ii) adoptar reglas eficaces que respondan a los riesgos detectados; iii) fortalecer la capacidad institucional y la cooperación internacional; iv) promover las alianzas público-privadas para proteger el patrimonio y el mercado; y v) aprovechar las tecnologías digitales como herramientas para apoyar las soluciones de política.

Códigos JEL: K11, K30, K42

Palabras clave: capacidad Institucional, regulación del patrimonio, patrimonio cultural, mercado de arte, lavado de activos, coordinación público-privada, cooperación internacional

Índice

Resumen ejecutivo	5
I. Los bienes artísticos y su valorización	7
a. ¿Cuál es el tamaño del mercado?	13
b. Riesgos de lavado de activos en el mercado de bienes culturales y artísticos.....	18
II. La respuesta de la política pública.....	24
a. La respuesta de los organismos internacionales.....	24
b. El marco jurídico internacional	27
c. Marco jurídico específico en materia ALA/CFT.....	28
d. Pautas de orientación.....	30
e. Entes públicos y agencias especiales.....	31
f. Organizaciones y asociaciones privadas.....	32
g. Casos relevantes.....	33
III. Conclusiones y recomendaciones	36
Conclusiones.....	36
Recomendaciones	40
IV. Listado de referencias	44

Listado de siglas

ALA/CFT: Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo.

ALC: América Latina y el Caribe.

ANF: Frente Al-Nusra, por sus siglas en inglés (Al-Nusra Front).

BSA: Ley de Secreto Bancario, por sus siglas en inglés (Bank Secrecy Act).

DA: Asociación de Comerciantes de Arte de América, por sus siglas en inglés (Art Dealers Association of America).

ENR: Evaluaciones nacionales de riesgos lavado de activos.

GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional (en inglés, Financial Action Task Force o FATF).

ICOM: Consejo Internacional de Museos.

ISIL: Estado Islámico de Irak y el Levante, por sus siglas en inglés (Islamic State of Iraq and the Levant).

MONDIACULT: Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Políticas Culturales y Desarrollo Sostenible.

MROS: Unidad de Inteligencia Financiera de Suiza, por sus siglas en alemán (Meldestelle für Geldwäscherei).

NFT: Tokens no fungibles, por sus siglas en inglés (Non-Fungible Tokens).

OEA: Organización de los Estados Americanos.

OMA: Organización Mundial de Aduanas.

PBI: Producto Bruto Interno.

RCSNU: Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

UIF: Unidad de Inteligencia Financiera.

UKFIU: Unidad de Inteligencia Financiera del Reino Unido, por sus siglas en inglés (United Kingdom Financial Intelligence Unit).

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNIDROIT: Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado.

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, por sus siglas en inglés.

Resumen ejecutivo

El objetivo de este trabajo es analizar los riesgos de lavado de activos y sus delitos precedentes en el mercado del arte, con especial atención al ámbito del patrimonio cultural y, en concreto, en los bienes materiales. Esta nota también estudia las similitudes con otros mercados de arte, incluidas las transacciones con obras digitales. Además, analiza el rol de los principales actores públicos y privados que interactúan con estos bienes y describe las distintas formas de transacción con los mismos.

En las siguientes páginas, se estudian también el conjunto de normas y estándares internacionales en la materia, así como las instituciones responsables de garantizar su cumplimiento.

Existe un amplio conjunto de tratados y reglas internacionales que proporcionan recursos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los delitos que afectan a estos bienes, a los países a los que pertenecen y a los mercados donde se intercambian. Entre otras normas, se consideran: la Convención sobre los Medios para Prohibir y Prevenir la Importación, Exportación y Transferencia Ilícitas de Propiedad de Bienes Culturales de 1970 de la UNESCO (en adelante la Convención de la UNESCO), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 2000 y sus Protocolos (en adelante la Convención de Palermo) y los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del Grupo de Acción Financiera Internacional (en adelante, los Estándares del GAFI).¹ Cabe también mencionar la Declaración por la Cultura, suscrita en el marco de la Conferencia de MONDIACULT organizada por la UNESCO en 2022, cuyo texto declara que la cultura es un bien público global y establece un compromiso de los países en torno a una hoja de ruta común para fortalecer las políticas públicas en esta materia.

Las principales conclusiones son las siguientes. En primer lugar, los riesgos de lavado de activos relacionados con los objetos de arte no siempre se cuantifican debidamente con base en la evidencia. En consecuencia, las respuestas de política no siempre se adecúan a los riesgos identificados. En segundo lugar, pese a la existencia de múltiples

¹ La versión en castellano de los Estándares del GAFI puede encontrarse en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones/>.

reglas y estándares internacionales, estos no siempre ofrecen una respuesta sistemática, coordinada y comprensiva del problema. La ausencia de reglas específicas en la materia, así como de procesos tendientes a asegurar su cumplimiento, ha atentado contra la homogeneidad de criterios y la posibilidad de brindar una propuesta coordinada entre países que asegure una cooperación eficaz. Puesto que el lavado de activos y la financiación del terrorismo son delitos de naturaleza transnacional, resulta fundamental una respuesta internacional coordinada para lograr resultados.

La capacidad de las instituciones responsables de aplicar estas reglas y proteger los objetos de arte de los riesgos a los que están expuestos, incluido el lavado de activos, resulta insuficiente. Este desafío está relacionado con dos aspectos estrechamente vinculados entre sí: i) la capacidad y los recursos de los organismos con responsabilidad primaria para la protección, regulación y supervisión de los objetos artísticos; y ii) la insuficiente coordinación de los organismos relacionados con la prevención, detección y persecución del lavado de activos y sus delitos precedentes.

Las recomendaciones de este estudio apuntan a cinco áreas de trabajo: i) mejorar el conocimiento de los riesgos de este sector para mejorar la prevención; ii) revisar las normas jurídicas vigentes y garantizar la adopción de reglas eficaces que respondan a los riesgos identificados; iii) fortalecer la capacidad institucional y la coordinación internacional para apuntalar la eficacia del régimen de prevención y sanción; iv) analizar el potencial de las alianzas público-privadas para proteger el patrimonio y el mercado; y v) hacer referencia al aporte de las tecnologías digitales para apoyar las soluciones de política.

Esta nota está dirigida a diversas audiencias, especialmente a aquellas personas que, desde el sector público, tienen responsabilidades en temas de patrimonio artístico, el arte en general y la prevención del lavado de activos. Por esa razón, se presentan algunas propuestas de política, de diálogo político y técnico, así como ideas para una agenda de investigación que responda a estos desafíos y profundice en la discusión.

Agradecemos a Paula Acosta, Trinidad Zaldívar Peralta, Cecilia Alvarez Bollea, Martin Inthamoussu, Marcela Duque Penagos y Beltrán Gambier por sus valiosos comentarios.

I. Los bienes artísticos y su valorización

Existen diversos enfoques para responder a la pregunta de cómo se valora una obra de arte y cómo se construye esa valoración.

Uno es que la valoración puede definirse a partir de tres posibles mecanismos: i) selección del mercado, ii) selección por pares o iii) selección por expertos (Wijnberg y Gemser, 2000). Otros autores, considerando los mecanismos de formación de precios en los mercados del arte y la valoración económica del patrimonio cultural, ponen el foco en la idea de que la “el valor es una construcción social que se deriva de las reacciones de los individuos ante la obra de arte” (Throsby, 2012).

Una reciente publicación sobre la valoración de las obras de arte afirma que “promover el arte y la cultura significa también promover ex ante la industria y la economía cultural, facilitadora de aquella y, a la postre, del derecho a la cultura y su disfrute” (Veiga Copo, 2022).

Sin terciar en esta discusión, las distintas posturas sobre la valorización del arte no deben alejar de la idea de que se trata de objetos que pueden alcanzar un gran valor económico, además del que tengan por otras razones. Este valor los hace atractivos no solo para quienes están interesados en ellos por una legítima pretensión cultural, estética y económica, sino también para personas y organizaciones que se dedican a actividades ilegales relacionadas con el lavado de activos producto de delitos o a la financiación de actividades terroristas.

La Conferencia Mundial de la UNESCO MONDIACULT de 2022 (en adelante MONDIACULT) celebrada en México acordó una declaración firmada por autoridades de más de 150 países en la cual, además de destacar el valor central del arte en la vida de las personas y las sociedades, se advierte sobre los crecientes riesgos a los que se enfrenta el patrimonio cultural. Entre ellos, se incluyen una serie de actividades criminales que implican el despojo y la comercialización ilícita.²

² Véase la Declaración UNESCO MONDIACULT, 2022, en especial, la sección 16: “Resaltamos nuestro compromiso de luchar contra el tráfico ilícito de bienes culturales velando por la aplicación efectiva de la Convención de la UNESCO de 1970 y sus mecanismos conexos y fortaleciendo la cooperación internacional

Existen muchas formas de categorizar los bienes, por lo que algunos autores sugieren que puede resultar útil manejar una distinción genérica y simplificada para hablar del lavado de activos relacionados con el arte: i) bienes artísticos en general y ii) antigüedades. Los primeros pueden ser legalmente transados, siempre que hayan sido obtenidos de forma legítima. Además, en algunas ocasiones, puede haber regulaciones sobre sus transacciones transfronterizas. Por otro lado, las antigüedades son objetos obtenidos de sitios arqueológicos o monumentos y los tratados y la legislación prohíben de manera unánime su comercialización (Brodie y Yates, 2022).

En la práctica, las distinciones entre patrimonio cultural, antigüedades y objetos de arte es menos uniforme. Los países –incluidos los de América Latina y el Caribe (ALC)– trabajan a partir de categorías definidas por tratados internacionales y las leyes nacionales que reflejan tales acuerdos. En general, las definiciones no son homogéneas. Como se verá en el capítulo II, hay diferencias en cómo el derecho de cada país incorpora los estándares internacionales. También existe un desafío de dotar a las instituciones responsables de proteger estos bienes con los medios necesarios para cumplir de manera efectiva su función de guardar, regular y supervisar las transacciones nacionales e internacionales.

El valor de estos bienes –en cualquiera de sus categorías– genera interés en personas y grupos dedicados a actividades ilegales y al blanqueo de capitales. Existe un significativo tráfico ilícito que, además de la extracción ilegal de objetos y el tráfico de piezas y obras, incluye su comercialización dentro del mismo territorio o en otras jurisdicciones.

con todos los socios pertinentes, como Interpol, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), UNIDROIT, el Consejo Internacional de Museos (ICOM) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), así como con el mercado del arte. Solicitamos a la UNESCO que intensifique su respuesta a escala mundial: i) fortaleciendo la promoción y la labor relativas a las repercusiones del tráfico ilícito en la memoria, la identidad y el futuro de los pueblos; ii) fomentando la introducción de sanciones penales o administrativas en las legislaciones nacionales; iii) promoviendo el desarrollo de las capacidades nacionales y locales en todos los países; iv) fomentando una cooperación eficaz y más estrecha con los agentes del mercado del arte, especialmente en lo que respecta al fortalecimiento de la codificación del certificado de origen de los bienes culturales y la prevención de la adquisición de objetos de procedencia no especificada, para museos y coleccionistas privados; y v) velando por el compromiso, la movilización y la coordinación de todas las partes interesadas, así como del público en general, en particular mediante las tecnologías digitales y las plataformas en línea, teniendo en cuenta el aumento del comercio en línea de bienes culturales, y apoyando la sensibilización". La declaración completa está disponible en: <https://www.unesco.org/en/mondiaicult2022>.

Las jurisdicciones donde se comercializan y coleccionan estos bienes suelen contar con mercados más desarrollados y con mayor capacidad financiera y económica que los existentes en el lugar de procedencia del bien. Como señalan diversos autores, estas jurisdicciones son importadoras a través de maniobras transnacionales (véase Renold o Brodie y Yates).

El tránsito ilícito de bienes puede deberse a distintas razones. En muchos casos, responde a la inoperancia y complacencia de funcionarios tanto del país exportador como del importador. Otras ocasiones, se produce por el desconocimiento de los valores involucrados o la falta de capacidad para prevenir los hechos. A la falta de capacidad institucional para proteger estos bienes, regular y supervisar adecuadamente los mercados locales se suman a veces la connivencia por sobornos, la falsificación de documentos de exportación y otras maniobras ilícitas.

Cuando ocurre una sustracción de objetos con valor artístico en un país –estén en manos públicas o privadas–, se sucede una cadena de hechos ilícitos. Entre ellos, la destrucción de sitios arqueológicos o de piezas y el lavado de activos. Por ejemplo, el tráfico ilícito de bienes culturales que proviene del robo a museos, colecciones privadas, o templos lleva aparejado prácticamente en todos los casos “el irremediable saqueo y destrucción de sitios arqueológicos y el pillaje de edificios y monumentos” (Bator, 1982).

Cuando se trata de sitios arqueológicos, además del perjuicio directo, suelen estar presentes otros delitos. Estudios recientes sobre América Central muestran una creciente relación entre las actividades de tráfico de drogas, la expropiación y el tráfico de piezas arqueológicas y los delitos ambientales (Devine et al, 2021). Las utilidades derivadas de estos delitos se materializan tanto en mercados legales como ilegales.

El lavado de activos suele aparecer como último eslabón del ciclo criminal, precedido por el robo, el saqueo, la destrucción del patrimonio cultural o la falsificación de obras. Cuando las actividades incluyen el tránsito transfronterizo, se suman delitos que involucran la falsificación de documentos de tránsito, formularios de aduana y declaraciones sobre el tipo de bienes.

Estos delitos relacionados con el patrimonio los realizan individuos pero, cada vez más, lo hacen organizaciones. En ocasiones, los objetos llegan a los mercados a través de transacciones individuales y aisladas. Por ejemplo, cuando una persona encuentra alguna pieza en la zona en la que habita, posiblemente sin ser consciente de su valor patrimonial y ni de las restricciones que pesan sobre ella. En muchos casos, los

eslabones de esta cadena son organizaciones legales, como galerías o casas de subastas. En otros casos, se trata de organizaciones criminales. Esta distinción es importante porque, como se verá más adelante, una de las formas más eficaces de cuidar de estos bienes es proteger los mercados formales y lícitos.

Muchas de las actividades delictivas contra el patrimonio las cometen organizaciones criminales conocedoras de la ilegalidad de las mismas. El lavado de activos en el que incurren estos grupos para reciclar recursos de origen ilícito sirve a veces para financiar nuevas actividades ilícitas, ya sea en el ámbito de los bienes artísticos o en otros sectores.

Como señala el informe del Grupo de Acción Financiera Internacional, “este mercado ha atraído a criminales, grupos criminales organizados y grupos terroristas que buscan blanquear los recursos procedentes del delito y financiar sus actividades. El uso de efectivo, intermediarios, empresas fantasmas y estructuras corporativas complejas en transacciones de alto valor representan actividades financieras ilícitas relevantes”.

Estos problemas exigen una respuesta de política pública que permita proteger estos bienes, pertenezcan al patrimonio público o al particular, y en especial una respuesta al riesgo de lavado de activos derivado de estas actividades.

Este estudio se enfoca en tres categorías concretas de bienes artísticos: aquellos relativos al patrimonio cultural, las antigüedades y las piezas u objetos de arte. También hace una breve referencia a las nuevas tecnologías que se utilizan para producir piezas, denominado genéricamente arte digital o cripto arte. Estas categorías tienen aspectos propios y otros en común en cuanto a su valorización, las instituciones públicas y privadas que intervienen en su protección, las reglas que se aplican a los distintos actores que transan con estos bienes e, incluso, las normas relativas al lavado de activos relacionado con actividades ilícitas, en especial en la comercialización.

El primer conjunto de bienes que interesa en este estudio es el que forma parte del patrimonio cultural. Dentro de esta categoría, la Convención de la UNESCO distingue entre el patrimonio cultural material y el inmaterial. El primero incluye obras arquitectónicas, esculturas, pinturas monumentales, piezas arqueológicas, construcciones e, incluso, obras del hombre y la naturaleza con valor, incluidos los lugares arqueológicos de valor universal excepcional desde el punto de vista histórico,

estético, etnológico o antropológico.³ Por otra parte, el patrimonio cultural inmaterial se refiere, entre otras prácticas, “al conjunto de manifestaciones culturales, tradiciones que se transmiten entre generaciones” y se encuentra regulado por otro instrumento internacional.⁴

El universo de objetos catalogados como bienes materiales es sumamente variado. Puede tratarse de monumentos, ornamentos, estatuas, vestidos, trajes, joyas, monedas, correspondencia, documentos oficiales, armas, pinturas, piezas de alfarería y otros objetos de la más amplia y variada procedencia.

El conjunto de objetos y bienes de esta categoría es, además, dinámico y evoluciona con el tiempo. El simple hecho de que existan actividades regulares de arqueología y antropología asegura que este patrimonio crezca y se modifique al identificarse nuevos objetos. Al mismo tiempo, hay otros elementos que inciden en el valor de estos objetos. Como se indica en esta nota, los factores subjetivos y las tendencias del mercado afectan en la valoración y, en ciertos casos, atraen la atención de quienes buscan apropiarse de manera ilícita de estos objetos.

La Convención de la UNESCO impone a los Estados una serie de obligaciones respecto a este patrimonio, entre las cuales destacan “identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras” y asegurar que existan medios financieros y humanos que garanticen “una protección y una conservación eficaces” de este patrimonio. Como se desprende de este tratado, y de otros instrumentos similares, la disponibilidad por parte de los Estados de recursos –en el sentido más amplio– es determinante para lograr una protección eficaz de los bienes.

Por esta razón, “la protección desde los poderes públicos no puede estar ausente o incluso neutra a los flujos e intercambios del mercado del arte, sobre todo, por la naturaleza y entidad de las obras. Su catalogación, adscripción a una categoría,

³ El artículo 1 de la Convención define como patrimonio cultural: i) los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; ii) los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; iii) los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

⁴ Véase la Convención de la UNESCO de 2003 para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

protección jurídica, conocimiento de las operaciones del tráfico, permisos, etc., son una manifestación más del deber de conservación y tutela, pero también de valorizar el arte. Debe incidir, además, en la supervisión del mercado del arte” (Veiga Copo, 2022).

Como se verá en el capítulo II, los bienes del patrimonio cultural cuentan con una mayor regulación a partir de acuerdos internacionales, como la mencionada Convención de la UNESCO, y las leyes de protección que cada país dicta.

Un segundo grupo de bienes de interés es aquel que no forma parte del patrimonio cultural y que abarca una enorme gama de objetos, producto de la creatividad artística. Los más obvios son las pinturas, esculturas, tapices, muebles, estampillas, joyas, monedas y, en general, objetos a los que se les otorga un valor artístico por su diseño, procedencia o autoría.

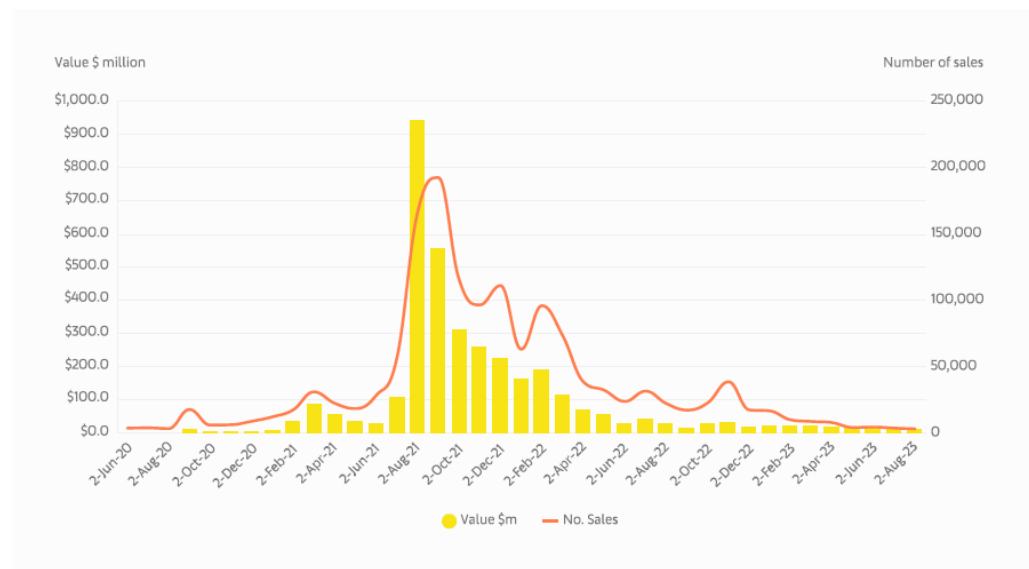
Aquí, los límites tampoco son precisos. No solo por la diversidad de los objetos, sino porque, en buena medida, se trata de obras producto de la creación artística reciente.

Este análisis tiene en cuenta un tercer grupo de bienes: las antigüedades. Los límites de la categoría también son imprecisos. Hay autores que organizan la enumeración y descripción de las definiciones comúnmente utilizadas por los países, museos privados y canales de comercialización. Estos autores señalan las dificultades que provoca la falta de un criterio unívoco. La Convención de la UNESCO sobre objetos culturales robados o exportados ilegalmente de 1995, y que complementa la de 1970, contiene un anexo con un listado de objetos y bienes y estipula que una de las condiciones para algunos de estos es que tengan más de cien años. Para otros objetos, la Convención de 1995 no hace la salvedad sobre este criterio temporal (Vachon, 2017).

Por último, una categoría más reciente es la del arte digital, cripto arte o *non-fungible tokens* (NFT por su acrónimo en inglés). Las piezas de cripto arte utilizan la tecnología de *blockchain*, tal como lo hacen las cripto monedas. Pero a diferencia de estas, el cripto arte o NFT crea objetos que son únicos, indivisibles, transferibles y con la capacidad de demostrar su escasez, a partir de la tecnología sobre la cual

son creados. A pesar de su reciente aparición como objetos artísticos, llama la atención que ya existan casos en los cuales los NFT están siendo utilizados para realizar fraudes y el consiguiente lavado de activos. Como se puede observar en el Gráfico 1, este mercado tiene muy poca trayectoria y es bastante volátil en las valuaciones.

Gráfico 1. Ventas de NFT relacionados con el arte entre 2019 y 2023



Fuente: Mc Andrew, Clare.

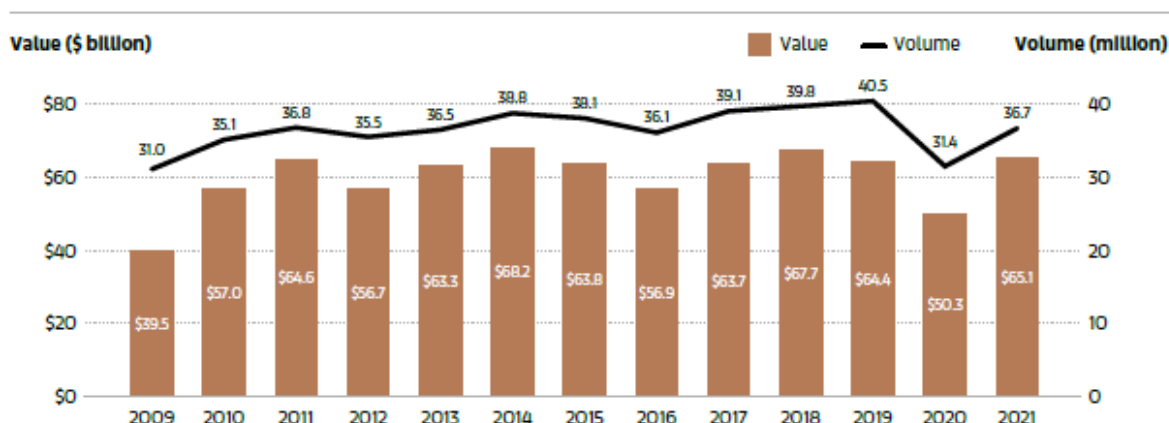
a. Volumen del mercado del arte, regulado e ilícito

Como en otras áreas de la economía, no resulta sencillo contar con cifras exactas del mercado. Por una parte, existe un mercado formal y relativamente regulado cuyo volumen se puede estimar. Una de las fuentes más consultadas para ese cálculo es el informe anual Art Basel y UBS.⁵ La edición de 2023 de esta publicación indica que el

⁵ The Survey Of Global Collecting 2023 A report published by Art Basel & UBS Prepared by Dr. Clare McAndrew, Arts Economics, 2023. No todo es dinero, el reporte TEFAF 2020 indica que “Una gran mayoría del mundo del arte dona tiempo, experiencia o recursos financieros a iniciativas artísticas sin fines de lucro: según una encuesta de 541 personas dentro del mercado del arte en general, el 78% de los encuestados dijeron que apoyaban regularmente a organizaciones benéficas y no comerciales, organizaciones e iniciativas artísticas. La diferencia es reducida entre grupos de edad. Entre los menores de 55 años, tanto

mercado formal alcanzo un nivel histórico de más de US\$ 60 billones⁶ combinando importaciones y exportaciones.

Gráfico 2. Ventas en el mercado global del arte 2009-2021



Fuente: Arts Economics, 2022.

Este informe destaca que el crecimiento interanual en algunas jurisdicciones donde se realizan las principales transacciones ha sido significativo. Por ejemplo, Hong Kong creció un 50%; el Reino Unido, un 38%, y los Estados Unidos, un 15%.

Estas cifras no implican que los titulares reales de las obras adquiridas sean personas físicas o jurídicas de estas nacionalidades o domiciliadas en estas jurisdicciones. Más bien, como se señaló anteriormente, estos países han desarrollado mercados de intercambio con el suficiente grado de sofisticación para atraer a inversores globales.

La edición 2022 del informe que elaboran Art Basel y UBS reporta que casi el 90% de estas transacciones se produce a través de dos canales: galerías de arte y casas de subastas. Estas cifras son superiores al PBI de algunos países de América Latina y el

el 77% de los *millennials* (menores de 35 años) como el 78% de la Generación X (entre 35 y 55 años) dijeron que apoyaban las artes, mientras que esta opinión la compartían el 85% de los *baby boomers* quienes dijeron que apoyaban regularmente las artes, lo que probablemente sea una combinación de más tiempo y mayores medios financieros para apoyar su pasión”.

⁶ Para clarificar, se trata de 60,000 millones de USD.

Caribe incluso si reflejan solo las transacciones que se registran a través de canales formales e identificados.

¿Qué ocurre con los denominados NFT? Un informe reciente de Deloitte⁷ estima que el volumen total del mercado de NFT en 2022 fue cercano a los US\$ 7 billones. Se trata de un mercado relativamente reciente. De hecho, el informe solo contiene cifras a partir de 2021, año en el que los valores y la cantidad de transacciones eran bajos. Deloitte también subraya la volatilidad y los valores decrecientes de este mercado.

Si estas son cifras para los mercados formales y regulados en las economías más desarrolladas, ¿cuál es la cifra del mercado ilícito? Existen cifras dispares, ya que dicho mercado tiende a lo oculto y resulta difícil de medir, aunque en todas las aproximaciones los volúmenes son siempre significativos (Dornbierer, 2023).

Para Interpol (Interpol, 2021), se trata de un mercado en expansión. Esta organización puso de relieve que en 2020 “se incautaron 854.742 bienes culturales en todo el mundo, incluidos objetos numismáticos (monedas, dinero o medallas), pinturas, esculturas, objetos arqueológicos y materiales de biblioteca”. Según el informe, más de la mitad de estos bienes se transan en los países europeos que figuran entre los principales mercados importadores. Es probable que esta situación obedezca a dos factores: i) que quienes persiguen vender estos objetos busquen los mercados donde se obtienen mayores valores; y ii) debido a la efectividad de las unidades policiales especializadas en delitos contra bienes culturales, que están presentes en la mayoría de los países de la región que tienen la capacidad de identificar y prevenir estos crímenes

Bowman Proulx (2013) intentó aproximarse de manera cualitativa al tráfico ilícito de artefactos y bienes obtenidos de centros arqueológicos. Este estudio buscó el inicio de la cadena y preguntó a nivel global a expertos y arqueólogos acerca de experiencias directas y evidencia de saqueo de sitios arqueológicos, que es una de las fuentes principales del mercado ilícito. La conclusión del estudio es que se trata de un fenómeno global, creciente y sostenido, que se practica no solo por individuos, sino cada vez más por organizaciones que utilizan, incluso, medios tecnológicos avanzados.

Fisman y Wei (2007) explican que este mercado es sin duda significativo: “Igual que con otras actividades de dudosa legalidad, ha sido difícil dar una cifra precisa sobre el alcance total del tráfico de bienes culturales. Para el comercio de antigüedades (objetos

⁷ Art & Finance Report 2023, 8th Edition, Deloitte, 2023.

antiguos desenterrados), que constituye solo un componente del total comercio ilegal de objetos culturales, estimaciones que oscilan entre US\$ 300 y 6.000 millones al año”. Estos autores señalan también que el tráfico ilícito puede explicarse por diferencias en el plano regulatorio. Mientras que en muchos países rige la prohibición de exportar bienes culturales y objetos del patrimonio histórico, las jurisdicciones que importan pueden tener niveles menos exigentes al respecto.

Yates y Brodie (2023a) han enfatizado la importancia de ser cautelosos en el momento de indicar una cifra para el mercado ilícito. Justamente, su contribución al debate es criticar las estimaciones utilizadas por algunas organizaciones internacionales, hasta el punto de recomendar de forma categórica que se dejen de citar estas cifras (*This claim is dangerous. Please stop making it* / Esta afirmación es peligrosa. Por favor, deje de hacerla) por la inherente dificultad de medir objetivamente el problema. Al mismo tiempo, reclaman la necesidad de rescatar “la idea de que la gravedad del delito no debe medirse en términos comparativos mediante medidas monetarias de valor en lugar del daño a la sociedad. No necesitamos hacer una clasificación económica del comercio ilícito para reconocer que los daños sociales que provoca son más serios”. Este enfoque sugiere que la protección del sector y de los bienes no debe depender del volumen o valor de las transacciones, sino que merecen protección debido a que estos bienes son únicos, irremplazables y parte de la cultura de un pueblo o una nación.

Sin perjuicio de la crítica de Yates y Brodie a las fuentes que se citan actualmente, es importante explorar cómo se puede cuantificar el problema para dar las respuestas de política acordes. Una posibilidad es utilizar casos individuales como referencia. Por ejemplo, algunos episodios recientes detectados por organismos de control y persecución arrojan cifras que dan una posible indicación del patrimonio que puede estar en manos de quienes están en el otro extremo de la transacción. Por ejemplo, el Departamento de Justicia de los EE. UU. concluyó en 2020 la investigación sobre una colección de 180 artefactos y obras de arte en posesión de un coleccionista que supera los US\$ 70 millones. Los objetos de la colección provenían de 11 países y varios de ellos fueron adquiridos a través de galerías de arte. Un caso reciente reportado por Interpol informa de una operación conjunta en España y Ucrania que permitió la incautación de 11 objetos de valuados en alrededor de € 60 millones.⁸ El capítulo II presenta más

⁸ Véase detalles del caso en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-67195215>.

ejemplos que ayudan a tener una noción de los valores involucrados en las maniobras ilícitas.

¿Por qué es tan difícil asignar una magnitud al tráfico ilícito y qué explica estas diferencias en las determinaciones del valor? Por una parte, cuando se trata de actividades ilícitas, como señala el estudio del Art Center de la Universidad de Ginebra, las personas y organizaciones que se dedican a estas actividades no están particularmente interesadas en las mediciones exactas de sus negocios. Por su propia naturaleza, todas las actividades ilícitas tratan de mantenerse ocultas y no dejar registros que permitan mediciones precisas o la trazabilidad de los bienes.

Por otro lado, los bienes artísticos en general están sujetos a reglas de un mercado imperfecto. Los elementos subjetivos, las tendencias, la aparición de modas o el reconocimiento de cierto tipo de obras o artistas son algunas de las razones por las cuales los valores de los bienes y objetos que se transan pueden oscilar significativamente. Esta es precisamente una de las características que tornan a estos bienes atractivos para quienes buscan realizar ganancias exageradas como producto del delito. Pero no es la única.

Por ejemplo, en el caso de la pintura, Brodie y Yates (2022) sostienen que “son un objeto atractivo para el lavado de activos. Son bienes transportables que pueden ser vendidos en muchas jurisdicciones a nivel mundial, tienen un valor monetario significativo y manipulable y en general es perfectamente legal comprarlas y venderlas, y las prácticas de confidencialidad de estos mercados pueden ocultar información sobre la propiedad, la cadena de intercambios comerciales y las transacciones respectivas”. Lo mismo ocurre con otros objetos: monedas, correspondencia histórica, adornos, esculturas, cerámicas, etc.

Con un enfoque similar, autores como Roma Valdes (2023) señalan que “el mercado legítimo de arte puede ser aprovechado por organizaciones criminales, en unos casos para canalizar objetos sustraídos o expoliados, en otros para aprovechar algunas de sus cualidades para facilitar la rentabilidad económica de cualquier otra forma grave de criminalidad organizada”.

b. Riesgos de lavado de activos en el mercado de bienes culturales y artísticos

Los bienes culturales y artísticos, como cualquier objeto de valor, están sujetos a riesgos de lavado de activos. En este tema, se siguen especialmente las disposiciones emitidas por el GAFI. Los países miembros de esta organización han adoptado un conjunto de reglas –los Estándares del GAFI–, así como una metodología para determinar el grado de cumplimiento técnico y la efectividad de los países en la implementación de estas. En lo relativo al tema de esta nota, los Estándares del GAFI y el documento de esta organización denominado *Guidance National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment* son dos de las principales referencias. Además, el GAFI elaboró recientemente un informe específico sobre el lavado de activos en los mercados del arte y antigüedades, mencionado previamente.⁹

Los Estándares del GAFI se actualizaron recientemente teniendo en cuenta muy especialmente el enfoque basado en el riesgo.¹⁰ Este enfoque es el que permite adoptar medidas de política que sean acordes a los riesgos identificados, buscando la mayor eficiencia en el uso de recursos, con el fin de alcanzar una mayor efectividad.

Para el GAFI, un riesgo es una función de las amenazas, las vulnerabilidades y el impacto. La identificación del riesgo del país se realiza especialmente a través de las evaluaciones nacionales de riesgos y de las evaluaciones sectoriales de riesgo. Estas evaluaciones son instrumentos fundamentales para definir después un plan nacional

⁹ FATF (2023), op. cit.

¹⁰ La Recomendación 1 es explícita: Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) con el fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) y la implementación de medidas basadas en riesgo en todas las Recomendaciones del GAFI. Cuando los países identifiquen riesgos mayores, estos deben asegurar que sus respectivos regímenes ALA/CFT aborden adecuadamente tales riesgos. Cuando los países identifiquen riesgos menores, estos pueden optar por permitir medidas simplificadas para algunas Recomendaciones del GAFI bajo determinadas condiciones.

que ofrezca una respuesta conmensurable a los riesgos. La calidad de las evaluaciones depende en buena medida de contar con información estadística que permita crear un mapa de riesgos.

¿Qué tipos de riesgos se pueden identificar en el ámbito de los bienes artísticos y culturales? Los objetos o bienes culturales, cuando son parte del patrimonio, deben estar registrados, inventariados y catálogos. Según la ley, no pueden ser transados legalmente por particulares o pueden serlo solo en condiciones muy excepcionales y bajo estrictas regulaciones. Esta es una situación razonablemente simple en la que funcionan los mecanismos previstos por los tratados y la legislación de la mayoría de los países de ALC. Se trata de bienes que son inalienables, y por lo tanto, en estas condiciones estarían expuestos a un riesgo bajo.

Pero la realidad es más compleja, en especial cuando se está frente a transacciones de antigüedades u objetos artísticos de valor histórico en general. O en el caso de bienes inalienables, cuando estos son ilegalmente apropiados, transferidos a personas particulares o instituciones públicas, en muchas ocasiones es en una jurisdicción distinta a aquella donde se encontraba el bien u objeto (Inthamossou y Zaldívar, 2022).

Los bienes artísticos en manos de privados que sean titulares legales y legítimos pueden y son transados de muchas formas y en mercados de todo tipo: donaciones, herencias, transacciones onerosas entre personas, a través de subastas o a través de Internet. En principio, según los Estándares del GAFI, el pago de estas transacciones está sujeto a los mismos principios de debida diligencia que se aplican a otras transacciones. Aquí, la cadena de transacciones no involucra la adquisición ilícita del objeto o pieza. Por ejemplo, la persona lo tiene en su poder por tradición o lo adquirió de buena fe.

Esta situación refleja uno de los puntos principales de este estudio. No existen reglas específicas para determinar el riesgo de lavado que afecta a este sector. En consecuencia, no existen reglas adecuadas para determinar qué sujetos deberían estar obligados a reportar y colaborar con el esfuerzo de proteger el mercado.

El riesgo puede presentarse cuando la transacción empieza con un origen ilícito y la persona que obtuvo el objeto intenta utilizar un mercado regulado y formal –por ejemplo, una casa de subastas– para vender la pieza y por último legitimar el dinero obtenido. Según las cualidades del mercado –en especial la regulación y supervisión–, pueden existir mayores garantías de detectar la maniobra y eventualmente prevenir la transacción ilícita.

La situación que más interesa aquí es cuando existe una cadena de transacciones en la que todas o casi todas las actividades en la cadena de transmisión de una pieza son ilícitas. Por ejemplo, una persona roba o tiene acceso ilegalmente a un objeto, transa este objeto en un mercado ilegal y, finalmente, trata de reciclar o blanquear esos recursos. En principio, estas son las situaciones más difíciles de prevenir, ya que ninguna de estas operaciones se encuentra sujeta a los controles que caracterizan a los mercados formales.

A su vez, cada uno de estos posibles escenarios –en especial aquellos que involucran elementos ilícitos– pueden llevarse a cabo por parte de individuos, organizaciones o de la combinación de ambas. Por ejemplo, la obtención ilícita de una pieza puede correr por cuenta de una organización criminal, pero el objetivo es venderla a un comprador individual directamente.

Como sostiene Gálvez Bravo (2017), es importante distinguir entre delincuencia de las organizaciones y delincuencia organizada: “La delincuencia de las organizaciones consiste en delitos cometidos por organizaciones lícitas; frente a la delincuencia organizada, que son delitos cometidos por organizaciones ilícitas”. Es necesario reconocer que no existe una definición homogénea de delincuencia organizada y que las diferencias en el plano legal pueden ser importantes.

En el mismo sentido, Renold (2018) agrega que existe suficiente evidencia de que “el tráfico ilícito en bienes culturales es una conducta criminal compleja que frecuentemente tiene una dimensión transnacional, la cual requiere algún grado de organización por parte de quienes cometen estos delitos. Esto no significa que todos los grupos que se dedican a estas actividades tienen una organización de tipo mafiosa, con jerarquías y una estructura organizacional estable” (Renold, 2018).

Si bien estas actividades criminales pueden cometerse por individuos, existe consenso de que se trata cada vez más de un fenómeno que involucra a organizaciones. Un estudio reciente indica que “como todos los delitos de tráfico, el tráfico ilícito de bienes culturales es un delito propio de la criminalidad organizada que se manifiesta de manera distinta en los diferentes países involucrados por las actividades organizadas de algunos grupos delictivos. Sin embargo, más allá de los matices que se puedan observar, el denominador común está dado por su desarrollo a través de redes conformadas por sujetos que participan en las diferentes etapas del tráfico, desde el saqueo inicial de la pieza a su destino final. Los sujetos intervinientes se pueden agrupar

sucesivamente en expoliadores, intermediarios locales, exportadores, intermediarios extranjeros de diversa condición y los coleccionistas en distintos lugares” (El Pacto, Calaza, 2020).

Hay factores que facilitan la labor de quienes se dedican al tráfico ilícito de bienes artísticos y uno de los principales, según Fisman y Wei (2007), es “la corrupción de los funcionarios de aduanas para que miren hacia otro lado. Por ello, la exportación ilegal o no reportada de objetos culturales es relativamente sencilla en países donde una burocracia corrupta facilita este tipo de transacciones”. En este caso, como ocurre a menudo, la corrupción actúa como catalizador de otros delitos.

Estas situaciones delictivas pueden variar significativamente según el contexto geográfico y la presencia del Estado para proteger el patrimonio cultural, las antigüedades y los demás bienes artísticos, según Renold (2018). En algunos países puede darse el caso que se trate de una actividad delictiva adicional a otras de la misma naturaleza. Por ejemplo, puede haber personas u organizaciones que se dediquen al tráfico de estupefacientes, la minería ilegal o el tráfico de personas como empresa principal y encuentren interés en aplicar el mismo modelo de criminalidad transfronteriza con objetos que forman parte del patrimonio cultural o antigüedades y eventualmente obras de artes.

Dos factores relacionados entre sí parecen incidir en el aumento de los saqueos y expoliaciones de este tipo. Por un lado, la baja presencia del Estado en el territorio o su presencia es irregular –por ejemplo al iniciar una excavación, aunque en menor medida cuando han concluido los trabajos principales–. Por otro lado, cuando el control territorial está predominantemente bajo organizaciones criminales con diverso “objeto social”. Tal el caso de ruinas no exploradas o parcialmente exploradas y preservadas por el Estado. Los delitos de saqueo o expoliación de objetos antiguos y bienes culturales también se incrementan en la medida en que existan condiciones extremas, como conflictos armados, y han sido utilizados para el financiamiento de organizaciones terroristas.

Tal como señala Interpol, los “conflictos armados políticos e inestables en algunas zonas del mundo crean un entorno rentable para delincuentes individuales y grupos organizados dispuestos a destruir una parte esencial de su patrimonio. Además, el tráfico ilícito de cultura con bienes procedentes de zonas de conflicto, en particular de Oriente Medio, ha sido vinculado en varias ocasiones con la financiación de actividades

terroristas”. En ALC, Interpol reportó recientemente un incremento de casi el 200% en excavaciones ilícitas (Devine et al., 2021).

Otro aspecto para tener en cuenta es que estas personas y grupos criminales tratarán de reducir la probabilidad de ser detectados y, a la vez, asegurar que pueden obtener un retorno –idealmente blanqueado– de su actividad ilícita. En este sentido, no actúan de manera muy diversa al cálculo de oportunidad que se presenta en otras actividades criminales como puede ser el contrabando, el soborno o la falsificación de marcas y mercancías. Como señala Bowman Proulx (2013), no es casual que quienes realicen las actividades ilícitas no tengan la mayor disposición para dar a conocer al mundo cómo llevan adelante su empresa.

Muchos autores coinciden en que hay países exportadores y países importadores de bienes culturales y antigüedades. Estos últimos incluyen a las economías más grandes, con más y mejores museos donde, además, el mercado del arte está más desarrollado y alimentado por personas dispuestas a invertir en el sector, ya sea por consideraciones estéticas o por ventajas económicas derivadas de la apreciación de las piezas en el mercado.

Los principales actores involucrados en estos procesos pueden ser del sector público o privado. En el ámbito público están, por un lado, las agencias responsables de las actividades arqueológicas (catalogación, preservación, conservación y exhibición del patrimonio), que suelen estar relacionadas con las áreas de cultura y museos nacionales. Por otro lado, hay un grupo de instituciones encargadas de prevenir y perseguir las actividades delictivas, entre las que se encuentran fuerzas de seguridad, aduanas, agencias tributarias, el ministerio público fiscal y las unidades de inteligencia financiera, que cada vez tienen un rol más importante.

Los actores privados son, por un lado, las personas que adquieren y transan bienes en el mercado – galeristas, casas de subastas y remates– y aquellas que los adquieren para incorporarlos a su patrimonio. También existen, y cobran cada vez más importancia, los museos que exhiben colecciones privadas. Muchos de estos están constituidos como entidades sin fines de lucro. Es importante mencionar también a aquellas empresas que disponen de depósitos fiscales con propósitos especiales –como la guarda de obras de arte– y las empresas de seguridad dedicadas al transporte de efectivo y caudales a nivel local o internacional por cualquier vía, que muchas veces trasladan las piezas y objetos. Por otro lado, otro grupo importante es el de aquellas personas que ejercen

profesiones relacionadas directamente con el arte y el patrimonio: arqueólogos, antropólogos, restauradores y tasadores, por mencionar algunos de los más relevantes.

Los actores del sector público están sujetos a los tratados y estándares internacionales, así como la legislación de cada país, que definen deberes y obligaciones para la protección de los bienes artísticos. Pero también –y este es un fenómeno más reciente– para proteger al mercado de transacciones ilícitas con estos bienes, incluido el lavado de activos o la financiación del terrorismo.

El estudio de Calaza (2020) ofrece un exhaustivo catálogo de las leyes, reglamentaciones, memorandos de entendimiento y acuerdos que han adoptado los países en materia de protección de bienes culturales.

Los actores privados también están alcanzados por estas reglas. Por una parte, pueden estar obligados a reportar maniobras sospechosas. También pueden jugar un papel muy importante para proteger su mercado y actuar bajo un esquema de acción colectiva. La acción colectiva es necesaria cuando los intereses de una persona o de ciertos integrantes de un grupo pueden no estar alineados con el interés común del grupo en su totalidad. Un enfoque de acción colectiva permitiría a los actores privados coordinarse para asegurar que el mercado tenga mayor capacidad de reaccionar ante quienes desean actuar ilegalmente.¹¹ Por último, pueden complementar las obligaciones públicas con acciones de autorregulación que preserve las condiciones de integridad del sector.¹²

Vista la variedad de actores público-privados y la regulación ya existente, el presente informe plantea que el desafío posiblemente no esté centrado en adoptar más leyes y regulaciones. Más bien, la agenda debería apuntar a identificar mejor los riesgos, ordenar el esfuerzo estatal de manera estratégica, creando la capacidad institucional necesaria con el fin de mejorar la eficiencia y efectividad del sistema, incluida la coordinación eficaz de los organismos públicos. También requiere dotar a los principales actores públicos y privados de los medios suficientes para responder al

¹¹ Existen diversos ejemplos sectoriales que han adoptado un enfoque de acción colectiva. Véase, por ejemplo, *Collective Action: innovative Strategies to Prevent Corruption*. Mark Pieth Editor, Basel Governance Institute, 2012. Más recientemente, Pyman, M. y Heywood, P., *Sector-Based Action Against Corruption: A Guide for Organisations and Professionals*. Palgrave MacMillan, 2024.

¹² Véase, por ejemplo, Virginia Haufler, *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Carnegie Endowment for International Peace. 2001.

problema identificado. Existe, además, la oportunidad de crear mecanismos público-privados que ayuden a adoptar mejores respuestas de política.

II. La respuesta de la política pública

Las respuestas de política pública a estos problemas han sido múltiples y variadas: desde la sanción de convenciones multilaterales globales y regionales, resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU o el desarrollo de mejores prácticas, a la aprobación de declaraciones internacionales en favor de la integridad en el arte o la creación de programas, instituciones o unidades especializadas.

Existen muchas organizaciones y asociaciones privadas a nivel internacional que han abordado el tema de la integridad en el arte. También hay numerosos casos que ilustran la naturaleza compleja y cambiante del lavado de activos en el mercado del arte, involucrando varios esquemas, individuos y jurisdicciones.

Sin embargo, la ausencia de estándares internacionales en la materia, así como de procesos tendientes a asegurar su cumplimiento, ha atentado contra la homogeneidad de criterios y la posibilidad de brindar una propuesta coordinada entre países que asegure una cooperación eficaz. Tratándose el lavado de activos y la financiación del terrorismo de delitos de naturaleza transnacional, la necesidad de una respuesta internacional coordinada resulta fundamental para lograr resultados.

a. La respuesta de los organismos internacionales

Si bien varios los organismos internacionales se han dedicado a promover la integridad del arte y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, ninguno ha abordado aún en profundidad el del delito financiero a través del mercado del arte, antigüedades o patrimonio cultural con fines de lavado de activos o financiación del terrorismo.

Sin perjuicio de ello, cabe destacar el trabajo de la UNESCO que, con su Convención de 1970 sobre los Medios para Prohibir y Prevenir la Importación, Exportación, y Transferencia Ilícitas de Propiedad de Bienes Culturales, sentó las bases para la promoción del patrimonio cultural y para abordar los desafíos planteados por el tráfico ilícito de estos bienes. La declaración de MONDIACULT de 2022, citada en la sección

anterior, actualizó dichas bases y reafirmó el compromiso de la comunidad internacional por el fortalecimiento de las políticas públicas en esta materia.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) también ha participado activamente en iniciativas que abordan la integridad en el mercado del arte y la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. Lo ha hecho a través de programas amplios, como el Programa Global contra el Lavado de Activos, y de otros específicos, como el programa global de UNDOC para la Implementación de la Declaración de Doha de 2015, que incluye la promoción de la cooperación internacional, el desarrollo de marcos legales y la mejora de capacidades a nivel estatal en relación con estos mercados.

Asimismo, desempeña un papel importante la organización policial internacional Interpol que, dada su red global y experiencia, contribuye de manera vital en la protección de la integridad del patrimonio cultural. Interpol ha establecido una unidad de obras de arte especializada en combatir el comercio ilícito de bienes culturales y arte robado y saqueado. Ha creado también una base de datos de obras de arte robadas y ha tomado iniciativas y diseñado grupos de trabajo especializados en combatir dichos delitos, coordinando tareas con las unidades especializadas de las policías nacionales que integran la organización.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) cumple un rol crucial en la materia y contribuye con iniciativas a combatir el comercio ilícito de bienes culturales, capacitando a funcionarios aduaneros y promoviendo el intercambio de información y el fortalecimiento de controles fronterizos eficaces.

El Grupo de Acción Financiera (GAFI) emitió en 2023 un informe enfocado en el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el mercado del arte, las antigüedades y otros bienes culturales. Este informe representa un primer paso para abordar los riesgos en estos mercados, aunque no propone la creación de estándares específicos en la materia (GAFI, 2023). No obstante, sí destaca que las jurisdicciones necesitan mejorar su conocimiento y comprensión de los riesgos asociados con estos mercados y brinda asesoramiento sobre cómo mitigar las vulnerabilidades identificadas. Hay que recordar que el entendimiento del riesgo es siempre el punto de partida para el desarrollo de estrategias y políticas públicas eficaces, ya que permite ordenar las prioridades con sentido lógico y asignar los recursos y la carga de los esfuerzos de manera eficiente.

El informe también describe los métodos típicos de lavado de activos en el sector, que incluyen ocultar o transferir ganancias ilícitas ocultando la identidad del verdadero comprador, la sub/sobrevaluación de las obras y el uso de ventas falsas o falsas subastas. Asimismo, el informe identifica una serie de delitos generadores de ganancias que ocurren dentro de estos mercados, incluida la falsificación de obras de arte, el fraude, el robo y el tráfico ilegal.

El informe destaca la importancia de identificar y rastrear rápidamente los objetos involucrados en el lavado de activos y la financiación del terrorismo, para ayudar a su incautación y decomiso, así como la de cualquier producto ilícito asociado. La recuperación de los activos es uno de los objetivos más importantes en la lucha contra estos delitos, ya que apunta a despojar a los criminales del propósito mismo del delito, sea este el lucro o el financiamiento de una actividad ilícita. También fomenta la cooperación con los participantes del mercado, incluso proporcionando formación, pautas de orientación y códigos de ética. Finalmente, el informe incluye una lista de indicadores de riesgo que pueden ayudar a las entidades del sector a identificar actividades sospechosas con vínculos a bienes culturales.

Gráfico 3. Actores involucrados en la integridad en el mercado del arte



Fuente: elaboración propia

b. El marco jurídico internacional

Desde el punto de vista jurídico, no existe un marco legal uniforme consensuado con el objetivo de proteger la integridad y luchar contra el lavado de activos o la financiación del terrorismo en el mercado del arte, las antigüedades y el patrimonio cultural. La falta de una convención internacional para la materia específica del delito financiero a través de estos mercados dificulta la estandarización de políticas y estrategias y la cooperación internacional.

Sin perjuicio de ello, existen varios instrumentos, como convenciones internacionales y resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, que establecen obligaciones tendientes principalmente a proteger el patrimonio y los bienes culturales a través de la cooperación internacional, y a condenar la destrucción y el tráfico ilícito del patrimonio cultural por parte de organizaciones terroristas.¹³

Respecto a las convenciones, a título de ejemplo, pueden mencionarse la Convención de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954), la Convención de la UNESCO sobre los Medios para Prohibir y Prevenir la Importación, Exportación y Transferencia Ilícitas de Propiedad de Bienes Culturales (1970), la Convención Interamericana sobre el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales (1970), la Convención de UNIDROIT sobre objetos culturales robados o exportados ilegalmente (1995) y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003).

En cuanto a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, cabe destacar la RCSNU 2253 (2015), que condena la destrucción del patrimonio cultural en Irak y Siria, en particular por parte de grupos extremistas como el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIL) y el Frente Al-Nusra (ANF); la RCSNU 2199 (2015) que impone obligaciones a los estados miembros para prohibir la importación, exportación o comercio de bienes culturales de Irak y Siria; la RCSNU 2322 (2016), que insta a los estados a desarrollar una amplia cooperación policial y judicial para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales y delitos relacionados que beneficien o puedan beneficiar a terroristas o grupos terroristas; la RCSNU 2347 (2017), que condena el saqueo y el contrabando de bienes culturales de sitios arqueológicos, museos, bibliotecas, archivos y otros sitios, en particular por parte de grupos terroristas; y la RCSNU 2462 (2019), que

¹³ El estudio de Valeria Calaza que aquí se cita, además de enumerar los principales instrumentos jurídicos, ofrece el listado de los órganos de investigación especializados en la materia.

señala explícitamente el comercio y tráfico ilícitos de bienes culturales como uno de los medios utilizados por terroristas y grupos terroristas para recaudar fondos.

Asimismo, estos instrumentos se complementan con declaraciones internacionales que, si bien no están centradas específicamente en la integridad del arte, subrayan la importancia más amplia del patrimonio cultural, incluido el arte, y abogan por su protección, preservación y promoción en el escenario internacional.

Entre ellas, cabe mencionar la Declaración de Brasilia, adoptada en 2010 durante la Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno en Brasilia, Brasil; la Declaración de Florencia sobre la Cultura, adoptada en 2014 en el Foro Europeo de la Cultura en Florencia, Italia; la Declaración de Nicosia sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad, adoptada en 2017 en la Cumbre Europea del Patrimonio Cultural en Nicosia, Chipre; La Declaración de Valetta sobre el Patrimonio Cultural, adoptada en 2017 durante el Año Europeo del Patrimonio Cultural; el Llamado a la Acción de Berlín sobre el Patrimonio Cultural, adoptado en 2018 en la Cumbre Europea del Patrimonio Cultural en Berlín, Alemania; y la Declaración de San Salvador sobre la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, adoptada en 2017 durante la 47ª Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Mas recientemente, la ya citada declaración de MONDIACULT, adoptada en 2023 en el marco de la UNESCO.

c. Marco jurídico específico en materia ALA/CFT

Aún en ausencia de convenciones y estándares internacionales relacionados específicamente con la ilegalidad financiera a través de estos mercados, algunos países han empezado a reconocer los riesgos asociados con el lavado de activos y la financiación del terrorismo a través de los mercados de arte, antigüedades y patrimonio cultural, y emitido leyes con obligaciones preventivas tendientes a gestionar y mitigar los mismos. A continuación, se citan algunos ejemplos.

A nivel de la Unión Europea, el Reglamento (UE) 2019/880, también conocido como el Reglamento sobre la introducción e importación de bienes culturales, tiene como objetivo prevenir el tráfico ilícito de bienes culturales dentro de la Unión Europea (UE). El mismo establece controles más estrictos, obligaciones de debida diligencia para los

operadores del mercado, y promueve la cooperación entre los estados miembros para salvaguardar el patrimonio cultural y combatir el tráfico ilícito.¹⁴

Por su parte, Estados Unidos ha implementado varias regulaciones contra el lavado de activos que se aplican al mercado del arte. La Ley de Secreto Bancario (BSA, por sus siglas en inglés) y sus reglamentos de implementación exigen que los comerciantes de arte, las casas de subastas y otros participantes del mercado del arte cumplan con las obligaciones preventivas, incluido el reporte de operaciones sospechosas y el mantenimiento de registros adecuados.

En el Reino Unido, se han implementado regulaciones para combatir el lavado de activos a través del arte. Las regulaciones de lavado de dinero de 2019 extienden las obligaciones preventivas a los participantes del mercado del arte, incluidas galerías, comerciantes y casas de subastas. Las mismas requieren llevar a cabo la debida diligencia del cliente, reportar actividades sospechosas e implementar controles internos.

Suiza ha implementado leyes y reglamentos preventivos que se aplican al mercado del arte. Los comerciantes de arte y los intermediarios están sujetos a los requisitos de debida diligencia y las transacciones que superan los umbrales especificados están sujetas a obligaciones de informar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de Suiza (MROS).

Asimismo, en Italia, los comerciantes de arte y los intermediarios están sujetos a las obligaciones de debida diligencia con el cliente, mantenimiento de registros y reporte de operaciones sospechosas, conforme al marco legislativo italiano.

En ALC, no se observa aún un desarrollo extenso de la normativa vinculada con la prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo en este sector. Esto, sin perjuicio de los riesgos identificados en torno al mismo en las evaluaciones nacionales de riesgo de varios países y la decisión de algunos de ellos de designar a ciertos actores del mercado del arte y antigüedades como sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas ante las unidades de inteligencia financiera.

¹⁴ Véase, además, la Directiva de la UE 2018/843.

d. Pautas de orientación

Si bien no existen aún estándares internacionales específicos dedicados exclusivamente a la integridad del arte, como se ha mencionado más arriba, en febrero de 2023, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) emitió un informe enfocado en el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el mercado del arte, las antigüedades y otros bienes culturales. Este informe destaca que las jurisdicciones necesitan mejorar su conocimiento y comprensión de los riesgos asociados con estos mercados y brinda pautas de orientación sobre cómo mitigar las vulnerabilidades identificadas.

También existen guías, códigos de ética y recomendaciones emitidas por entidades públicas y privadas destinadas a orientar a los actores relevantes del mercado del arte, antigüedades y patrimonio cultural, en el cumplimiento de principios de integridad. Entre ellas, cabe destacar El Código Internacional de Ética para Comerciantes de Bienes Culturales emitido por la UNESCO en 1999, el Código de Ética para Museos del Consejo Internacional de Museos del 2004, las Directrices para el Comercio del Arte de Basilea del 2012, y las Directrices del Mercado del Arte Responsable emitidas en 2015, entre otras.

En el caso de las pinturas, existen los registros de propiedad (denominados *provenance*¹⁵ en inglés) en los cuales se registra la historia de la propiedad de una obra de arte, desde su creación hasta su adquisición por un museo. Este registro asegura la legítima propiedad, revela contextos históricos y culturales, y previene la adquisición de arte robado. Además, están los catalogues *raisonnés*,¹⁶ que son listados exhaustivos de todas las obras conocidas de un artista, que proporcionan detalles sobre cada pieza. Estos ayudan a verificar la autenticidad y procedencia, previniendo el fraude.

Ambos registros son herramientas que pueden contribuir a prevenir el lavado de dinero al asegurar que cada transacción artística sea rastreable y legítima, evitando el uso de obras de arte para fines ilícitos.

¹⁵ Glosario, The National Gallery. Disponible en: <https://www.nationalgallery.org.uk/paintings/glossary/provenance>

¹⁶ New York Public Library. Disponible en: <https://www.nypl.org/about/divisions/wallach-division/art-architecture-collection/catalogue-raisonne>.

e. Entes públicos y agencias especiales

La creación de entes y agencias públicas especializadas dedicadas a combatir la ilegalidad en el mercado de arte es cada vez mayor. Sin embargo, aún son pocos los que les han asignado competencias específicas a los organismos especializados en la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

A nivel internacional, Interpol cuenta con una unidad de arte y antigüedades que se enfoca en combatir el comercio ilícito de bienes culturales. Desde ella se coordinan operaciones internacionales, se comparten información y experiencias con los países miembros sobre la investigación y recuperación de obras de arte robadas o traficadas. Esta unidad ha desarrollado, además, un aplicativo denominado ID-ART que permite identificar rápidamente estas piezas. Por su parte, el FBI de los EE. UU. ha desarrollado una base en la cual se reportan bienes artísticos y culturales apropiados ilícitamente. Esta base de datos, como otras, contiene un sistema simple para reportar estos delitos.¹⁷

Por otro lado, varios países han creado unidades especializadas dentro de sus fuerzas de seguridad. Por ejemplo, en EE. UU. el FBI ha dedicado equipos especiales que investigan y combaten el robo, el saqueo, el fraude y el tráfico ilícito de obras de arte. En Italia, la unidad de protección del patrimonio cultural de los Carabinieri, conocida como Carabinieri TPC (Tutela Patrimonio Culturale), está especializada en la aplicación de la ley dedicada a proteger el patrimonio cultural. En el Reino Unido, la Policía Metropolitana de Londres, tiene una unidad de arte y antigüedades centrada en combatir los delitos relacionados con el arte. Por su parte, la Gendarmería Nacional de Francia tiene una brigada de protección del patrimonio cultural dedicada a casos relacionados con el robo de arte, el tráfico y la protección del patrimonio cultural, entre otros.

Existen varias autoridades de protección del patrimonio cultural en ALC que han implementado iniciativas de integridad del arte para proteger y preservar la propiedad cultural y combatir las actividades ilícitas en el sector del arte. Algunos ejemplos son el Instituto de Antropología e Historia de México, el Instituto do Patrimonio Histórico y Artístico Nacional do Brasil, la Dirección de Patrimonio Cultural de Perú y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, entre otras. Asimismo, varias agencias de aplicación de la ley participan activamente en la puesta en marcha de iniciativas de integridad en el arte, incluyendo unidades especializadas en la Procuraduría General

¹⁷ Véase National Stolen Art File, disponible en: www.artcrimen.fbi.gov.

de la República y la Policía Federal de México, la Policía Federal de Brasil o el Departamento de Protección del Patrimonio Cultural de la Policía Nacional de Perú, entre otras.

Las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) en muchos casos también han reconocido la importancia de abordar el tema de la integridad del arte, particularmente en relación con el lavado de activos y las actividades financieras ilícitas. Las UIF juegan un papel crucial en los esfuerzos globales para prevenir y detectar los delitos financieros, incluidos los relacionados con el mercado del arte. Además, en varios casos, han emitido pautas de orientación o avisos sobre los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo en este sector. Tal es el caso, por ejemplo, de las UIF de EE. UU. (Fincen) y del Reino Unido (UKFIU), que en 2020 emitieron avisos a los sujetos obligados enfatizando los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo en el mercado del arte.

En ALC, sin embargo, son pocas las jurisdicciones cuyas UIF han abordado esta temática. Un ejemplo de ello son las UIF de Brasil, Colombia y México, que han reconocido los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo en estos mercados e implementado ciertas medidas tendientes a abordarlos, principalmente relacionadas con el reporte de operaciones sospechosas.

f. Organizaciones y asociaciones privadas

Existen numerosas organizaciones y asociaciones privadas a nivel global que han lanzado iniciativas tendientes a fomentar una cultura de integridad y responsabilidad dentro de la comunidad de comerciantes de arte y antigüedades. Muchas de ellas han promovido la adopción de códigos de ética que establecen estándares para sus asociaciones miembro y comerciantes afiliados, y han emitido pautas de orientación para promover prácticas de debida diligencia entre sus miembros.

Algunas de ellas organizan programas educativos, seminarios y talleres para concienciar a sus miembros y a la comunidad artística en general sobre temas como la investigación de procedencia, la protección de la propiedad cultural y el comercio responsable de arte. Algunas también promueven el intercambio de información y conocimientos relacionados con la integridad del arte, así como la colaboración con entidades públicas y organismos reguladores de la industria para desarrollar estrategias inteligentes destinadas a combatir los delitos en este mercado.

A escala internacional, pueden citarse como ejemplos la Federación de Asociaciones de Comerciantes de Arte y Antigüedades, la Art Dealers Association of America (ADA), la Society of London Art Dealers o la Asociación de Comerciantes de Arte Antiguo.

En ALC, cabe destacar la Asociación de Museos de Arte de América Latina, que ha abordado el tema de la integridad del arte a través de diversas iniciativas y lineamientos destinados a promover prácticas éticas y preservar el patrimonio cultural.

Asimismo, en varios países de la región destacan asociaciones propias como la Asociación Argentina de Galerías de Arte o ArteBa en Argentina, en Brasil el Instituto de Arte Contemporánea o el Instituto Brasileiro de Museos, en Chile la Asociación de Galerías de Arte Contemporáneo, en Colombia la Cámara de Comercio de Arte, en Ecuador la Asociación Ecuatoriana de Galerías de Arte, en México la Asociación Mexicana de Galerías de Arte, o en Perú la Asociación Peruana de Galerías de Arte y la Asociación de Anticuarios y Galerías de Arte del Perú.

g. Casos relevantes

Por último, e incluso en ausencia de normas y estándares claros que fomenten una cooperación internacional, existen numerosos casos que ilustran la naturaleza compleja y cambiante del lavado de activos en el mercado del arte, que involucra varios esquemas, individuos y jurisdicciones. Es importante tener en cuenta que cada caso tiene sus propias circunstancias y resultados legales únicos y las implicancias pueden extenderse más allá del lavado de activos para incluir problemas de fraude, falsificación y comercio ilícito, entre otros delitos precedentes.

Por citar solo algunos ejemplos:

- Operación Emperador (2012): fue una operación policial dirigida por la Fiscalía Anticorrupción y la Audiencia Nacional de España contra la denominada mafia china, involucrada en casos de blanqueo de capitales y de fraude fiscal, así como de contrabando, delitos contra la hacienda pública y el uso de una galería de arte para blanquear activos.¹⁸

¹⁸ El periódico [El País](#) de España informaba de que “El dueño era Gao Ping, uno de los detenidos en la Operación Emperador y presunto cabecilla de la red —o redes— de crimen organizado que han blanqueado centenares de millones de euros en los últimos años. Gao no solo poseía esa galería. Era un conocidísimo promotor del arte chino en España y del arte español en China con todas las puertas abiertas en ambos países”.

- Asunto Bouvier (2015): este caso de alto perfil involucró al comerciante de arte suizo Yves Bouvier, quien fue acusado de inflar los precios de las obras de arte vendidas al multimillonario ruso Dmitry Rybolovlev, lo que generó acusaciones de lavado de activos. El caso destacó el potencial de sobrevaloración de las obras de arte como medio para mover fondos.
- Operación Zeus, Brasil: en 2020, las autoridades brasileñas lanzaron la Operación Zeus, dirigida a una organización criminal internacional involucrada en el tráfico de patrimonio cultural y objetos de arte. La operación resultó en la recuperación de varios artefactos robados, incluidas cerámicas precolombinas y objetos religiosos coloniales.
- Los Papeles de Panamá: Aunque no se centró específicamente en el mercado del arte, la filtración de los Papeles de Panamá en 2016 reveló amplia evidencia de empresas extraterritoriales que se utilizan para ocultar activos, incluidas obras de arte. Los documentos filtrados arrojan luz sobre cómo las personas y entidades explotaron el mercado del arte como parte de actividades más amplias de lavado de activos.
- Operation Varsity Blues: este caso, también conocido como el escándalo de admisión a las universidades, involucró a padres adinerados que presuntamente sobornaron a funcionarios universitarios y engañaron en exámenes estandarizados para asegurar la admisión de sus hijos a universidades. Como parte del esquema, las obras de arte se utilizaron para lavar activos y disfrazar pagos ilícitos.
- Operation Car Wash (Lava Jato) en Brasil: Aunque no se centró únicamente en el arte, fue una investigación de corrupción a gran escala en Brasil que descubrió una red de actividades ilícitas, incluido el lavado de activos. Obras de arte, artículos de lujo y bienes raíces se encuentran entre los bienes incautados a personas involucradas en el esquema de corrupción.
- El caso del patrimonio de Perú: en 2001, un destacado comerciante de arte llamado Leonardo Patterson fue condenado por su participación en el

contrabando y la venta de artefactos arqueológicos saqueados de Perú. El caso involucró la excavación y exportación ilegal de miles de artefactos precolombinos, incluyendo cerámica, textiles y objetos de oro.

- NFT. El informe de Deloitte informa de que “dado que el mercado de NFT es todavía experimental y las regulaciones son imprecisas o laxas ha atraído a criminales y estafadores. Alrededor de US\$ 100 millones en NFT fueron reportados como robados como resultado de una estafa digital perpetrada entre julio de 2021 y julio de 2022.¹⁹

¹⁹ Véase, además del informe de Deloitte mencionado, el informe Elliptic NFT Report: NFT and Financial Crime: Money Laundering, Market Manipulation, Scams & Sanctions Risks in Non-Fungible Tokens. Elliptic, 2022 Edition.

III. Conclusiones y recomendaciones

La respuesta de políticas públicas a la amenaza que plantea la ilegalidad financiera a través del mercado del arte, antigüedades y los bienes del patrimonio cultural ha sido variada y no siempre con la adecuada coordinación en cada jurisdicción, así como en el plano regional e internacional.

Las conclusiones extraídas de este estudio se presentan ordenadas bajo temas generales, sin perjuicio que conceptualmente y en la práctica existen relaciones entre ellas y las recomendaciones. No obstante, estas no son todas las conclusiones posibles.

A su vez, las recomendaciones tratan de ofrecer un catálogo mínimo de respuestas de política que seguramente puede ser ampliado y mejorado producto de la discusión entre el sector público, el sector privado y personas provenientes de la academia y profesiones relacionadas con el sector.

Conclusiones

i. La determinación del riesgo de lavado de activos

La cuestión más general, que tiene una importancia fundamental a la hora de pensar en las respuestas políticas, está relacionada con las evaluaciones nacionales de riesgos de lavado de activos (ENR). Estos ejercicios son para el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI/FATF) la piedra fundamental sobre la que se construye la respuesta de política a partir de los riesgos identificados.

Si bien algunos países han incluido en sus ENR de lavado de activos y financiación del terrorismo los bienes artísticos y el patrimonio, no existe en todos los casos un buen entendimiento de cómo funcionan estos mercados, la importancia del aspecto transnacional y los desafíos de separar los ámbitos lícitos de los ilícitos.

Esto se debe, por un lado, a la ausencia de normas y estándares que obliguen a analizar las amenazas específicas de este sector y las vulnerabilidades que pueden ser explotadas por quienes cometen delitos financieros.

Por otro lado, no se cuenta con una buena metodología para medir la dimensión del problema. Si bien se sabe que el comercio de arte, antigüedades y objetos culturales

es una industria de miles de millones de dólares, no existen buenas mediciones ni a nivel regional ni nacional en los países de ALC que permitan entender la magnitud del fenómeno ilícito. Como se ha visto previamente, hay consenso que el valor es alto, pero hay diferencias en las metodologías de cuantificación.

La falta de registros y catálogos debidamente organizados y actualizados hacen aún más difícil la tarea de encontrar cifras precisas. Esto deja en muchos casos la opción de utilizar los casos como indicadores u otros *proxies*.

A este panorama se suma el fenómeno del arte digital. Como se ha señalado, este mercado es atractivo para los delincuentes financieros por las vulnerabilidades propias del sector, tales como la volatilidad y subjetividad de precios, el uso de efectivo y criptomonedas para el pago de transacciones, la naturaleza transnacional, la falta de homogeneidad en la normativa entre países y cierta cultura de privacidad y discreción en las operaciones del sector.

ii. Mejores reglas

Si bien existe un importante marco legal y regulatorio internacional y nacional, este no siempre es completo ni consistente. Por ejemplo, sin perjuicio de las iniciativas impulsadas por algunos países, actualmente no hay una norma o estándar global que exija la definición de sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas en estos mercados. Esta carencia ha generado una diversidad amplia de marcos jurídicos a nivel internacional que aprovechan quienes cometen delitos y desean blanquear los recursos ilícitos obtenidos.

La posición adoptada por la Unión Europea, en el sentido de extender el alcance del régimen ALA/CFT al mercado del arte, las antigüedades y los bienes culturales, resulta una opción a considerar.²⁰ Esto implica definir nuevos sujetos obligados, así como impartir obligaciones preventivas exigiendo el cumplimiento de medidas de debida diligencia del cliente, la identificación de beneficiarios finales de personas jurídicas, la guarda de registros y el reporte de operaciones sospechosas a la UIF.

²⁰ Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica 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 por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

Esta opción requeriría de un marco legal y un andamiaje de resoluciones y pautas de orientación específicas, acompañado de esfuerzos de capacitación y concientización que conduzcan al desarrollo de una cultura de cumplimiento en el sector.

El informe del GAFI sobre lavado de activos en el ámbito del arte y los bienes culturales parece apuntar en esa dirección. Este proporciona pautas de orientación y también indicadores concretos de actividad sospechosa, los cuales deberían resultar de utilidad para las autoridades competentes como las UIF y para los sujetos obligados. Asimismo, se ratifica la importancia de adoptar un enfoque basado en riesgos para el ordenamiento del sector, con el fin de poner énfasis y asignar mayores recursos a los sectores de mayor riesgo.

En el plano normativo, se espera un diálogo internacional más estrecho en los próximos años, con el objetivo de buscar consensos que fortalezcan la cooperación entre países para combatir el delito financiero en estos mercados y recuperar los bienes robados.

iii. Capacidad institucional y coordinación

El régimen de prevención de lavado de activos es tan fuerte como su eslabón más débil. De esta manera razonan quienes blanquean recursos provenientes de actividades ilícitas. El presente análisis lleva a concluir que, en este aspecto, hay dos desafíos. Por un lado, los organismos que forman parte de la supervisión del sector no siempre tienen la capacidad institucional suficiente –recursos humanos, materiales, etc.– para responder a la magnitud del problema. En segundo lugar, existen espacios de mejora en la coordinación interinstitucional para fortalecer la capacidad preventiva de los eslabones más débiles de la cadena.

Por ejemplo, el análisis estratégico que realizan las unidades de inteligencia financiera podría aportar buenos insumos para entender los patrones, tendencias y tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo que comprometan a estos mercados. Dicha información podría servir para que las UIF y otras autoridades competentes afinen el entendimiento de las amenazas y vulnerabilidades de lavado de activos y financiación del terrorismo, y se establezcan políticas públicas basadas en el riesgo.

En este aspecto se puede contribuir de manera práctica con mecanismos simples que permitan alcanzar dos resultados. El primero, mejorar el conocimiento de los riesgos en forma conjunta por parte de las agencias con responsabilidad primaria (secretarías de

cultura, museos, agencias de patrimonio cultural) en la regulación y supervisión del sector. El segundo, mejorar la efectividad de las agencias con responsabilidad por la detección, análisis y represión del lavado de activos y sus delitos predicados (unidades de inteligencia financiera, aduanas, agencias fiscales, policías, ministerio público).²¹

En definitiva, el enfoque que proponen los Estándares del GAFI es que la calidad técnica de las reglas es un factor fundamental para mejorar la probabilidad de su eficacia y efectividad.

iv. Fortalecer el sistema a partir del dialogo público privado

Existe un valioso conocimiento en el sector privado, tanto en el ámbito profesional como en el de la sociedad civil y el académico, que pueden fortalecer y proteger este mercado.

Las alianzas público-privadas, que se están convirtiendo en tendencia para hacer frente a la lucha contra la criminalidad financiera, tanto desde el punto de vista estratégico como operativo, parecerían ofrecer un modelo eficiente de trabajo para lograr un mayor entendimiento conjunto del riesgo, y una definición más coordinada y eficaz de las estrategias y políticas públicas tendientes a mitigarlos.

Este informe cita una serie de estudios producto de esfuerzos conjuntos entre el sector privado y la academia, incluidos aquellos actores privados que tienen interés en que exista un mercado transparente y confiable que proteja las transacciones. Estas experiencias son un ejemplo del valor de las sinergias público-privadas.

Otra conclusión es que la regulación pública es una condición necesaria pero tal vez no suficiente. Hay un aspecto importante relacionado con la acción colectiva y la autorregulación. Las asociaciones de artistas, galeristas, expositores y casas de subasta pueden trabajar conjuntamente para adoptar estándares que protejan a su sector e incrementen los puentes de colaboración entre el sector público y privado.

Por ejemplo, una vez alcanzado un mayor entendimiento de los riesgos que afectan al sector, sería también conveniente que el desarrollo de políticas públicas en la materia sea llevado a cabo con una mirada estratégica. A tales efectos, y con el fin de ordenar el esfuerzo estatal de manera eficiente, las mismas deberían incorporarse a la estrategia nacional contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo de cada país. Dicha

²¹ El programa EL PACCTO de la Unión Europea de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado es una buena práctica en esta dirección.

estrategia debería ser fruto de un trabajo interinstitucional, publico-privado, orientado a generar consensos y compromisos en la lucha contra la criminalidad financiera en este sector.

Una cuestión de especial importancia es que estas acciones tengan en cuenta las características del mercado en cada país, de modo de no crear regulaciones costosas e ineficaces.

En especial, es importante involucrar la mirada del sector privado con el objetivo de asegurar que la respuesta de política no genere un efecto no deseado sobre la creatividad artística y el comercio de obras. La política fundamentalmente debe asegurar un mercado que proteja tanto a las obras como a quienes las crean, difunden y comercializan.

v. Aprovechar las tecnologías digitales

También se ha analizado el modo en el que la tecnología puede colaborar en la identificación, registro y custodia de objetos artísticos, especialmente el inventariado y la digitalización de estos, con el fin de homogeneizar la taxonomía y el etiquetado, facilitando así el intercambio de información. Existen registros tanto públicos como privados, lo cual es un avance que permite ampliar el campo de investigación y prevención. Las experiencias de Interpol y de la Guardia di Finanza son prácticas para tener en consideración. Asimismo, es importante destacar el uso de la tecnología en la georreferenciación de sitios arqueológicos. Esta permite reducir significativamente los costos de monitoreo e inspección.²²

A partir de estas conclusiones preliminares, se presentan algunas recomendaciones, bajo la misma perspectiva de continuar el diálogo en torno a esta agenda.

Recomendaciones

i. Mejorar el conocimiento de los riesgos para mejorar la prevención.

- Promover la inclusión de los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo a través del mercado del arte, antigüedades y objetos culturales en

²² El uso de tecnologías digitales georreferenciadas para el relevamiento de sitios arqueológicos tiene un gran potencial para la custodia y preservación. Véase M. Mura and J. Giraud (2022) y Gino Gaspari (2022).

las próximas series de evaluaciones nacionales de riesgo que desarrollen los países.

- Promover la profundización del entendimiento de amenazas y vulnerabilidades en el mercado del arte a través de evaluaciones sectoriales, tareas de análisis estratégico y el apoyo de actores especializados.
- Promover el desarrollo de actividades de análisis estratégico por parte de las unidades de inteligencia financiera con el objeto de identificar los patrones, tendencias y tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo que comprometan a estos mercados.
- Promover a través de estrategias nacionales contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo la inclusión de políticas públicas destinadas a gestionar y mitigar los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo identificados en el mercado del arte, antigüedades y objetos culturales.

ii. Mejores reglas

- Promover la búsqueda de consenso internacional en el marco del GAFI, sobre la base de convenciones existentes en torno a las definiciones y conceptos básicos, tales como arte, antigüedades u objetos culturales.
- Promover la modificación del estándar internacional del GAFI para incluir a los operadores del mercado del arte, antigüedades y objetos culturales en la lista de sujetos obligados como una nueva actividad y profesión no financiera designada (APNFD).
- Promover la estandarización y el desarrollo de marcos jurídicos y regulatorios específicos en línea con las convenciones vigentes y estándares internacionales que sean consensuados para prevenir y combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo en el mercado del arte, antigüedades y objetos culturales.
- Promover la emisión de pautas de orientación y guías para la evaluación de riesgos de lavado de activos y la implementación de obligaciones preventivas en el mercado del arte, antigüedades y objetos culturales (incluyendo medidas de debida diligencia del cliente, la identificación de beneficiarios finales de personas jurídicas, la guarda de registros y el reporte de operaciones sospechosas a la UIF).

iii. Fortalecer la capacidad institucional y la cooperación internacional

- Fortalecer los mecanismos de diálogo y colaboración interinstitucional entre las agencias con responsabilidad primaria (secretarías de cultura, museos, agencias de patrimonio cultural) en la regulación y supervisión del sector y de las agencias con responsabilidad por la detección, análisis y represión del lavado de activos, sus delitos predicados y la financiación del terrorismo (unidades de inteligencia financiera, aduanas, agencias fiscales, policías y ministerio público).
- Promover el desarrollo de capacidades de supervisión y monitoreo del cumplimiento de obligaciones preventivas en el mercado del arte, antigüedades y objetos culturales, con un enfoque basado en riesgos; incluyendo la capacitación y el desarrollo de estrategias, ciclos, estructuras y herramientas de supervisión estandarizadas que permitan facilitar la cooperación internacional entre supervisores.
- Crear programas de rotación del personal de las agencias del estado con responsabilidad de supervisión del mercado para que adquieran en la práctica conocimientos y habilidades que les permitan reforzar la coordinación y la efectividad general del sistema.
- Promover la cooperación entre países para el combate al delito financiero en el mercado del arte, las antigüedades y los objetos culturales con el fin de fortalecer la persecución penal y la recuperación de los bienes robados.
- Llevar a cabo tareas de concientización y capacitación para diseminar el entendimiento de los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo en el mercado del arte, antigüedades y objetos culturales, y promover el desarrollo de una cultura de cumplimiento en el sector.
- Implementar de diálogos regionales de política para identificar qué tipo de bienes públicos regionales se requieren, y al mismo tiempo mantener actualizados a los países de la región de los últimos avances a nivel regional y global en la gestión de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo en el mercado del arte, antigüedades y objetos culturales.

iv. Alianzas público-privadas

- Promover la implementación de alianzas público-privadas como modelo eficiente de trabajo para lograr un mayor entendimiento conjunto entre el sector público y el sector privado sobre el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo en el mercado del arte, antigüedades y objetos culturales, y una definición más coordinada y eficaz de las estrategias y políticas públicas tendientes a mitigarlos.

v. Uso de tecnologías digitales

- Promover el uso de tecnologías digitales para la creación de registros y la identificación, y custodia de objetos artísticos, especialmente el inventariado, con el fin de homogeneizar la taxonomía y el etiquetado, facilitando así el intercambio de información.
- Utilizar plataformas digitales georreferenciadas para mapear sitios arqueológicos y áreas de interés, que incluyan además funciones interactivas que permitan registrar actividades indebidas y formular denuncias.

En conclusión, abordar las amenazas del lavado de activos y la financiación del terrorismo en el mercado del arte, antigüedades y bienes culturales requiere de un enfoque integral que combine estrategias normativas, fortalecimiento institucional, cooperación internacional y diálogo público-privado. Las recomendaciones presentadas apuntan a mejorar la comprensión de los riesgos, armonizar los marcos regulatorios, fomentar capacidades institucionales y aprovechar las tecnologías digitales como herramientas clave para la prevención y mitigación. No obstante, este desafío también demanda un compromiso sostenido entre actores públicos, privados y académicos para generar un sistema efectivo que salvaguarde tanto la integridad de los mercados como el patrimonio cultural global. Solo mediante la consolidación de esfuerzos colaborativos será posible garantizar un entorno seguro, transparente y resiliente frente a las dinámicas ilícitas que amenazan este sector.

IV. Listado de referencias

- Bator, P. 1982. An Essay on International Trade in Art. *Stanford Law Review*, Vol. 34(2).
- Bowman Proulx, B. 2013. Archaeological Site Looting in "Glocal" Perspective: Nature, Scope, and Frequency. *American Journal of Archeology*, Vol. 117(1).
- Brodie, N. y D. Yates. 2022. Money Laundering and Antiques. *Journal for the Provenance Research, and the History of collection*.
- Brodie, N. y D. Yates. 2023 The illicit trade in antiquities is not the world's third largest illicit trade: a critical evaluation of a factoid. *Antiquity*, Vol. 97(394).
- Calaza, V. 2020. Diagnóstico de la situación y de las herramientas existentes en la lucha contra los delitos de tráfico ilícito de bienes culturales. Ediciones EL PACCTO.
- Deloitte. 2023. Art & Finance Report. 8th Edition.
- Dornbierer, A. 2023. Money Laundering and Sanctions Evasion Using the Art Market. Basel Institute on Governance.
- Devine, J., D. Wrathal, B. Aguilar-González, K. Benessaiah, B. Tellman; Z. Chaffari y D. Ponstingel. 2021. Narco-degradation: Cocaine trafficking's environmental impacts in Central America's protected areas. *World Development*.
- Elliptic NFT Report. 2022. NFTs and Financial Crime: Money Laundering, Market Manipulation, Scams & Sanctions Risks in Non-Fungible Tokens.
- Financial Action Task Force. 2023. Money Laundering and Terrorist Financing in the Art and Antiquities Market.
- Financial Action Task Force / CAFILAT. 2023. Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Fisman, R. y S. J. Wei. 2007. The Smuggling Of Art, And The Art Of Smuggling: Uncovering The Illicit Trade In Cultural Property And Antiques. NBER.
- Gálvez Bravo, R. 2017. Los modus operandi en las operaciones de blanqueo de capitales. Segunda edición. Editorial Bosch. Barcelona.
- Gaspari, G. 2022. Instagram as a tool for archaeological science communication. *Digital Applications in Archeology and Cultural heritage Journal*. Vol.24.

Interpol. 2021. Assessing Crimes Against Cultural Property 2020. Interpol.

Inthamossou, M. y T. Zaldívar. 2022. *Un bien público*. Disponible en <https://blogs.iadb.org/cultura-arte-creatividad/es/un-bien-publico/>.

Mc Andrew, C. 2023. The Survey Of Global Collecting 2023 A Report Published by Art Basel & UBS. *Arts Economics*.

Mura, M. y J. Giraud. 2022. How studying and Mapping looting events can assist in the prevention and detection of a cultural crime. *El Pacto*, Mexico.

Renold, M.-A. 2018. The Legal and Illegal Trade in Cultural Property to and Throughout Europe: Facts, Findings and Legal Analysis, The Art-Law Centre, University of Geneva.

Roma Valdes, A. 2023. Criminalidad organizada y patrimonio cultural. La lucha contra el tráfico ilícito internacional de bienes culturales. *Patrimonio Cultural y Derecho*, Vo. 27.

Shelley, L. 2020. Illicit Trade and Terrorism, *Perspectives on Terrorism*, Vol. 14(4).

Throsby, D. 2012. The Creation of Value by Artists: The Case of Hector Berlioz and the *Symphonie Fantastique*. *Value in Culture, Economics and the Arts*. Edited by Michael Hutter y David Throsby. Cambridge University Press.

Vachon, J. W. 2017. Nationalization of Antiquities: Threats to Human Heritage Posed by Equating Modern Nations with Ancient Counterparts. University of New Hampshire, Honors Theses and Capstones, Vol.368.

Veiga Copo, A. 2022. Valorización jurídica y económica de las obras de arte. Editorial Arazandi-Civitas, Madrid.

Webb, C., 1991, Whose Art is it Anyway? Title Disputes and Resolutions in Art Theft Cases. *Kentucky Law Journal*, Vol. 79(4).

Wijnberg N. M. y G. Gemser. 2000. Adding Value to Innovation: Impressionism and the Transformation of the Selection System in Visual Art. *Journal of Organization Science*, Vol. 11(3).

