

**2^{nda} Reunión Interamericana de Autoridades Centrales y
Jueces de la Red Internacional de Jueces de La Haya
sobre Sustracción Internacional de Niños**

(Panamá, 29-31 de Marzo de 2017)

Conclusiones y Recomendaciones

Entre el 29 y el 31 de marzo 2017, se reunieron en Panamá 62 Jueces de la Red Internacional de Jueces de La Haya y funcionarios de Autoridades Centrales de 27 jurisdicciones para discutir cómo mejorar el funcionamiento del *Convenio de La Haya de 20 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de niños* (en adelante "el Convenio de 1980 sobre Sustracción"). Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes jurisdicciones: Anguilla, Argentina, Bahamas, Belice, Bermuda, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Islas Caimán, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

La Reunión Interamericana fue coorganizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, el Órgano Judicial de Panamá y la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (HCCH). La reunión también contó con el apoyo del Departamento de Relaciones Exteriores de Canadá, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y la organización REUNITE.

Los participantes realizaron las siguientes Conclusiones y Recomendaciones:

REDUCCIÓN DE DEMORAS EN EL TRATAMIENTO DE LAS SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN

1. Los participantes acordaron que es importante encontrar el modo de reducir las demoras en el tratamiento de las solicitudes de restitución.
2. Las Autoridades Centrales¹ y los Miembros de la Red Internacional de Jueces de La Haya² (en adelante los "jueces") presentes en la reunión acogieron la idea de una posible revisión de los procedimientos existentes o el desarrollo de nuevos procedimientos en sus respectivos Estados, con miras a reducir demoras en el procesamiento de las solicitudes de restitución en virtud del Convenio de 1980 sobre Sustracción, teniendo en cuenta las discusiones que tuvieron lugar durante la reunión.

¹ Participaron de la Reunión funcionarios de las autoridades centrales de las siguientes jurisdicciones: Anguilla, Argentina, Belice, Bermuda, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Honduras, Islas Caimán, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago y Uruguay.

² Participaron de la Reunión miembros de la Red Internacional de Jueces de La Haya de las siguientes jurisdicciones: Argentina, Bahamas, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

REDUCCIÓN DE DEMORAS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS CASOS ANTE LA AUTORIDAD CENTRAL

3. En particular, se observó en relación al procedimiento ante las Autoridades Centrales, que en la mayoría de los casos:
 - a. cuando la localización del/la niño/a es brindada por el progenitor perjudicado, no es necesario confirmar esa localización o realizar un informe sobre su ubicación antes de iniciar el procedimiento de restitución;
 - b. no es necesario realizar un informe sobre el bienestar del/la niño/a antes de iniciar el procedimiento de restitución, a menos que ello sea requerido por el progenitor perjudicado o por la Autoridad Central requirente.
4. Con la finalidad de aprender y enriquecerse con las experiencias existentes, las Autoridades Centrales de Chile, Colombia, los Estados Unidos de América y Honduras ofrecieron generosamente compartir información (e.g., lineamientos o protocolos internos) sobre el procesamiento de las solicitudes de restitución.

Facilitar el acceso a la justicia de los progenitores perjudicados

5. Los participantes observaron que la dificultad de obtener asistencia judicial gratuita en primera instancia o en instancia de apelación o de encontrar abogados idóneos para llevar los casos ante la justicia puede redundar en demoras. En tal sentido, se reconoció el rol de la Autoridad Central en prestar asistencia al solicitante en las medidas de sus posibilidades, para la obtención de asistencia judicial gratuita rápidamente o para encontrar un representante legal.
6. Los participantes también destacaron la importancia de brindar asistencia para superar las barreras idiomáticas. Como ejemplo, la Autoridad Central de Estados Unidos de América hizo referencia a la línea telefónica "*language telephone line*" que han implementado y que brinda asistencia a los peticionantes que no hablan inglés para comunicarse con sus abogados.

Autoridades Centrales que rechazan solicitudes en virtud del art. 27

7. Los participantes consideraron que las autoridades centrales deberían recordar el criterio establecido en el segundo párrafo del capítulo 4.5 de la *Guía de Buenas Prácticas Parte I – Práctica de las Autoridades Centrales*, que dice: "*Las cuestiones relativas al derecho de custodia, a la residencia habitual, al hecho de saber si el menor está integrado en el país de refugio, o si corre el riesgo de sufrir un perjuicio, se han de determinar por un tribunal y no por la Autoridad central.*"
8. Para los casos en los que exista un posible grave riesgo, se hizo referencia a la Conclusión y Recomendación N° 80, adoptada en la 6ta reunión de la Comisión Especial para evaluar el funcionamiento del Convenio de 1980, que dice: "*La Comisión Especial destaca que la evaluación de la prueba y la determinación de la excepción de grave riesgo de daño (art. 13(1) b)), incluidas las alegaciones de violencia doméstica y familiar, corresponden exclusivamente a la autoridad competente para decidir acerca de la restitución, teniendo en cuenta que el objetivo del Convenio de 1980 es asegurar el regreso inmediato y seguro del niño.*"

REDUCCIÓN DE DEMORAS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS CASOS ANTE LA JUSTICIA

9. Los jueces reconocieron y destacaron que, al unirse al Convenio de 1980 sobre Sustracción, los Estados se obligaron a tomar todas las medidas apropiadas para asegurar la implementación de los objetivos del Convenio. Se destacó que esta obligación se encuentra además en consonancia con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y con otros Convenios de Derechos Humanos, como la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).
10. Los jueces consideraron que había una necesidad de revisar sus procedimientos internos para determinar si permiten la toma de decisiones dentro de los breves tiempos del Convenio de 1980 sobre Sustracción (*confr.* artículo 11) y, en caso contrario, ajustar los procedimientos pertinentes. En tal sentido, jueces de Argentina (Provincia de Córdoba), El Salvador y Uruguay reportaron que han desarrollado reformas procesales que permiten la toma de decisiones dentro de los tiempos previstos en el Convenio y ofrecieron compartir sus respectivas experiencias y procedimientos.
11. Muchos de los jueces destacaron el beneficio del uso de los modelos existentes que facilitan la implementación del marco procesal del Convenio de 1980 sobre Sustracción, en particular la Ley Modelo Interamericana adoptada en 2007.
12. Los jueces también recomendaron que al momento de revisar los procedimientos existentes o de elaborar nuevos procedimientos, se preste especial atención a las apelaciones, que frecuentemente son causa de demoras considerables. En tal sentido, algunas jurisdicciones informaron que poseen procedimientos que establecen plazos muy estrictos para las apelaciones y limitan o eliminan las apelaciones a las Cortes Supremas. Los jueces también destacaron que cualquier procedimiento debería respetar el estándar del debido proceso de la jurisdicción correspondiente.
13. Los jueces también recomendaron considerar la concentración de jurisdicción para los casos de sustracción internacional de niños y destacaron la importancia de la capacitación continua y la sensibilización sobre el funcionamiento del Convenio de 1980 sobre Sustracción. A tal efecto, se informó que los siguientes Estados contratantes (o unidades territoriales de los mismos) ya han implementado políticas de concentración de jurisdicción: Argentina (Provincia de Córdoba), Belize, Brasil, Guatemala, México (Distrito Federal), Perú y Uruguay.
14. Los jueces acordaron que, independientemente de los marcos procesales existentes en sus respectivas jurisdicciones, los jueces deberían ser proactivos en los casos de Sustracción de Niños. Por ejemplo, dando prioridad a estos casos al momento de programar audiencias, siendo restrictivos con relación a la admisión de la prueba, estableciendo reglas claras a las partes y monitoreando la ejecución de sus decisiones y, en general, desarrollando una gestión eficiente de los casos. En tal sentido, algunos jueces hicieron referencia al Anexo sobre Sustracción de Niños, incluido en el Protocolo Ibero-Americano sobre Cooperación Judicial (adoptado en la Cumbre Judicial Iberoamericana que tuvo lugar en Paraguay en abril de 2016), que brinda orientación a los jueces para abordar de mejor manera los casos de Sustracción de Niños.

SUSTRACCION INTERNACIONAL DE NIÑOS Y LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS

15. Los participantes reconocieron que el Convenio de 1980 sobre Sustracción es consistente con el principio del interés superior del niño consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. A su vez, el Convenio de 1980 sobre Sustracción complementa a la Convención sobre los Derechos del Niño al establecer medios efectivos para combatir la sustracción ilícita y proteger a las víctimas de esta conducta ilícita.
16. Los participantes recordaron el criterio guía para interpretar el concepto del interés superior del niño en situaciones de sustracción internacional de niños, incluido tanto en la Ley Modelo Interamericana como en el Anexo sobre Sustracción de Niños del Protocolo Iberoamericano sobre Cooperación Judicial, que indica lo siguiente: "... Considerándose por tal a los efectos de la presente ley, el derecho a no ser trasladado o retenido ilícitamente y a que se dilucide ante el Juez del Estado de su residencia habitual la decisión sobre su guarda o custodia; a mantener contacto fluido con ambos progenitores y sus familias y a obtener una rápida resolución de la solicitud de restitución o de visita internacional."

ARTICULO 13 1)(B) – EXCEPCION DE GRAVE RIESGO

17. Los participantes reafirmaron que las excepciones establecidas en el Convenio deberían ser interpretadas de un modo restrictivo, en particular, la excepción de grave riesgo.
18. Los participantes también reconocieron la importancia de desarrollar guías que puedan ayudar a los jueces a manejar la excepción de grave riesgo y quedan a la espera de la publicación de la Guía de Buenas Prácticas que actualmente está desarrollando la Conferencia de La Haya.

ORDEN DE REGRESO SEGURO DEL/LA NIÑO/A

19. Los jueces participantes discutieron el otorgamiento de medidas de protección cuando sean necesarias para el regreso seguro del/la niño/a. Los jueces entendieron que las medidas de protección deben ser razonables y aplicadas cuando sea necesario. Los jueces destacaron que, en los procedimientos urgentes, como aquellos que requieren medidas de protección, deben utilizarse los medios de comunicación más rápidos disponibles.
20. Durante el debate relativo a las restituciones ordenadas cuando hay alegaciones en virtud del artículo 13(1) b) del Convenio de 1980 sobre Sustracción, se discutieron las siguientes medidas de protección para el regreso del/la niño/a: orden de alejamiento, contacto provisorio supervisado, otorgamiento de un refugio o casa separada, alimentos temporarios para el/la niño/a y/o el progenitor sustractor y, cuando fuera requerido, una pronta audiencia de custodia. Además, se discutieron las siguientes herramientas para asegurar las medidas de protección cuando sean necesarias para garantizar el regreso seguro del/la niño/a: órdenes espejo (*i.e.*, una orden dictada por el Estado requirente replicando una orden realizada por el Estado requerido), compromisos (*i.e.*, una promesa hecha o una garantía dada por una persona al tribunal de hacer o no hacer algo), y transacciones judiciales. Sin embargo, se destacó que esas

medidas no serán siempre requeridas en todos los casos en que se ordene la restitución de un niño.

21. Los jueces participantes observaron que la mayoría de los Estados podrían realizar decisiones espejo y compromisos pero que su alcance variará en cada jurisdicción. En tanto todos los Estados podrían incluir órdenes de alejamiento y contacto provisorio supervisado en las órdenes espejo, una mayoría de ellos no podría incluir en las mismas el otorgamiento de una casa separada y/o alimentos para el/la niño/a y/o el progenitor sustractor. Sin embargo, el otorgamiento de una casa separada y/o alimentos para el/la niño/a y/o el progenitor sustractor, podrían ser provistos por medio de compromisos.
22. Los jueces participantes reconocieron que el mejor modo de obtener información y coordinar el otorgamiento de las medidas de protección es a través de la cooperación judicial y mediante el uso de las comunicaciones judiciales directas. Se destacó que todas las comunicaciones judiciales deberían respetar el debido proceso y la independencia de los jueces. Al respecto, se recomendó enfáticamente hacer uso de los Lineamientos Generales y los Principios Generales para las comunicaciones judiciales, incluyendo las salvaguardas comúnmente aceptadas para las comunicaciones judiciales directas.
23. Durante la discusión se hizo referencia al uso del artículo 14, que permite tener en cuenta directamente la legislación y las decisiones judiciales o administrativas del Estado requirente, con miras a acelerar los procedimientos.

EJECUCION DE SOLICITUDES DE RESTITUCION

24. Los participantes reconocieron que, de un modo consistente con la *Guía de Buenas Prácticas, Parte IV - Ejecución*, la incorporación de provisiones específicas en las órdenes de restitución relativas al modo y plazos del regreso del/la niño/a al Estado de residencia habitual mejora el cumplimiento de la orden y reduce las demoras.
25. Los participantes destacaron que la ejecución efectiva de las órdenes de restitución requiere que sean lo más detalladas posible, y que especifiquen, por ejemplo, con quién, dónde, cuándo y cómo el/la niño/a debe ser restituido. Además, los participantes reconocieron que esas provisiones detalladas aumentan la predictibilidad y alivian el estrés al niño y a los progenitores involucrados.
26. Los participantes reconocieron la importancia de la ejecución para el debido funcionamiento del Convenio de 1980 sobre Sustracción y recomendaron que sea incluido en las discusiones de la agenda de la próxima reunión de la Comisión Especial.

MEDIACION/BUSQUEDA DEL REGRESO VOLUNTARIO DEL/LA NIÑO/A

27. Los participantes recomendaron enfáticamente la búsqueda de soluciones amigables en los casos de sustracción de niños. Muchas jurisdicciones advirtieron que aquellas autoridades que están considerando el uso de herramientas alternativas de resolución de disputas, como la mediación o la conciliación, deberían implementarlas de un modo consistente con el Convenio de 1980 sobre Sustracción, evitando generar demoras innecesarias en los procedimientos de restitución.

CONVENIO DE 1996 SOBRE PROTECCION DE NIÑOS/AS

28. Se observó que el Convenio de 1996 provee bases jurisdiccionales, en casos de urgencia, a efectos de la adopción de medidas de protección respecto del/la niño/a, y también en el marco de procesos de restitución en virtud del Convenio de 1980. Dichas medidas son reconocidas y pueden ser declaradas ejecutorias o registradas para su ejecución en el Estado al que el/la niño/a es restituido siempre que ambos Estados involucrados sean Parte del Convenio de 1996.
29. Entendiendo los beneficios de contar con un marco jurídico para la resolución de las disputas internacionales relativas a la custodia y el contacto de los niños con sus padres, y para la protección de los niños en riesgo en situaciones transfronterizas, los participantes invitaron a los estados de la región interamericana a estudiar el Convenio de La Haya de 1996, con miras a su futura implementación.