



Ministerio
de Educación
y Cultura

EC/252.7

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

2021-11-0008-0040

Montevideo, 05 OCT 2022

Señora Presidenta de la Asamblea General

Escribana Beatriz Argimón

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo a fin de someter a su consideración el Proyecto de Ley que se acompaña, por el que se aprueba la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 6 de noviembre de 2001.

Nuestro país tiene desde hace décadas una asignatura pendiente en lo que refiere a la gestión de su patrimonio cultural subacuático. Como consecuencia de un marco jurídico débil, o inexistente en algunos aspectos, el Estado ha tenido que enfrentar demandas millonarias y reclamos de diversa naturaleza en el ámbito administrativo. Esa ausencia de un marco regulatorio también ha generado incidentes a nivel diplomático y ha tenido un significativo costo reputacional, ya que el país ha aparecido reiteradamente en informes de la prensa internacional que hablan de destrucción, tráfico y explotación comercial indebida de yacimientos valiosos.

Todas estas dificultades y riesgos se mantienen hasta el presente. La ausencia de legislación pertinente, así como de una política cultural clara y garantista del patrimonio arqueológico existente en nuestras aguas, estimula la aparición de

emprendimientos que no se ajustan a las mejores prácticas internacionales, y que frecuentemente conducen a litigios en los que el Estado pierde dinero.

Si bien en otros campos del patrimonio cultural existen respuestas jurídicas, esto no ocurre en lo que refiere al patrimonio arqueológico subacuático. Esta situación persiste incambiada desde hace décadas, pese a que el artículo 34 de la Constitución de la República asignó al Estado la salvaguardia del patrimonio cultural de la Nación, independientemente de quién sea su dueño. Como se señaló, este incumplimiento efectivo de un mandato constitucional ha colocado al país, en situaciones no deseadas a nivel de la opinión pública internacional, cada vez que se produjeron sustracciones o daños irreversibles en el patrimonio subacuático como consecuencia de los contratos suscritos con los particulares.

La omisión y pasividad en las que venimos incurriendo en esta materia han tenido efectos concretos en cuanto a la mala gestión y consecuente deterioro del patrimonio subacuático que yace en las aguas bajo jurisdicción estatal. Este hecho ha sido señalado con preocupación en diversas comparencias en los ámbitos de UNESCO, así como en pronunciamientos de diferentes organizaciones que actúan bajo el reconocimiento de esa agencia de Naciones Unidas, como ICO-MOS INTERNACIONAL, ICOMOS filial Uruguay, ICUCH , etc.

En el marco de esta situación general preocupante, el país carece de una legislación específica y sistemática en lo que respecta a los navíos históricos hundidos. La única norma que se aproxima al tema es el Decreto-Ley N° 14.343, de 21 de marzo de 1975. Pero ese Decreto no fue dictado con el propósito de proteger el patrimonio subacuático, sino con el de facilitar el tránsito en el Puerto de Montevideo, que se veía entorpecido por la acumulación de embarcaciones hundidas, semihundidas o varadas, en episodios que con alguna excepción eran recientes. Hasta tal punto es así que el único artículo que hace alguna referencia a episodios del pasado (artículo 15), incluye en esta categoría a todas las embarcaciones hundidas, varadas o semihundidas con anterioridad al 31 de diciembre de 1973. Quiere decir que, para el Decreto-Ley N°

14.343, no hay diferencias entre una nave hundida a fines de 1973 y una nave hundida a fines del siglo XVIII.

El artículo 15 del Decreto-Ley N° 14.343 fue reglamentado por el Decreto N° 692/986 de 28 de octubre de 1986, que establece el procedimiento de búsqueda y rescate que debe seguirse en el caso de que particulares soliciten al Estado la extracción de un navío hundido, semihundido o varado con anterioridad al 31 de diciembre de 1973. Por primera vez, en ese Decreto se habla de "buques antiguos" y restos "de carácter histórico". Pero, si bien se incluyen algunos avances, como la consulta a la Comisión de Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico de la Nación (artículo 3), los límites del Decreto siguen siendo los establecidos por el Decreto-Ley N° 14.343, que es una norma de rango superior. Por ejemplo, la decisión final sobre la extracción sigue estando en manos de Prefectura Naval, que no es un órgano con competencias ni con capacidades técnicas para el manejo de sitios arqueológicos.

En el marco de esta normativa inespecífica, durante más de dos décadas se habilitaron decenas de intervenciones en los sitios arqueológicos sumergidos, así como la extracción de cientos de artefactos históricos. Esas experiencias se enmarcaron en contratos comerciales, y por lo tanto no fueron intervenciones de protección o puesta en valor de bienes culturales. Tampoco estuvieron asociadas a proyectos científicos que generaran nuevos conocimientos ni aumentaran la conciencia ciudadana en materia patrimonial. Los resultados han sido perjudiciales para el patrimonio arqueológico sumergido, para el erario público y para la imagen del país.

En el año 2006 se dictó el Decreto N° 306/006 de 4 de setiembre de 2006, que reconoció las dimensiones del problema y buscó ordenar la situación. Por primera vez, en ese Decreto se reconoce que entre las embarcaciones a las que se alude en las normas precedentes "se encuentran los navíos históricos, como testimonios de los distintos episodios ocurridos en nuestra Nación y compartidos con otros pueblos de América y Europa a través del vínculo marítimo". También se afirma que "los

nafragios históricos son sitios arqueológicos sumergidos y como tales deben ser abordados de forma de estudiar su significado". Por tal razón, ese "acervo nacional no renovable" debe "ser preservado para el pueblo uruguayo de hoy y para las futuras generaciones".

El Decreto del año 2006 reconoce asimismo que "el país carece de un marco legal específico que regule la gestión de ese patrimonio cultural subacuático, por lo que la experiencia recogida ha sido perjudicial desde el punto de vista del producto cultural y económico, siendo necesario generar la normativa jurídica alternativa que permita un tratamiento adecuado desde el punto de vista científico - cultural y económico". El objetivo del Decreto no es, sin embargo, generar esa normativa, sino establecer una moratoria. En su Artículo 1° establece: "Suspéndase la recepción de nuevas solicitudes de búsqueda que pudieran presentarse al amparo del Decreto-Ley N° 14.343 de 21 de marzo de 1975 y su Decreto reglamentario N° 692/986 de 28 de octubre de 1986". En su artículo 2° establece: "Las solicitudes de búsqueda presentadas hasta la entrada en vigencia del presente Decreto que estuvieran en régimen de espera para la adjudicación de zona o de naufragio serán dadas de baja". El tercer artículo pone límite a las prórrogas que puedan otorgarse en el marco de lo establecido por el Decreto N° 692/986, y el artículo 4° fija una única excepción: "Las disposiciones del presente Decreto no se aplicarán a los Proyectos cuyos objetivos sean exclusivamente científicos y cuenten con la aprobación previa de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación". Esta última exigencia implicó que la responsabilidad científica de los proyectos de búsqueda deba ser promovida por instituciones académicas, con la participación directa de arqueólogos con experiencia en sitios arqueológicos subacuáticos.

El Decreto N° 306/006 fue un paso importante en el posicionamiento de Uruguay como un territorio "libre de buscadores de tesoros", hecho que fue destacado a nivel internacional. La norma fue una ayuda temporal, pero no una respuesta jurídica

señalado en el Preámbulo y en el artículo primero. El Preámbulo dice: "Reconociendo la importancia del Patrimonio Cultural Subacuático como parte integrante del Patrimonio Cultural de la humanidad y elemento de particular importancia en la historia de los pueblos, las naciones y sus relaciones mutuas en lo concerniente al Patrimonio común." Y el párrafo siguiente agrega: "Consciente de la importancia de preservar ese Patrimonio Cultural Subacuático y de que la responsabilidad de esta tarea incumbe a todos los Estados." El artículo dos de la Convención: "La presente Convención tiene por objeto garantizar y fortalecer la protección del Patrimonio Cultural Subacuático y para ello los Estados partes preservarán el Patrimonio Cultural Subacuático en beneficio de la humanidad, de conformidad con lo dispuesto en esta Convención." Este es el objeto fundamental. De este objeto resulta, y creo que es importante señalarlo, que es absurdo analizar el tema como una lucha entre el interés de la Humanidad y el interés nacional, en lo que se refiere al Patrimonio Subacuático. No. Son intereses paralelos y concordantes. Protegiendo el Patrimonio Cultural nacional garantizamos un derecho de la Humanidad. Pero al mismo tiempo garantizamos nuestro propio derecho. El derecho del Estado uruguayo, que no se confunde ni puede confundirse nunca con intereses privados de naturaleza comercial o económica."

Abundando en este concepto, el Dr. Héctor Gross Espiell señalaba: "Fíjense lo absurdo de que Uruguay es parte en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, es parte en la Convención sobre Derecho del Mar, pero nos falta la tercera parte. **No** es parte de la Convención sobre el Patrimonio Cultural Subacuático. Es una carencia, que hay que remediar y que no es, si hubiera voluntad política, difícil de remediar."

Y luego recomendaba con claridad el camino a recorrer desde el punto de vista jurídico: "Bastaría con que el Poder Ejecutivo enviara un Proyecto de Ley al Parlamento aprobando la Convención, paso previo a su ratificación. Camino ideal, que es para mí el que debería seguirse."

suficiente y definitiva. De hecho, no impidió que se tomara alguna decisión posterior que era contraria a su espíritu.

La falta de instrumentos jurídicamente eficaces para abordar el patrimonio cultural sumergido con el respeto y consideración que corresponden se prolonga hasta hoy. Pero tenemos una oportunidad histórica de subsanar esta carencia, que consiste en ratificar la Convención de Unesco de 2001. La ratificación de este acuerdo nos permitirá contar con una respuesta desde el punto de vista legal, al mismo tiempo que nos proporcionará valiosas herramientas para una gestión del patrimonio cultural alineada con nuestra propia norma constitucional y con los estándares de mayor aceptación internacional. Por esta vía podremos lograr un mejor manejo del patrimonio cultural sumergido y obtener apoyos para proyectos científicos y de puesta en valor, mediante la cooperación con otros gobiernos y con organismos internacionales.

Al ratificar esta convención, el país estaría continuando una línea de conducta que se prolonga desde hace medio siglo, y que incluye en este tema específico la incorporación a la Convención de Unesco sobre protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, ratificada por la Ley N° 15.964 de 28 de junio de 1968, la Convención de Unesco sobre Trafico ilícitos de bienes culturales de 1970, ratificada por el Decreto-Ley N° 14.654 de 26 de mayo de 1977, y la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, ratificada por la Ley N° 16.287 de 29 de julio de 1992.

Tanto nuestra práctica jurídica como nuestra doctrina recomiendan incorporar esta nueva herramienta de protección de los bienes culturales y patrimoniales. Así lo dejó establecido el Dr. Hector Gross Espiell en su Conferencia denominada "La convención de la UNESCO sobre patrimonio cultural subacuático. Su sentido y objetivos y su eventual aplicación al caso de Uruguay ", dictada en Colonia del Sacramento en el año 2005: "Creo que es necesario señalar, antes que nada, cuál es el objeto de la Convención. ¿Para qué existe esta Convención? Eso está muy claramente

La Convención de Unesco sobre la Protección del Patrimonio subacuático fue aprobada el 6 de noviembre de 2001. El cuerpo normativo está compuesto de 35 artículos y un Anexo relativo a Normas que aplican a las actividades dirigidas al patrimonio cultural subacuático.

Las mismas están inspiradas en la Carta de Sofía elaborada en 1996 por expertos del Comité para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de ICOMOS Internacional, la cual explicita las mejores prácticas de abordaje de este tipo de bienes culturales que a nivel mundial reconocen los expertos en arqueología subacuática.

El artículo 1 contiene las definiciones sobre el patrimonio cultural subacuático determinando el alcance de aplicación de la convención en función de los bienes que conforman ese patrimonio y aquellos no incluidos en este. El concepto de Estados Partes, de Unesco, Director General, Zona, actividades dirigidas, buques y aeronaves del Estado y Normas.

El artículo 2 establece los Objetivos y principios generales que los Estados Parte procuran respecto de la protección y salvaguarda del patrimonio subacuático, generando una fuerte red de cooperación entre los Estados para el cumplimiento y garantía de esos objetivos.

El artículo 3, establece claramente la relación entre la presente Convención y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, dejando claramente establecido que los derechos, la jurisdicción y las obligaciones del Estado en virtud del Derecho Internacional (numeral 3 del artículo 6), no serán menoscabados por la ratificación a la Convención sobre el Patrimonio subacuático.

Por su parte el artículo 4 regula la Relación con las normas sobre salvamento y hallazgos.

Los artículos 5 y 6 respectivamente establecen las obligaciones de los Estados de generar los mecanismos de protección respecto de actividades que de manera fortuita puedan afectar el patrimonio cultural subacuático.

El artículo 7 reconoce la soberanía del Estado Parte como derecho exclusivo de reglamentar y autorizar las actividades sobre el patrimonio que se encuentra en sus aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial.

Los artículos 8 al 12 -sobre el principio establecido en el artículo 7- regulan las intervenciones y las condiciones que el Estado Parte establece en el marco de cooperación y coordinación con otros Estados que mantengan vínculos de naturaleza cultural con el patrimonio subacuático. Y manifiesten su interés en participar en la investigación y puesta en valor según los principios y normas establecidas en el Anexo de la Convención.

El artículo 13 establece el principio de inmunidad soberana, exonerando a los buques de guerra, otros buques gubernamentales o aeronaves militares que gocen de inmunidad soberana y sean utilizados con fines no comerciales a comunicar descubrimientos de patrimonio subacuático, de acuerdo a lo establecido en los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Convención de Protección del Patrimonio Cultural Subacuático.

Los artículos 14, 15 y 16 imponen a los Estados Parte la obligación de no permitir que en su jurisdicción se realicen actividades como el tráfico ilícito de bienes provenientes del patrimonio subacuático, cuya extracción y abordaje se realizó en contravención a lo establecido en la presente Convención.

Los artículos 17, 18 y 19 establecen la base del marco sancionatorio que los Estados deberán implementar en forma coordinada para asegurar la incautación, protección y comunicación al Estado que pueda tener un vínculo verificable con los bienes incautados en forma contraria a la Convención.

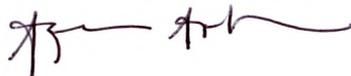
Los artículos 20 y 21 señalan la importancia de la difusión pública del patrimonio con fines de sensibilización y apropiación de este por la sociedad, así como, de la formación de recursos humanos en la disciplina de la arqueología subacuática.

Del artículo 22 al 35 se establecen las Autoridades competentes que los Estados definirán para la puesta en práctica de la Convención y asegurar la efectiva protección y sustentabilidad del patrimonio, así como los mecanismos administrativos que desde la Unesco se establecerá para la coordinación y cooperación de los Estados Parte, mecanismos de solución de controversias y los procedimientos de estilo en lo que refiere a la ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, reservas, enmiendas, denuncias, registro ,etc.

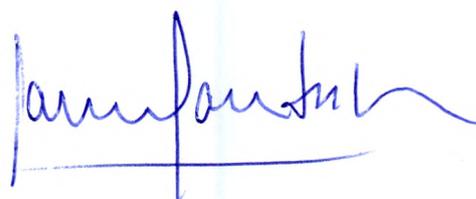
Muchos de los países que han ratificado la Convención de Unesco de 2001 (a la fecha son 66 Estados) vienen desarrollando importantes proyectos para investigar científicamente los barcos, ciudades, restos sumergidos que hicieron posible la historia mundial. Ello a través de proyectos conjuntos en un ámbito de cooperación científica internacional.

Uruguay no debe ser conocido como un país que ampara a buscadores de tesoros, sino como parte de los países que, en el siglo XXI, apoyan una gestión moderna y responsable del patrimonio cultural subacuático, así como a la investigación científica sobre las culturas marítimas y la historia humana. Ratificar esta Convención sería una señal jurídica y política de un país que valora su patrimonio cultural.



LACALLE POU LUIS





Ministerio
de Educación
y Cultura

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Apruébase la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 6 de noviembre de 2001.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]