

Mayo de 2007



**INFORME DE LA MISIÓN DE RELEVAMIENTO FÁCTICO SOBRE LA ADOPCIÓN
INTERNACIONAL EN GUATEMALA
26 FEBRERO – 9 MARZO 2007**

*Elaborado por Ignacio Goicoechea, Oficial Letrado de Enlace para América Latina,
con la asistencia de Jennifer Degeling, Oficial Legal Principal*

CONTENIDO

Páginas

ABREVIACIONES	6
GLOSARIO	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I VISION GENERAL DEL SISTEMA ACTUAL DE PROTECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOPCIÓN	9
A. Sistema de protección de niñez y adopción	9
1. Informe ILPEC.....	9
2. Informe HOLT	10
3. Cifras alarmantes	11
4. Costos y honorarios de las adopciones en Guatemala.....	11
B. Resumen de los principales defectos identificados en el manejo de los actores clave del sistema de protección de niñez y adopción (redactado conforme a las opiniones recabadas durante nuestras reuniones)	13
1. Defectos del SBS	13
2. Defectos del sistema judicial	13
3. Defectos de PGN.....	13
4. Defectos de los Hogares de abrigo Privados.....	13
5. Defectos en los Registros Civiles	14
CAPÍTULO II ESTADO DEL CONVENIO DE LA HAYA	15
A. RESUMEN DEL PROBLEMA CONSTITUCIONAL	15
B. ACONTECIMIENTOS ANTERIORES AL INICIO DE LA MISIÓN	15
1. Decisiones del Tribunal Constitucional.....	15
2. Anuncios de EE.UU.....	16
C. Nuevos acontecimientos producidos durante el transcurso de la misión	16
1. Manual de Buenas Prácticas	16
2. Auto Acordado retirando las reservas al Convenio de Viena.....	16
3. Reuniones en el Congreso	16
4. Reunión con el asesor del Presidente, el Lic. Jorge Arroyave	17
D. Reciente aprobación del Convenio por el Congreso de Guatemala	17
CAPÍTULO III. CUESTIONES LEGISLATIVAS	18
A. Derecho aplicable a la protección de niñez y la adopción	18
1. Legislación local aplicable a adopción y análisis del Informe del ILPEC	18
2. Nueva legislación adoptada por Guatemala que aún no se ha aplicado al sistema de adopción	20
3. Sanciones por adopciones irregulares	20
4. "Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional".....	20
B. PROYECTOS DE LEY Y SU ESTADO ACTUAL	21
1. Legislación sobre adopción local.....	21
2. Proyecto de ley sobre Hogares de abrigo.....	22
3. Proyecto de ley para modificar el Código Penal.....	22
4. Proyecto de ley para aprobar el Convenio de La Haya	22
CAPÍTULO IV. ACTORES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOPCIÓN: ROLES Y PERSPECTIVAS	23
A. SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL – "SBS"	23
1. Programas de Preservación Familiar	23
2. Hogares de abrigo	24
3. Programa de Adopción.....	24
4. Manual de Buenas Prácticas	25
B. Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente-"SOSEP"-	25
1. Creciendo Bien	25
2. Hogares Comunitarios	27
C. Procuraduría General de la Nación-"PGN"	27
D. Sistema Judicial	28
1. Juzgados de Niñez y Adolescencia	28
2. Juzgados de Familia	30
3. Juzgados de Paz	31

	4. <i>Trabajadores sociales de los Juzgados de Niñez y Adolescencia</i>	33
E.	Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Defensora de la Niñez	34
	1. <i>Visión general</i>	34
	2. <i>Adopciones irregulares</i>	34
	3. <i>Hogares de abrigo</i>	35
	4. <i>Proyectos de ley sobre adopción</i>	35
F.	Mesa de Adopciones	35
	1. <i>Visión general</i>	36
	2. <i>Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional</i>	36
G.	COCODE (Consejos Comunitarios)- Guineales	36
H.	Mesa de Municipalización de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Guatemala	37
I.	ONGs	37
	1. <i>Hogar Privado Rafael Ayau</i>	37
	2. <i>Aldeas Infantiles SOS</i>	38
	3. <i>APIF – “Asociación para la Integración Familiar”</i>	39
	4. <i>Casa Alianza</i>	39
	5. <i>Plan internacional</i>	40
	6. <i>Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud (“Movimiento Social”)</i>	41
J.	Unicef	42
K.	Instituto del Derecho de Familia – Asociación Defensores de la Adopción (“Notarios”)	42
	1. <i>Comentarios generales</i>	43
	2. <i>Convenio de La Haya</i>	43
	3. <i>Proyecto de ley sobre adopción</i>	43
L.	Padres biológicos /padres adoptivos eventuales	44
	1. <i>Padres biológicos</i>	44
	2. <i>Padres adoptivos eventuales</i>	44
	CAPÍTULO V. CUESTIONES CLAVE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO	45
A.	Actores clave involucrados	45
	1. <i>Órgano Judicial (Juzgado de Niñez y Adolescencia)</i>	45
	2. <i>Procuraduría General de la Nación (PGN)</i>	45
	3. <i>Secretaría de Bienestar Social (SBS)</i>	45
B.	Plan de implementación. Necesidad de capacitación y recursos	46
C.	Próximos pasos	46

ANEXOS (contenidos en documentos separados) *

I. Información general sobre el sistema de protección de niñez y adopción

1. Informe ILPEC
2. Informe Holt
3. PGN –presentación en *Power point* efectuada en el evento de presentación del Manual de Buenas Prácticas (1ro de marzo de 2007)
4. Informe sobre adopciones de la Defensora de la Niñez (2004)
5. Mesa de Adopciones – Investigación sobre adopciones 2005
6. Mesa de Adopciones presentación
7. Movimiento Social por la Niñez – Visión general sobre las adopciones
8. Hogares de abrigo privados. Lista provista por el Juzgado de Niñez y Adolescencia de Zacapa
9. Gráfico con distribución de competencias conforme al Manual de Buenas Prácticas
10. Investigación de Unicef sobre costos de las adopciones
11. Informe sobre la visita a los CAIs
12. Mesa de Municipalización presentación

II. Proyectos de Ley

13. Proyecto de ley 3217
14. Propuesta de ley redactada por el Instituto de Derecho de Familia (Notarios)
15. Proyecto de ley sobre Hogares de abrigo
16. Proyecto de ley para la aprobación del Convenio y opinión favorable de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso (8 de noviembre de 2005).

III. Documentos de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado

17. Informe sobre la visita del Secretario General a Guatemala en el 2005
18. Conclusiones y recomendaciones efectuadas en la Comisión Especial de 2005
19. Declaración de la Oficina Permanente referida a la importancia de confirmar el Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional

IV. Reglamentaciones guatemaltecas referidas al sistema de adopción

20. Lista de requisitos de la PGN para presentar un expediente de adopción
21. Instrucciones generales para la persecución de actos ilícitos cometidos en adopciones irregulares

V. Manuales

22. Manual de Buenas Prácticas
23. Borrador de Manual para la operación del sistema de adopción (nacional e internacional)
24. SBS – Borrador de manual para operar el programa de Familias Sustitutas
25. SBS - Borrador de manual para el entrenamiento de familias sustitutas

VI. Estimación de necesidades de asistencia

26. SBS estimación de necesidades de asistencia
27. PGN estimación de necesidades de asistencia
28. Unicef estimación de necesidades de asistencia necesarias para la implementación del Manual (SBS; PGN; Organismo Judicial; Ministerio de Relaciones Exteriores; Unidad de coordinación)

* Los anexos no han sido incluidos con el informe por ser muy voluminosos, pero se pueden obtener solicitándolos a la Oficina Permanente

VII. Acciones/programas diseñados para fortalecer el sistema de protección de niñez y adopción

29. Programa Creciendo Bien. Presentación

30. Tribunal de Apelaciones de Niñez y Adolescencia – medidas necesarias para implementar el Manual

31. Unicef propuesta de talleres

32. SBS presentación sobre la implementación del Manual

33. Gráfico con competencias que surgen del Manual –preparado por Unicef-

VIII Aprobación del Convenio de La Haya

34. Decreto 31/07. 22 de mayo de 2007.

ABREVIACIONES

CAI: Centros de Atención Integral

Convenio/Convenio de La Haya: Convenio de La Haya de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional

COPREDEH: Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos

CDN: Convención de Naciones Unidas de 1989 sobre los Derechos del Niño

ILPEC: Instituto Latinoamericano para la Educación y la Comunicación

ONGs: Organizaciones no gubernamentales

PINA: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

PGN: Procuraduría General de la Nación

Q: Quetzales (Moneda de Guatemala; 1 Euro: 10 Q)

SBS: Secretaría de Bienestar Social

SOSEP: Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente

Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

GLOSARIO

Auto Acordado: Decreto Presidencial.

Términos de uso común relacionados con prácticas irregulares de adopción:

“jaladora”: Persona que contacta a madres embarazadas o con niños pequeños para convencerlas de entregar a sus hijos por dinero (podría ser: médico, trabajador/a social, enfermera, maestra, miembro de la comunidad, etc.)

“casa de engorde”: Lugar donde se aloja a la mujer embarazada durante su período de gestación. Tienen cubiertos todos sus gastos de mantenimiento y se les paga por entregar a sus hijos.

“cuidadora”: Persona que recibe a un niño para su cuidado (generalmente bebés; no recibe más de dos a la vez. El notario que se ocupará de la adopción les hará un pago mensual por sus servicios. Los niños habitualmente permanecen varios meses con la *cuidadora*, en algunos casos esto puede extenderse durante más de un año.

“Hogar de abrigo privado”: Hogares de abrigo dirigidos por una ONG o un particular. No se encuentran registrados ni están supervisados por las autoridades. Muchos de ellos están escondidos. Algunos reciben niños de los Juzgados de Niñez y Adolescencia, otros directamente de sus padres biológicos o de jaladoras.

“comadrona”: Persona que ayuda a las mujeres embarazadas durante los partos fuera del hospital. Se dice que las *comadronas* atienden la mitad de los nacimientos en Guatemala. También se sabe que las *comadronas* asisten a las mujeres embarazadas que desean abortar.

Manual: *Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional*: se publicó el 1° de Marzo de 2007.

Mesa de Adopciones: Organización inter-institucional con el propósito de generar soluciones al sistema de adopciones en Guatemala. Miembros: SOSEP; PGN; SBS; Ministerio Público; Organismo Judicial; Unicef; COPREDEH; Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; Asociación Médica; Iglesia Católica; Alianza de Iglesias Evangélicas de Guatemala.

Violación de derechos de familia: PINA Art. 18 define los derechos de familia. La violación de los derechos de familia incluye el concepto de abandono.

INTRODUCCIÓN

El estado del Convenio de la Haya del 29 de Mayo de 1993 en lo relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de adopción internacional (el Convenio) y su implementación en Guatemala han sido un tema de preocupación para la Conferencia de La Haya y sus Estados Miembros durante un mucho tiempo. Tras la redacción de este informe, el Congreso de Guatemala aprobó el Convenio el 22 de mayo de 2007 mediante el Decreto 31/2007. Este acto confirma que el Convenio será parte del ordenamiento jurídico interno a partir del 31 de diciembre de 2007.

Ahora que se ha notificado esta confirmación a la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, la Conferencia de La Haya podrá, previa consulta con las Autoridades Guatemaltecas, comenzar con la implementación del Programa de Asistencia para la Adopción que se ha estado tratando desde 2003.

Como parte de los preparativos para la implementación del Programa de Asistencia, la Sra. Jenny Degeling, Oficial Legal Principal de la Conferencia de La Haya preparó una misión de relevamiento fáctico, que fue llevada a cabo por el Sr. Ignacio Goicoechea, Oficial Letrado de Enlace de la Conferencia de La Haya para América Latina, entre el 26 de Febrero y el 9 de Marzo de 2007, bajo el auspicio de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado a través del Centro Internacional para Estudios Jurídicos y Asistencia Técnica de la Conferencia de La Haya.

La misión de relevamiento fáctico le brindó al Sr. Goicoechea la oportunidad de tratar los temas centrales de la implementación con funcionarios gubernamentales clave y con autoridades relevantes. La misión se estructuró con la idea de estudiar la situación actual respecto de las adopciones en Guatemala y también identificar los recursos y necesidades de capacitación.

La información que se incluye en este informe ha sido redactada a partir de las opiniones recabadas, durante nuestra visita, de diferentes actores del sistema de protección a la niñez y de adopción y no reflejan ninguna conclusión u opinión de la Conferencia de La Haya (con la excepción de los documentos que se adjuntan a este informe y que fueron generados por la Conferencia de La Haya).

Por medio del presente documento expresamos nuestra gratitud al Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala y a Unicef de Guatemala por su invaluable ayuda a nuestra misión.

Además, deseamos expresar nuestro reconocimiento a los muchos actores que nos brindaron su apoyo y dedicaron generosamente su tiempo a reunirse con nosotros y compartir sus ideas y experiencias.

CAPÍTULO I VISIÓN GENERAL DEL SISTEMA ACTUAL DE PROTECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOPCIÓN

A. Sistema de protección de niñez y adopción.

1. Informe ILPEC¹

El ILPEC (Instituto Latinoamericano para la Educación y la Comunicación) ha preparado para Unicef en el año 2000 una investigación muy detallada acerca del sistema de Adopción en Guatemala y de la violación de los derechos de los niños que se suponía que dicho sistema debía proteger.

Algunas de las opiniones que dieron los actores con quienes nos reunimos durante la visita (sobre las cuales se informa más adelante en el Capítulo IV) mostraron que en gran medida, el informe del ILPEC aún refleja prácticas actuales e identifica los problemas principales del sistema de adopción.

A continuación se incluyen algunos párrafos que se extrajeron de las conclusiones a las que se arriba en el informe ILPEC, que han sido expresamente confirmadas por los actores entrevistados durante la visita:²

“El problema desde el punto de vista legal de los procedimientos en Guatemala es que no concuerdan con la Convención sobre los Derechos del Niño y que existen vacíos, fundamentalmente en relación con la manera de establecer el origen del niño y al seguimiento postadopción, que impiden hacer transparente el trámite.”

...

“..Las instituciones están saturadas de niños y niñas que no están siendo adoptados; valdría la pena investigar esta circunstancia pues los que están siendo adoptados podrían, en un alto porcentaje, estarse “produciendo” para tal fin, mientras que los niños que verdaderamente necesitan de una familia que les acoja, están condenados a vivir institucionalizados, hasta que lleguen a su mayoría de edad. Al respecto también es necesario tener en cuenta que la mayoría de niños institucionalizados están esperando un auto de abandono que puede tardar hasta siete años en llegar, lo cual reduce cada vez más sus posibilidades de ser integrados a una familia, pues por lo regular los interesados en adoptar buscan niños de menos de un año.”

...

“Existen procesos de adopción directa o privada mediante lo cuales la madre entrega su hijo a un abogado sin que una autoridad competente verifique las razones que llevaron a la madre a tomar tal decisión.

Por la fragilidad de las leyes existentes en Guatemala las adopciones constituyen “negocios”, en donde interviene el fenómeno económico de “oferta y demanda”. En este sentido, deben modificarse los mecanismos de investigación de la familia de los niños para asegurar que no existan anomalías en el origen de los niños, ni que la pobreza sea la justificación para entregar a los hijos.

El manejo económico de las adopciones ha creado un mercado laboral en el cual obtienen beneficios económicos madres, intermediarios, guardas, traductores, abogados, agencias de adopciones y algunos hogares que tienen bajo su cuidado a los niños. En especial resulta preocupante la existencia de intermediarias o jaladoras que buscan mujeres embarazadas y les ofrecen dinero por su bebé para posteriormente proponer a las cuidadoras de los niños y contratar a los notarios y mandatarios para que firmen la documentación legal.”

...

“Según como se desarrolla el proceso actualmente, la condición económica de los padres adoptantes tiene más importancia que las calidades morales y psicológicas de los mismos. Esta situación ha puesto en desventaja a la adopción nacional, ya que los padres no tienen los

¹ “Adopción y los Derechos del Niño en Guatemala”, Guatemala 2000, por ILPEC (Instituto Latinoamericano para la Educación y la Comunicación) Guatemala para Unicef. Se adjunta en el Anexo 1.

² Jueces de Juzgados de Niñez y Adolescencia; Defensora de la Niñez; Mesa de Adopciones; SBS; PGN; Hogar de Acogida Rafael Ayau; Casa Alianza; Jueces de Juzgados de Paz; Jueces de Juzgados de Familia; Trabajadores Sociales; Aldeas Infantiles SOS; Diputados Zury Rios y Rolando Morales; Unicef.

recursos suficientes para competir con familias extranjeras que pagan en dólares. Ante la imposibilidad de acceder a una adopción, las familias guatemaltecas recurren muy frecuentemente a la suposición de parto.”

...

“En los trámites de adopciones extrajudiciales la participación de los juzgados de familia es puramente formal, ya que no existe dictamen del juez sino que la trabajadora social, bajo juramento y propia responsabilidad, emite el estudio socioeconómico de la madre biológica y revisa la documentación presentada por los futuros padres adoptivos.”

...

“Para solucionar la problemática de las adopciones en Guatemala, es urgente que el Estado suscriba la Convención de la Haya, expida una ley que regule de una manera transparente el proceso, que implemente políticas que apoyen y fortalezcan la familia, y que permitan a la población obtener una educación sexual apropiada.”

2. Informe HOLT³

En Octubre de 2006 los Servicios Infantiles de Holt International hicieron un diagnóstico acerca de la situación en Guatemala e hicieron una propuesta para construir capacidad de bienestar infantil, para evitar el abandono infantil, y respaldar la reforma del sistema de adopción de Guatemala.

Muchos de los actores entrevistados confirmaron las diferentes partes del diagnóstico Holt. A continuación se incluyen algunas de esas partes a las que se hizo expresa referencia durante nuestras reuniones:

- a. *“En un diálogo reciente entre Holt y funcionarios de diferentes instituciones gubernamentales de Guatemala, hubo un honesto reconocimiento acerca de la necesidad de mejorar en forma continuada al sistema de bienestar infantil. Se hizo una mención específica con respecto a la necesidad urgente de reformar las prácticas actuales de adopción internacional y, al mismo tiempo, desarrollar programas alternativos y preventivos que asistan a niños y familias vulnerables.”*

Todos los funcionarios de instituciones gubernamentales de Guatemala con quienes nos reunimos⁴, estuvieron de acuerdo respecto de la necesidad de mejorar en forma continuada al sistema de bienestar infantil, ya que sabían que el programa actual de bienestar infantil que ofrece el Gobierno carece de la capacidad para brindar servicios en la medida necesaria. Diferentes ONGs⁵ también compartieron estas conclusiones.

- b. En su informe, Holt identificó los siguientes componentes clave para abordar en forma exitosa la magnitud de los temas de bienestar infantil:

i. *Proveer alternativas al abandono infantil.*

Para que la reforma sistémica tenga éxito, deben establecerse alternativas al abandono infantil, que se demuestre que han sido exitosas y que estén ampliamente disponibles para las poblaciones que más lo necesitan

ii. *Colaboración, redes y formación de aptitudes*

El desarrollo de un efectivo sistema de bienestar infantil requiere servicios culturalmente apropiados, la creación de modelos de colaboración a largo plazo y el aprovechamiento de recursos locales.

iii. *Sustentabilidad y Replicación*

La planificación del Programa debe diseñarse no solo para cumplir con las necesidades específicas de la población de Guatemala, sino también para que la misma sea viable financieramente.

³ “Construir Capacidad de Bienestar Infantil en Guatemala [Building Child Welfare Capacity in Guatemala]”, Servicios Infantiles de Holt Internacional. Octubre 2006. Se adjunta copia en el Anexo 2.

⁴ PGN; SBS; Juzgados de Niñez y Adolescencia

⁵ Movimiento Social por la Niñez; Plan Internacional, Aldeas Infantiles SOS, Casa Alianza y Unicef

iv. *Reforma del sistema de adopción*

La Reforma del sistema de adopción, tanto local como internacional debe propugnarse enérgicamente, y debe basarse en los principios rectores del Convenio de La Haya.

Los diferentes actores con los que nos reunimos comparten el enfoque de Holt. Además, hay varios programas/acciones ya identificados que deberían mejorar la capacidad de bienestar infantil y parecen ir en la misma dirección que propone Holt en su informe.⁶

3. *Cifras alarmantes*

- En 2005, más del 99% de los niños de Guatemala que se dieron en adopción internacional correspondieron a renunciadas directas de las madres biológicas (Informe Holt)⁷
- En 2005, el 98% de las adopciones fueron internacionales y sólo el dos por ciento correspondió a adopciones nacionales por guatemaltecos. (Informe Holt)⁸
- En 2005 hubo 1700 niños a quienes se declaró abandonados. Sólo el 3% de ellos fueron adoptados (Mesa de Adopciones)
- El 90% de los niños adoptados son menores de un año (PGN)
- Entre 1997 y 2005 hubo 20.702 adopciones internacionales aprobadas (PGN – Presentación del Manual, 1° de Marzo de 2007-)⁹
- En 2006 hubo 4.803 adopciones internacionales (PGN –Presentación del Manual, 1° de Marzo de 2007-)¹⁰
- Entre el 1ro. de Enero de 2007 y el 28 de Febrero de 2007 PGN ha recibido 766 solicitudes de adopción internacional (PGN –Presentación del Manual, Marzo 1, 2007-)¹¹
- Hogares privados de acogida: hay alrededor de 500 para una población de alrededor de 10.000 niños. No están obligados a registrarse ni a recibir supervisión alguna (SBS y Defensora de la Niñez)

4. *Costos y honorarios de las adopciones en Guatemala*

a. Informe ILPEC

El Informe ILPEC incluyó la siguiente información relacionada con los Costos de Adopción:

“Costos de Adopción”

Los Servicios Sociales Internacionales (SSI) Ginebra han brindado información valiosa con respecto a los países que han procesado adopciones directas con Guatemala.

Información de los EE.UU. (Fuente: Funcionarios de la Embajada)

El costo promedio de una adopción se estima entre alrededor de US\$ 23.000 y US\$ 25.000, e incluye lo siguiente:

Abogado US\$ 15.000

Agencia de Adopción US\$ 4.000

ADN, petición, visa, Viaje, hotel, etc. US\$ 4.000

Total US\$ 23.000

Información de Australia (Fuente: Consejero Legal, Unidad Internacional de Procedimiento Civil, Australia, Junio de 1999).

Hogar Vida Nueva (Hogar de Niños) US\$ 11.500 (1 adopción) US\$ 10.500 (2 adopciones)

⁶ SOSEP - Hogares Comunitarios y *Creciendo Bien-*; SBS –CAIs, Proyecto Ciudad de los Niños, Programas de Conservación de la Familia, Programa de Familias sustitutas [Foster Families Programme] –Unicef está brindando apoyo a varios programas SBS-; Aldeas Infantiles SOS – Programa de Familias sustitutas y Programa de Fortalecimiento de familias para evitar el abandono-; APIF –nuevo modelo de cuidado infantil (en desarrollo); Casa Alianza – programa de reintegración de la familia-; Plan Internacional)

⁷ Véase, más arriba, Nota 3.

⁸ Id.

⁹ Véase presentación en el Anexo 3.

¹⁰ Id.

¹¹ Id.

Este precio incluye todos los costos excepto los medicamentos adicionales, entrega de documentos, visas, pasaportes y costos de viaje para la entrega del niño. Esta institución informó recientemente que el precio por cada "bebé" sería de US\$ 14.000.

Hogar Rafael Ayau (Hogar de Niños) US\$ 10.000.

Información de Suiza (Fuente: Asociación Familiar para Adopción Internacional [Family Association for Inter-country Adoption, FFIA], Suiza, Junio de 1999)

Los informes suizos indican dos grupos diferenciados de costos que ascienden a un total de US\$ 7.932 y US\$ 12.500 respectivamente y que se distribuyen como sigue:

(1) Administración (incluye el salario del representante en Guatemala, teléfono, fax, pasaporte del niño, visas, etc. US\$ 1.688.

Mantenimiento del niño

Costos totales y honorarios de abogados US\$ 1.667

Total: US\$ 7.932

(2) Gastos en los que incurrió el Abogado/Mandatario US\$ 6.000

Costos de Entrega US\$ 5.000

Mantenimiento del niño US\$ 300, por 6 meses US\$ 1.800

Total: US\$ 12.800

Información de Luxemburgo: (Fuente: Autoridad Central, Ministerio de la Familia, Luxemburgo, Junio, 1999)

Exámenes médicos de la madre, análisis de VIH, parto, traducción y gastos de procesamiento, gastos de notario, gastos de abogado, gastos judiciales, pasaporte del niño US\$ 10.500

Gastos Del niño durante 4 meses (US\$ 450 por mes), alimentos, casa, médico, vacunas US\$ 1800

Total: US\$ 12.300

Los padres adoptante pagan el viaje.

Información de España (Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Julio 1999)

Mantenimiento para el bienestar del niño y mantenimiento previo a la adopción (incluyendo certificado médico) US \$5.000

Abogado US \$1.000

Notario US \$1.000

Procesamiento del expediente, pasaporte y legalización del documento US \$1.000

Total: US \$8.000

En España hay un sistema de acreditación para agencias de adopción recientemente creado que se conoce con el nombre de ECAIs [Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional].

En 1997 y 1998, las adopciones guatemaltecas se realizaron a través del Sistema General de Solicitudes para Adopciones Internacionales, dirigida por los Servicios del Menor de cada Comunidad Autónoma. Actualmente hay una sola agencia de adopción en España, ADOPTA, que se encuentra ubicada en Barcelona y cuyo representante para Guatemala es el Abogado Julio Roberto Palencia.

Información de Dinamarca (Fuente: Departamento de Derecho Privado del Ministerio de Justicia, Dinamarca, Junio, 1999)

El Centro de Adopción Internacional para el Mantenimiento del Niño del Ministerio de Justicia de Dinamarca trabaja en forma directa con la Casa Guatemala. Se informaron costos de US\$ 10.000 que incluyen apoyo económico y mantenimiento de los centros en la Ciudad Capital y en Río Dulce, costos médicos, incluyendo medicamentos y revisión médica a niños durante el proceso de adopción, procesos administrativos, transferencias y honorarios de abogados.

b. Investigación de Unicef (2007)

Durante nuestra visita, la mayoría de los actores entrevistados hicieron comentarios acerca de la operación de las *jaladoras* y *cuidadoras* y de su conexión con notarios. También se alegó acerca de algunos pagos ocultos solicitados por diferentes autoridades oficiales que tienen algún tipo de responsabilidad en el proceso de adopción. Unicef ha compilado recientemente una tabla utilizando información no oficial que fuera proporcionada por diferentes actores (abogados, cuidadoras, madres biológicas, Jueces, Hogares de abrigo, etc.) indicando las clases de acusaciones que oímos en muchas de nuestras reuniones.¹²

¹² La tabla está incluida en el Anexo 10.

B. Resumen de los principales defectos identificados en el manejo de los actores clave del sistema de protección de niñez y adopción (redactado conforme a las opiniones recabadas durante nuestras reuniones)

1. *Defectos del SBS*

- a. Falta de recursos y de alcance nacional.
- b. Falta de hogares de abrigo para responder a las necesidades.
- c. Falta de programas y recursos para brindar alternativas a mujeres/familias que los necesitan.
- d. El vínculo directo con la Oficina de la Primera Dama se ve como una señal negativa.

2. *Defectos del sistema judicial*

a. Juzgados de Niñez y Adolescencia

- i. Sobrecargados de trabajo. Los procesos de violación de los derechos de la familia (es decir abandono) llevan demasiado tiempo, no pueden cumplir con los plazos que establece la ley.
- ii. Falta de supervisión de hogares privados donde envían niños en peligro.
- iii. Se alega que algunos jueces envían a los niños a hogares privados sin dejar el debido registro en el expediente judicial.
- iv. Falta de supervisión del niño después de ser enviado al hogar privado.
- v. Falta de supervisión de los niños durante su reinserción en sus familias de origen.
- vi. Falta de recursos para implementar los cambios que deberían mejorar la operación del sistema.

b. Juzgados de Familia

- i. Intervención de trabajadores sociales: no investigan las circunstancias reales del niño y de su familia biológica; se hicieron acusaciones de corrupción relacionadas con la preparación de sus informes.
- ii. Los procedimientos para las adopciones judiciales toman demasiado tiempo

c. Juzgados Penales

- i. La venta de bebés no se considera un delito: No puede procesarse a jaladoras, cuidadoras, escribanos y padres que entregan a sus hijos por dinero.
- ii. El acceso a la justicia presenta dificultades para la población vulnerable.

3. *Defectos de PGN*

- a. Falta de investigación de las circunstancias reales del niño y de su familia biológica (el principio de subsidiariedad no está garantizado).
- b. Falta de asesoramiento psicológico a los padres biológicos acerca de las consecuencias de la adopción.
- c. Falta de recursos para realizar las investigaciones apropiadas sobre los orígenes del niño y la condición de la familia biológica.
- d. Omisión de exigir la declaración de adoptabilidad por parte de los Juzgados de Niñez y Adolescencia en casos de entregas para adopción directa.
- e. Se hicieron alegatos de corrupción acerca de funcionarios de PGN que solicitaban pagos ocultos para procesar los expedientes de adopción.

4. *Defectos de los Hogares de abrigo Privados*

- a. Falta de registro y supervisión.
- b. Se han identificado hogares de abrigo en malas condiciones y niños que han sufrido malos tratos por parte del personal.
- c. Se alega que muchos de estos hogares están escondidos y que los han creado redes dedicadas a la venta de bebés.
- d. Se dice que los hogares de abrigo dan prioridad a los posibles adoptantes internacionales por sobre los adoptantes locales.

5. *Defectos en los Registros Civiles*

Se alega corrupción en la emisión de certificados de nacimiento. Se dice que es muy fácil falsificar certificados de nacimiento o adoptar por suposición de parto.

CAPÍTULO II ESTADO DEL CONVENIO DE LA HAYA

Durante las instancias finales de preparación de este Informe, se anunció, el 22 de mayo de 2007, la aprobación del Convenio por el Congreso de Guatemala a través del Decreto 31/07.¹³ El propio decreto establece que el Convenio entrará en vigor internamente en Guatemala el 31 de diciembre de 2007.

Sin embargo, se informan a continuación los siguientes acontecimientos por tener relevancia para la situación.

A. Resumen del problema constitucional

En el año 2002, el Congreso de Guatemala aprobó el Convenio de La Haya a través del Decreto 50-2002. El 26 de noviembre de 2002 el Embajador de Guatemala depositó el instrumento de adhesión ante el Depositario, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.

El 13 de agosto de 2003, la Corte Constitucional de Guatemala declaró inconstitucional “en forma total” el Decreto 50-2002. La inconstitucionalidad se basaba en el hecho de que, según la Corte de Constitucionalidad, Guatemala no podía adherir a un tratado internacional porque la posibilidad de “adhesión” no estaba prevista en su Constitución. Los principales fundamentos para sostener este argumento eran las reservas que había efectuado Guatemala a los Artículos 11 y 12 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Sin embargo, el Depositario del Convenio de La Haya, por nota del 3 de septiembre de 2003, confirmó que el instrumento original de adhesión había sido “*aceptado al guardar su debida forma*”. Además, Alemania, Canadá, España, los Países Bajos y el Reino Unido habían presentado sus objeciones a la adhesión de Guatemala, en los términos del Artículo 44 (3) del Convenio de La Haya, y “*por ello, de acuerdo al Artículo 46, el Convenio entró en vigencia y debe considerarse válido en las relaciones entre Guatemala y los demás Estados contratantes desde el 1ro de marzo de 2003*”.

B. Acontecimientos anteriores al inicio de la misión

Después de la visita del Secretario General a Guatemala¹⁴, que se informó en la Comisión Especial sobre Asuntos Generales y Políticas del 2006, y las Conclusiones y Recomendaciones efectuadas por la Comisión Especial de 2005 en relación a Guatemala,¹⁵ se produjeron en Guatemala los siguientes acontecimientos que cambiaron el escenario y lo hicieron más favorable a la confirmación interna del Convenio:

1. Decisiones del Tribunal Constitucional

- a. 16 de Agosto de 2006: El Tribunal Constitucional pronunció un “*auto-interlocutorio*” (con efectos de sentencia) estableciendo que su sentencia del 13 de agosto de 2003, que declaró inconstitucional la adhesión de Guatemala al Convenio constituye un acto de derecho interno el cual no puede ser sustentado para el incumplimiento de un tratado internacional. Por ello implícitamente reafirmó que el Convenio estaba en vigencia a nivel internacional. Existieron distintas interpretaciones de esta decisión. Por un lado, algunos entendieron que el Convenio estaba, y siempre había estado, en vigencia entre Guatemala y aquellos Estados que no habían objetado su adhesión, desde el 1ro de marzo de 2003. Otros, consideraron que la decisión había aclarado la situación pero que eran necesarios algunos pasos más para confirmar que el Convenio era parte del orden jurídico interno.

¹³ Véase copia en el Anexo 34.

¹⁴ Ver el informe de la visita en el anexo 17. Este documento explica claramente que Guatemala está obligada por el Convenio en virtud del derecho internacional, incluso aunque el Convenio no fuera aplicado en Guatemala debido a la famosa sentencia de la Corte de Constitucionalidad del 13 de agosto de 2003, que declaraba inconstitucional “en forma total” el Decreto No 50-2002, por el cual el Congreso guatemalteco había aprobado el Convenio.

¹⁵ Véase copia en el Anexo 18.

- b. Febrero 2007: La Corte Constitucional respondió a la consulta realizada por el Poder Ejecutivo confirmando que el Ejecutivo tenía potestad para retirar las reservas que se habían hecho a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

2. *Anuncios de EE.UU.*

- a. En septiembre de 2006 los EE.UU anunciaron que ratificarían el Convenio de La Haya en 2007.
- b. Una vez que el Convenio entre en vigor en los EE.UU, las nuevas solicitudes de adopción que se presenten en Guatemala sólo se aceptarán de acuerdo con los procedimientos del Convenio.

C. Nuevos acontecimientos producidos durante el transcurso de la misión

1. *Manual de Buenas Prácticas*

Marzo 1, 2007, el Gobierno hizo público el Manual de Buenas Prácticas con el propósito de preparar a los organismos oficiales para la implementación del Convenio de La Haya.

2. Auto Acordado retirando las reservas al Convenio de Viena

El Poder Ejecutivo emitió el *Auto Acordado* retirando las reservas al Convenio de Viena (publicado en el Periódico Oficial el 2 de Marzo de 2007). El documento fue depositado en Nueva York con el Depositario el día 15 de Marzo de 2007.

3. *Reuniones en el Congreso*

Mantuvimos reuniones en el Congreso con: El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, el Diputado Edgar Rodríguez (Bancada Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-); el Presidente de la Comisión del Menor y la Familia, Diputado Rolando Morales (independiente); Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Diputada Zury Ríos (Bancada Frente Republicano Guatemalteco –FRG-) y con la asistente de la Presidente de la Comisión de la Mujer (Diputada Nineth Montenegro – Bancada Independientes Encuentro por Guatemala -EC-), Licda. Vilma de Castellanos.

Durante nuestras reuniones con los legisladores, encontramos que la percepción general era de que la aprobación de una ley local sobre adopción generaría una mejora importante en el sistema de adopción y que la aprobación del Convenio podría esperar a una segunda etapa. Bajo estas circunstancias, la Oficina Permanente preparó y circuló una declaración¹⁶ acerca de la importancia de confirmar el Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional en Guatemala y explicando que una ley nacional por sí misma no podría brindar suficiente protección a los niños.

Los legisladores sabían que la opinión de los expertos legales estaba dividida respecto de quién tenía que aprobar el Convenio: el Congreso o el Presidente (incluso había una pequeña minoría que consideraba que el Convenio ya estaba en vigor – y que siempre lo había estado no obstante el famoso fallo del Tribunal Constitucional -). Si bien, la gran mayoría consideraba que era más seguro (desde el punto de vista legal y político) y que habría menos posibilidades de oposición si el Congreso aprobaba el Convenio.

La Diputada Zury Ríos consideraba que para superar el actual impasse, el poder Ejecutivo debía dirigir una nota al Congreso declarando que i) habían levantado las reservas de Viena, que ii) el Convenio estaba en vigor a nivel internacional –de manera que ellos no tenían que re-adherir, y iii) que sugerían que el Congreso aprobara el Convenio para confirmar su validez a nivel interno. El Diputado Morales confirmó que respaldaría la aprobación del Convenio en el Congreso y ambos (Ríos-Morales) confiaban en que si recibían la nota mencionada contarían con los medios para obtener la rápida aprobación del Convenio en el Congreso.

En la última semana de marzo nos informaron de la oficina del Presidente estaba próxima a enviar la nota al Congreso.

¹⁶ Véase copia en el Anexo 19.

4. Reunión con el asesor del Presidente, el Lic. Jorge Arroyave

Después de la reunión con los legisladores, nos reunimos con el Lic. Jorge Arroyave. Nuestra conversación se centró en el tema de la aprobación del Convenio. El Lic. Arroyave conocía plenamente su necesidad y urgencia y consideraba que sería mejor (desde la perspectiva legal y política) contar con la aprobación del Congreso. Comentamos la sugerencia de la Sra. Zury Rios para superar el impasse y se mostró comprensivo con la idea. Dijo que estaba preparado para recomendarla pero necesitaba tener previamente una nota del Ministerio de Relaciones Exteriores confirmando que habían depositado el documento levantando las reservas.¹⁷

El Licdo. Arroyave sabía que el tiempo era vital y que si esa nota no se enviaba a principios de Abril, no habría muchas posibilidades para obtener la aprobación del Congreso (el Congreso cerraría sus sesiones a fines de Mayo y cuando reanuden las mismas habrá elecciones, por lo cual los actores interpretaron que el Congreso estará virtualmente paralizado hasta principios de 2008).

D. Reciente aprobación del Convenio por el Congreso de Guatemala

La Presidencia envió al Congreso el 18 de abril de 2007 la nota que había sido sugerida por la Diputada Zury Rios y conversada con el Lic. Jorge Arroyave.

Finalmente, como ya dijimos, el 22 de mayo de 2007 a través del Decreto 31/07¹⁸ el Congreso de Guatemala aprobó el Convenio, y estableció que entraría en vigor internamente en Guatemala el 31 de diciembre de 2007.

¹⁷ El documento levantando las reservas fue depositado el 15 de Marzo de 2007.

¹⁸ Véase copia en el Anexo 34

CAPÍTULO III. CUESTIONES LEGISLATIVAS

A. Derecho aplicable a la protección de niñez y la adopción

Guatemala es parte de la CDN y del Convenio de La Haya de 1993. Además, ha aprobado la legislación específica para implementar los principios de la CDN (ley PINA). Sin embargo, esta legislación aún no se ha implementado al procedimiento de adopción en el cual aún rige el viejo sistema doméstico basándose en la siguiente legislación: Artículo 54 de la Constitución Política, el Código Civil, la ley de los Juzgados de Familia, Código de Procedimientos Civil y Mercantil y la Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria.

1. Legislación local aplicable a adopción y análisis del Informe del ILPEC

Los siguientes párrafos se han extraído del Informe del ILPEC, páginas: 10, 11 y 12:

“Leyes Nacionales

Debido a la dispersión de las normas que regulan la adopción en Guatemala y a la falta de análisis con que la materia ha sido legislada, existen vacíos y contradicciones que hacen que aún cuando las adopciones tengan un manto de legalidad, no garantizan a niños y niñas la protección integral que se requiere. (Prácticas de Adopción, ILPEC. Pp.157).

Las bases legales de la adopción en Guatemala están contempladas en el artículo 54 de la Constitución Política, el Código Civil, la Ley de Tribunales de Familia, el Código Procesal Civil y Mercantil y la Ley Reguladora de Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria.

Constitución de la República: Artículo 54.

En este Artículo se dispone que: “El Estado reconoce y protege la adopción. El adoptado adquiere la condición de hijo del adoptante. Se declara de interés nacional la protección de los niños huérfanos y de los niños abandonados”.

Código Civil

El Código Civil, en sus artículos del 228 al 251, regula someramente el concepto de adopción, definiéndola como “acto jurídico de asistencia social por el que el adoptante toma como hijo propio a un menor que es hijo de otra persona”, permitiendo la adopción del mayor de edad, siempre que este diere su consentimiento expreso, cuando hubiere existido la adopción de hecho durante su minoridad. También contempla los efectos de la adopción, desde un punto de vista de adopción limitada, no plena; así, por ejemplo, establece que el adoptado y su familia natural conservan sus derechos de sucesión recíproca y regula el supuesto en que el adoptado no fuese heredero del adoptante; de igual modo establece que el adoptado que sea menor de edad al morir el adoptante, vuelve al poder de sus padres naturales o tutor, o a la institución de asistencia social que procediera.

También recoge algunas disposiciones procedimentales, tales como, la solicitud ante el Juez de Primera Instancia del domicilio del adoptante, acompañada de la partida de nacimiento del niño y propuesta de testimonio sobre la conducta y condiciones del adoptante; consentimiento de los padres del niño o de quien ejerza la tutela, que deberán comparecer en el otorgamiento de la escritura pública junto con el adoptante, la cual se inscribirá en el Registro Civil.

Además el Código Civil regula las causas de extinción de la adopción, por consentimiento y por revocación, así como los supuestos en que procede esta última.

Las disposiciones de este Código son insuficientes y no responden a la realidad social, donde el 98% de las adopciones son internacionales con carácter pleno y se tramitan por la vía notarial, aparte de que violan el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño y no responde a los principios internacionalmente aceptados a través del Convenio de la Haya, aún no ratificado por Guatemala.

Los artículos de este Código referentes a la adopción contienen deficiencias, principalmente las siguientes:

- No establece la "subsidiariedad de la adopción internacional" respecto de la nacional
- No establece la actuación en el "interés superior" del niño
- No exige el "consentimiento" del menor de edad que vaya a ser adoptado cuando tuviera edad para ello (12 años suele ser la edad dispuesta por los diversos

ordenamientos), ni se regula la necesidad de que sea "oído" cuando tuviera suficiente juicio.

- No tiene en cuenta la "idoneidad" de los adoptantes en relación con las necesidades del niño.
- No se regula el control del "origen del niño", por ejemplo: no contempla una autoridad o entidad estatal encargada de llevar tal control antes de iniciarse el procedimiento judicial; ni tampoco existe control sobre las casas cuna o lugares de acogimiento del niño.
- No se exige que en la legislación del país receptor existan leyes que garanticen los mismos derechos y obligaciones reconocidos al menor de edad en su país de origen.
- La adopción no siempre es "plena", de modo que a veces no se rompen totalmente los vínculos con la familia biológica; cabe la revocación de la adopción; ausencia de derechos hereditarios por parte de algunos parientes, cuyo parentesco surge a raíz de la adopción; la familia biológica sigue conservando derechos sobre el niño dado en adopción.
- No se establece la necesidad de un "seguimiento" del niño que es adoptado por una familia residente en el extranjero, corriéndose el peligro de que los padres adoptivos lo utilicen para fines bastardos (prostitución, tráfico de órganos, etc).

Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria, de 1977. (Artículos 28-33)

En estos escasos artículos, la citada ley regula el procedimiento a seguir ante notario que, como se señala en esta investigación, constituye el procedimiento seguido en el 98% de las adopciones. Estos artículos establecen:

- El artículo 28 dispone que las adopciones formalizadas ante notario público no requieren la previa aprobación judicial.

Al no existir un control público respecto al origen de los niños, ni un control judicial del procedimiento de adopción, se ha dado lugar a una serie de adopciones "legales" en su forma, pero "ilegales" en su fondo; el origen de los niños suele ser con frecuencia desconocido, incontrolado, y no existen barreras para que determinados abogados dedicados a la adopción conviertan éstas en un auténtico tráfico de niños, puesto que no se limitan los honorarios que ellos pueden exigir a los adoptantes, ni los "métodos, modos o formas" que tienen de "convencer" a las madres de escasos recursos económicos y con un gran número de hijos para que consientan en el "negocio" métodos que a veces llegan a la coacción.

- Los artículos del 29 al 33 se refieren al procedimiento, que es el siguiente:
 - solicitud ante notario de la persona interesada en adoptar, con presentación de partida de nacimiento y proponiendo el testimonio de dos personas honorables para que acrediten la idoneidad del adoptante.
 - informe favorable de la trabajadora social del Tribunal de Familia competente
 - elaboración de inventario notarial si el niño tuviere bienes.
 - informe favorable del Ministerio Público, en la práctica es de la Procuraduría General de la Nación.
 - comparecencia ante notario del adoptante y los padres del niño, o la persona o institución que ejerza la tutela.
 - extensión del testimonio e inscripción en el Registro.

Como se aprecia claramente, dicho procedimiento no ofrece ninguna garantía de velar por los intereses del niño: no se le da participación, ni para que consienta ni para que se le oiga; los consentimientos nunca se prestan ante juez, de modo que el notario puede, si faltare a la ética de su profesión, eludir dichos consentimientos falsificando alguna firma o conseguirlos a través de medios ilegales (coacción, corrupción por dinero, etc); la idoneidad del adoptante se basa en el testimonio de dos personas que pueden estar compradas o no conocer siquiera al adoptante (no hay ningún control sobre ello); no se hace ningún seguimiento en caso de adopción internacional.

Ley de Tribunales de Familia y Código Procesal Civil y Mercantil

La Ley de Tribunales de Familia remite a lo dispuesto en el Libro I Título II Capítulo VI (artículos 228-251) del Código Civil, en cuanto al procedimiento a seguir en caso de adopción judicial. Por su parte, el Código Procesal Civil y Mercantil, en su artículo 401, dispone los actos

que deberán tramitarse a través de la jurisdicción voluntaria, refiriéndose a aquellos en que “por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas”; por lo que los abogados tramitan las adopciones judiciales a través de este procedimiento. Si en el transcurso de la tramitación surgiera alguna oposición, el asunto se tornaría contencioso.

2. Nueva legislación adoptada por Guatemala que aún no se ha aplicado al sistema de adopción

- a. CDN (Ratificada por Guatemala en 1990)
- b. Convención de La Haya (Entró en vigor el 1-3-2003)¹⁹
- c. PINA (Decreto 27/2003). Esta ley implementa la CDN y dispone la protección integral de los niños. Los artículos 22 y 23 se refieren a la adopción.²⁰

3. Sanciones por adopciones irregulares

- a. Código Penal Art. 194 (modificado después de la incorporación de la CDN) castiga la trata de personas.
- b. Protocolo opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil (en vigencia en Guatemala desde el 8 de Junio de 2002)
- c. Instrucciones Generales de Política de Persecución Penal por actos ilícitos cometidos en adopciones irregulares²¹ (*“Instrucciones Generales de Política de Persecución Penal Aprobadas por el Fiscal General y Jefe del Ministerio Público”*, Lic. Juan Luis Florido Solís. Instrucción General N°04-2006, del 27 de Setiembre de 2006). Esta instrucción interpreta claramente que el Código Penal Art. 194, CDN Art. 21 y su Protocolo Opcional sobre la Venta de Niños, Artículos: 1-4, proporcionan la base legal para procesar a cualquiera de los actores involucrados en adopciones irregulares (padres biológicos, cuidadoras, jaladoras y notarios).

Los actores con quienes nos reunimos coincidieron en que el Código Penal no considera la venta de niños como un delito penal. Por lo tanto, las acciones cometidas por actores de adopciones irregulares no podrían enjuiciarse. Algunos de los actores se refirieron a las instrucciones del Ministerio Público como un medio posible para el procesamiento, pero consideraron que tales instrucciones no han sido implementadas hasta el momento.

4. *“Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional”*²²

Se lo presentó públicamente el 1° de Marzo de 2007 en una ceremonia importante en el palacio presidencial. En este significativo acontecimiento el Vice-Presidente, la Primera Dama, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Presidente de la Corte Suprema y el Procurador General de la Nación²³ presentaron el Manual al público, a la prensa, al cuerpo diplomático y otras Autoridades Nacionales (estuvimos presentes en esta ceremonia).

Todas las Autoridades que se dirigieron a la audiencia hicieron referencia al Convenio de La Haya y confirmaron el objetivo de que fuera rápidamente confirmado internamente. Consideraron que el Manual era un primer paso hacia la implementación del Convenio de La Haya.

¹⁹ El estado actual fue informado más arriba en el Capítulo II.

²⁰ Artículo 22. Adopción. El Estado reconoce la institución de la adopción de los niños, niñas y adolescentes debiendo garantizar que en el ejercicio de ésta se atienda primordialmente a su interés superior y conforme a los tratados, convenios, pactos y demás instrumentos internacionales en esta materia aceptados y ratificados por Guatemala.

Artículo 23. Admisibilidad de la adopción. Solamente las autoridades competentes deberán determinar con apego a las leyes, procedimientos aplicables y sobre la base de toda información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible.

²¹ Véase copia en el Anexo 21.

²² Véase copia en el Anexo 22.

²³ Ver presentación realizada por PGN en la ceremonia en el Anexo 3.

El Manual fue aprobado por las siguientes instituciones gubernamentales que participan en el proceso de adopción:

- Procuraduría General de la Nación (PGN)
- Secretaría de Bienestar Social
- Organismo Judicial
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio Público
- Dirección General de Migración

El Manual se basa en la siguiente legislación:

- Constitución (Política) Nacional Artículos 1, 2, 3 y 51
- Ley de Organismo Judicial: Artículos 9, 10 y 11
- PINA(Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia): Artículos 18, 112, 113 y 116
- CDN: 5, 9, 20 y 21
- Declaración de Naciones Unidas sobre Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la protección y Bienestar de los Niños con Particular Referencia a la Adopción y la colocación en Hogares de Guarda, en los planos nacional e internacional, del 3 de diciembre de 1986. Artículos 10 y 13
- Declaración de Naciones Unidas de los Derechos del Niño de 1959: Principio 6
- *Acuerdo Gubernativo* 18-2006: Art. 5 k)
- Código Procesal: Artículos 191
- Código Civil: Artículos 240 y 243
- Decreto 54-77: Artículos 29 y 32

Hay discusiones acerca de la aplicación del Manual ya que el mismo aún no ha sido aprobado por ley. El Gobierno espera que cada una de las instituciones competentes gradualmente ponga en práctica el Manual. Aparentemente, el Poder Ejecutivo está listo para implementar algunas de las disposiciones en el corto plazo a través de un *Auto Acordado* (Ej. registro de hogares de acogimiento).

El gobierno parece haber asignado Q 12 M para la implementación del Manual (4 M SBS, 4 M PGN y 4 M Poder Judicial)

B. Proyectos de Ley y su estado actual

El Gobierno de Guatemala ha identificado la necesidad de una nueva legislación para mejorar la protección de los niños y el sistema de adopción. Actualmente se están considerando en el Congreso los siguientes proyectos referidos a la protección de niños y la adopción: 1. Legislación para adopción local; 2. Hogares de abrigo; 3. Modificación del Código Penal y 4. Aprobación del Convenio de La Haya

1. Legislación sobre adopción local

a. Proyecto de ley 3217²⁴

Este proyecto ha sido promovido por la "*Mesa de Adopciones*", coordinado por el despacho de la Primera Dama. Ya ha pasado las dos primeras lecturas en el Congreso. Trata sobre las adopciones nacionales e internacionales. Es el proyecto que parece haber recibido más aceptación. Los Diputados Morales y Ríos consideraron que estaban a punto de alcanzar un acuerdo para su aprobación. El Diputado Morales explicó que este proyecto ha experimentado varias modificaciones para adaptarse al Convenio de La Haya. Los Diputados Morales y Ríos consideraron este proyecto como prioritario y planeaban aprobarlo antes de que finalizaran las actuales sesiones ordinarias (fines de mayo).

b. Proyecto para modificar el Código Civil y el Código Procesal

²⁴Véase copia en el Anexo 13.

Este proyecto fue presentado por un grupo de legisladores (entre ellos, el Diputado Edgar Rodríguez). Ya ha pasado las dos primeras lecturas en el Congreso. De acuerdo con este proyecto se supone que la Corte Suprema será designada como la Autoridad Central. Sin embargo, PGN informó que la misma Corte Suprema ha opinado que no está en condiciones para asumir dicho rol.

No pareció tener mucha aceptación (al menos no fue mencionado por los Diputados Morales y Ríos). Se dice que no cumple con los principios del Convenio de La Haya.

c. Proyecto de ley 2784

Este proyecto de ley fue considerado de utilidad por Unicef y por el Defensor de la Niñez. Sin embargo, fue dejado de lado y reemplazado por el proyecto que modifica el Código Civil y el Código Procesal mencionado más arriba en el apartado b.

d. Nuevo proyecto de ley presentado por el Instituto de Derecho de Familia (Notarios)²⁵

No se había presentado en el Congreso hasta la fecha de nuestra visita. Ninguno de los legisladores con quienes nos reunimos hizo referencia a esta propuesta.

2. *Proyecto de ley sobre Hogares de abrigo*²⁶

Varios actores con quienes nos reunimos hicieron mención a este proyecto mencionando que era útil. Los actores confirmaron la necesidad urgente de regular los hogares de abrigo, y este proyecto de ley parecía tener un gran nivel de consenso. Ha pasado la segunda lectura en el Congreso.

3. *Proyecto de ley para modificar el Código Penal*

Aunque no pudimos recabar mucha información acerca de este proyecto de ley, el mismo parece incluir disposiciones expresas para sancionar conductas irregulares relacionadas con el proceso de adopción (ej. intervención de jaladoras, cuidadoras y la venta de niños).

4. *Proyecto de ley para aprobar el Convenio de La Haya*²⁷

El estado se informó más arriba en el Capítulo II.

²⁵ Véase copia en el Anexo 14.

²⁶ Véase copia en el Anexo 15.

²⁷ Véase copia en el Anexo 16.

CAPÍTULO IV. ACTORES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOPCIÓN: ROLES Y PERSPECTIVAS

A. Secretaría de Bienestar Social – “SBS”

SBS es un organismo que depende de la Oficina de la Primera Dama y que está a cargo de los programas de preservación familiar, el sistema público de hogares de abrigo y el sistema de adopción. Los actores están de acuerdo en que el mismo tiene un presupuesto muy pequeño considerando la variedad amplia e importante de tareas que debería realizar. El presupuesto actual es de alrededor de Q 50 M, mientras que a los programas de Familias sustitutas y de adopción se le han asignado para 2007 un presupuesto total de Q 900,000. Debería tenerse en cuenta que el trabajo de SBS se debería incrementar exponencialmente con la implementación prevista del Manual de Buenas Prácticas.

1. *Programas de Preservación Familiar*

a. Centros de Atención Integral-“CAIs”

En estos centros cuidan a los niños durante el día mientras sus padres trabajan. Los niños llegan a las 8 de la mañana y parten a las 5 o 6 de la tarde. Se les dan las comidas y reciben educación (por parte de maestras habilitadas)

Actualmente hay 35 CAIs en todo el país. 12 en la ciudad de Guatemala. En algunos Departamentos tales como Petén y Sacatepéquez no hay CAIs.

SBS no tiene delegaciones fuera de la ciudad de Guatemala (solo CAIs). Por lo tanto, cuando así se requiere, los trabajadores sociales deben viajar desde la ciudad de Guatemala a otros departamentos del país.

Visitamos dos CAIs durante nuestra visita, uno en ciudad Guatemala y el otro en Zacapa.²⁸ Ambos bien cuidados. Los actores estuvieron de acuerdo acerca de la necesidad de que haya más CAIs ya que han probado ser de mucha ayuda a las familias necesitadas.

b. Programa de Familias Sustitutas

Este nuevo programa (que comenzó hace 6 meses) fue promovido y se está desarrollando con el apoyo de Unicef.

25 familias guatemaltecas ya han sido capacitadas para recibir a un niño en guarda. Nos informaron que la respuesta de los Guatemaltecos había excedido ampliamente las expectativas.

El 4 de Marzo de 2007 había sido la verdadera fecha inicial del programa, ya que los primeros 4 niños fueron llevados de un hogar de acogimiento público y colocados con familias sustitutas.

SBS le pagará Q 500 mensuales a cada familia sustituta por sus servicios. Unicef colaboró con la capacitación del equipo de SBS (algunos de ellos visitaron Colombia para observar un modelo operativo, ya hay 22.000 familias sustitutas en Colombia).

Se percibió entusiasmo en SBS por este nuevo programa, del mismo modo que se percibió de parte del Juez a cargo del Juzgado de Niñez y Adolescencia N°3, que será el juzgado piloto para trabajar con el programa de las familias sustitutas.

SBS ya ha redactado, con la ayuda de Unicef, un manual para operar el Programa de Familias sustitutas²⁹ así como también un Manual para la capacitación de familias sustitutas.³⁰

²⁸ Véase informes de dichas visitas en el Anexo 11.

²⁹ Véase copia del Proyecto en el Anexo 24.

³⁰ Véase copia del Proyecto en el Anexo 25.

c. Construir Capacidad de Bienestar Infantil

SBS está desarrollando actualmente, con la ayuda de Unicef, un amplio programa que incluye:

- Preservación de la familia para la familia biológica: servicios directos para fortalecer a la familia biológica para asegurar que el niño pueda permanecer con su familia biológica.
- Familia ampliada: servicios directos a la familia ampliada (tíos, abuelos y hermanos mayores)
- Servicios para la rehabilitación de la familia para la población muy vulnerable como ser: niños de la calle, niños con discapacidades e hijos de prostitutas.
- Familias sustitutas: para niños a quienes sus familias biológicas o extendidas no pueden cuidar.
- Adopción
- Hogares de abrigo: mejorar calidad de los servicios, implementación estándar y criterios de supervisión y registrar las casas de acogida privadas

2. *Hogares de abrigo*

SBS tiene 7 Hogares de abrigo en todo el país. Se ha reconocido que SBS ha tenido problemas para mantener estos edificios en buenas condiciones y que tuvieron que cerrar el que se especializaba en niños pequeños ya que no tenían los recursos para el debido cuidado del mismo (actualmente SBS no cuenta con instalaciones para el acogimiento de niños pequeños).

Nos informaron que hay aproximadamente 400 niños institucionalizados. Una considerable proporción de esos niños tienen necesidades especiales mientras que algunos de ellos no hablan castellano sino alguna de las lenguas indígenas (hay 22 lenguas indígenas reconocidas en Guatemala además de varios dialectos).

SBS esta iniciando actualmente la construcción de la llamada "Ciudad de los Niños". Se les ha asignado Q 30 M para construirla (solo con fondos públicos, sin cooperación internacional). Nos informamos que es un proyecto moderno que incluye 4 módulos diferentes. Una de ellas sería un hogar de acogida para niños pequeños (0-6 años) "*Casa Alegria*". Estaban planeando finalizar por lo menos los dos primeros módulos (incluyendo la *Casa Alegria*) antes de fin del año actual.

Hogares de abrigo privados

Se estima que hay alrededor de 500 hogares de abrigo privados, que dan abrigo a alrededor de 10.000 niños. Estos hogares privados de acogida actualmente no son objeto de ningún tipo de supervisión.

De acuerdo con el Manual de Buenas Prácticas, SBS estaría a cargo de la supervisión de todos los hogares privados y públicos de acogida. SBS se esta preparando para asumir esta tarea y está en el proceso de desarrollo de una regulación que aplicará una unidad de supervisión que se establecerá para esta misión.

Unicef había acordado respaldar la implementación de esta unidad de supervisión (cubriría el costo de 3 funcionarios).

3. *Programa de Adopción*

SBS actualmente operan el sistema de Adopción Nacional (adopciones judiciales). Ellos califican a las posibles familias adoptivas y buscan el niño adecuado para ellas.

El servicio es gratuito. Ninguna de las adopciones que SBS procesa actualmente son adopciones internacionales (todas ellas pasan a través del sistema privado dirigido por notarios). Nos han informado que se está considerando la posibilidad de cobrar por el proceso de solicitudes internacionales.

SBS solo coloca en adopción a niños albergados en hogares de abrigo públicos. Sin embargo, como actualmente no hay hogares de abrigo para albergar a niños pequeños, ellos actualmente no tienen niños pequeños disponibles para colocar en adopción.

Les resultaba muy difícil colocar en adopción a los niños mayores y a niños con discapacidades. La gente generalmente quiere niños pequeños o bebés.

4. *Manual de Buenas Prácticas*

SBS ha comenzado con el procedimiento de implementación y nos ha entregado un informe preliminar sobre sus competencias y las acciones proyectadas.³¹

De acuerdo con el Manual, ellos serían responsables de

- acreditación de agencias de adopción
- registro y supervisión de hogares de abrigo (públicos y privados)
- calificar a los posibles padres adoptivos
- buscar al niño adecuado para la familia adoptiva (usaría el mismo procedimiento que siempre han usado para adopciones nacionales).

SBS actualmente está desarrollando un Manual de procedimientos/criterios para la acreditación de Agencias de Adopción y otro para el Registro y supervisión de hogares de abrigo. Unicef ha estado respaldando este esfuerzo y ha asignado a un experto para que ayude en el desarrollo de estos Manuales.

Nos han informado que SBS debería recibir Q 4 M del Gobierno durante el año actual para ayudarlos con la implementación del Manual.

Nos entregaron un estimado de requerimientos de asistencia que les debería permitir realizar en forma debida sus nuevas funciones.³²

B. Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente-"SOSEP"-

Se considera que SOSEP es una institución mucho más fuerte que SBS pues tiene la penetración de la cual carece SBS. El presupuesto de SOSEP es de Q 110 M (duplica el de SBS). Nos han informado que hubo proyectos para la unificación de SOSEP con SBS (los dos organismos dependen de la oficina de la Primera Dama).

SOSEP implementa varios planes centrados en la protección de familias y niños. Dos de ellos parecen tener buena penetración nacional y resultados exitosos: i) *Creciendo Bien* y ii) Hogares Comunitarios.

1. *Creciendo Bien*³³

Objetivo

Mejorar la situación nutricional de niños menores de 5 años de edad y mujeres embarazadas en aquellas municipalidades identificadas como vulnerables (el 50% de niños menores de 5 años en Guatemala sufren de desnutrición crónica).

Objetivo General

Desarrollar las aptitudes en las mujeres para evitar la desnutrición en niños menores de 5 años de edad, mejorando prácticas de alimentación en la familia y la comunidad.

³¹ Véase copia del Proyecto en el Anexo 32.

³² Véase copia en el Anexo 26.

³³ Véase la información completa acerca del programa en el Anexo 29.

Objetivos Específicos

- Promover la conducta a favor de la nutrición saludable en las mujeres y las comunidades que participan en *Creciendo Bien*
- Promover las prácticas auto sustentables en la comunidad para asegurar los procedimientos que mejoren la situación nutricional de los niños menores de 5 años y de mujeres con capacidad reproductiva.
- Articular los esfuerzos de coordinación inter-institucional para prevenir la desnutrición, supervisión de nutrición y buenas prácticas de alimentación en la familia y a nivel de la comunidad.

Actualmente este programa cubre 3.000 comunidades. El costo es de Q 1.500 mensuales por comunidad.

Se dice que *Creciendo Bien* rompe el modelo habitual de asistencia social y que da poder a gente que está capacitada para pensar y desarrollarse por sí misma. El programa tiene un amplio alcance aunque se centra en la desnutrición (a los niños se los mide y se los pesa periódicamente).

Los funcionarios de SOSEP nos informaron que hay testimonios sorprendentes de gente que participa en el programa y que explican cuanto han mejorado sus vidas.

Nos informaron que *Creciendo Bien* necesita relacionarse con modelos productivos para que la gente pueda aplicar sus habilidades adquiridas y desarrollar proyectos sustentables. Están estudiando conjuntamente con el Ministerio de Agricultura la comercialización de los productos que se producen en las comunidades (tomates, pollos, gelatina, champú, huevos, conejos, etc.).

SOSEP parece estar abierto a trabajar en forma conjunta. Ya están trabajando con el Rotary Club, American Development Agency, Fundazucar, Bayer, Iglesias, y otros.

Creciendo Bien Zacapa³⁴

Creciendo Bien es un nuevo proyecto en Zacapa (8 meses). Ya ha sido implementado en 4 Municipalidades y se planifica expandirlo a otras 5 Municipalidades durante el presente año.

Cada uno de los técnicos está a cargo de 7 comunidades (con un total de 500 mujeres en las 7 comunidades). Actualmente hay 2.646 mujeres en el programa y 2.038 niños (4 Municipalidades), está planificado triplicar esta cifra hacia fin de mayo.

Las mujeres son en su mayoría madres solteras y muchas de ellas tienen hijos en los Hogares de la Comunidad.

Creciendo Bien Sololá³⁵

Se inició en 2004 en Sololá (primer piloto en el país) y ya se ha implementado en 20 comunidades. 5.086 mujeres están cubiertas actualmente por *Creciendo Bien* en Sololá. Se ha planificado su expansión a otras 59 comunidades durante el año en curso.

El trabajo se basa en un "técnico" que se elige en la misma localidad y que SOSEP capacita para liderar a pequeñas comunidades de alrededor de 10 personas cada una. Cada técnico está a cargo de 6 comunidades.

³⁴ Zacapa es una ciudad ubicada en la región oriental de Guatemala. Su población es de alrededor de 70.000 habitantes.

³⁵ Sololá es un Departamento ubicado en la región occidental de Guatemala. Se supone que es el tercer Departamento más pobre en Guatemala y uno de los que tienen las tasas de desnutrición más altas. 92% de la población es indígena. Hay 4 lenguas madre, Castellano y 3 lenguas Mayas. La delegación de SOSEP tiene 70 empleados para 19 Municipalidades, que representan 350 comunidades y alrededor de 300.000 personas.

Nos informaron que uno de los primeros obstáculos que deben superarse es que los esposos autoricen a sus esposas a participar en el programa.

2. Hogares Comunitarios

Los hogares comunitarios son una especie de cuidado infantil que reemplaza a los CAIs. Los niños llegan a las 7 de la mañana y permanecen en estos centros hasta las 6 de la tarde.

Se basan en la figura de una "madre cuidadora" elegida por la comunidad y capacitada por SOSEP. Ella cuida a alrededor de 10/12 niños (entre 0 y 6 años de edad). Ella recibe Q 500 por mes y se le provee alimento y material educativo, así como también una maestra de jardín de infantes. La madre cuidadora les da a los niños la dieta alimentaria que le indica la nutricionista.

Hogares Comunitarios de Zacapa

En Zacapa hay actualmente 54 Hogares Comunitarios a los que asisten 630 niños.

Nos informaron que los padres de los niños que asisten a los Hogares Comunitarios son 80% de madres solas y un 10% de padres solos.

Los hogares comunitarios son supervisados por trabajadoras sociales dos veces al mes. Las trabajadoras sociales capacitan a madres cuidadoras y periódicamente pesan y miden a cada uno de los niños.

Los padres de los niños que asisten a los Hogares Comunitarios reciben capacitación parental brindada por trabajadores sociales dos veces por mes (entre otros tópicos se trataron: valores, solidaridad, derechos de la mujer, etc.)

A los padres que envían a sus hijos a los hogares comunitarios se les solicita que hagan algún tipo de trabajo. el 80% de ellos está trabajando actualmente. Reciben un pago promedio de Q 250/300 mensuales.

50% de los niños tenía signos de desnutrición. La mayoría solo recibe las comidas que le dan en el Hogar Comunitario.

Se estima que se requieren más trabajadores sociales para cubrir las 10 Municipalidades en la jurisdicción de Zacapa, y que 2 o 3 Hogares Comunitarios deberían agregarse a cada Municipalidad para cubrir las necesidades.

Hogares Comunitarios de Solola

Hay 48 Hogares Comunitarios con 575 niños. Se ha planificado la creación de otros 20 Hogares Comunitarios durante el año en curso.

C. Procuraduría General de la Nación-"PGN"

Las autoridades de la PGN son conscientes de que a las madres se les paga para que entreguen a sus hijos y de que existe una organización delictiva detrás de la adopción internacional de menores.

La PGN ha desarrollado un larga lista de requisitos a tener en cuenta en el momento de presentar un expediente de adopción a fin de que el procedimiento se torne más seguro y transparente.³⁶ No obstante, se reconoció que tales requisitos tienen que ver con la documentación que debería incluirse en el expediente de adopción y que actualmente la PGN no investiga en la práctica la situación real del menor y de la familia biológica.

³⁶ Véase una copia en el Anexo 20

Defectos en el sistema de adopción identificados por la Procuraduría General de la Nación³⁷

1. Falta de registro, control y supervisión de los hogares de abrigo privados.
2. Necesidad de proveer a los padres biológicos asesoramiento adecuado acerca de las consecuencias y los efectos de la adopción.
3. Necesidad de investigar y determinar el origen real del menor.
4. Asesoramiento a los eventuales padres adoptivos.
5. Verificación de la compatibilidad entre el menor y los eventuales padres adoptivos.
6. Seguimiento posterior a la adopción en el Estado de recepción

Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional

La Procuraduría General de la Nación considera que para implementar el Manual de Buenas Prácticas y el Convenio de La Haya sería necesario un equipo multidisciplinario que hoy en día no poseen (psicólogos, trabajadores/as sociales, abogados). Se ha reconocido la necesidad de contar con capacitación y recursos (computadoras, vehículos, etc) y nos han proporcionado una estimación de la asistencia necesaria para dar cumplimiento a sus responsabilidades.³⁸

Durante nuestros debates se destacó que el Gobierno proveería este año Q 12 M para la implementación del Manual (aparentemente la PGN recibiría Q 4 M).

El Procurador consideró que en los debates había mucha confusión acerca de la implementación del Convenio de La Haya y los impactos en el sistema de adopción de Guatemala una vez implementado el Convenio en EE.UU. Por lo tanto, se consideró que la Conferencia de La Haya tendría que jugar un rol importante para la clarificación de estos temas.

D. Sistema Judicial

En todas las discusiones con los Jueces se reconoció la intervención de *jaladoras* y *cuidadoras* y que en algunos casos, las jaladoras inducían a las madres a entregar a sus hijos, en tanto que en otros las madres los entregaban por dinero. Asimismo, muchos jueces relataron casos reales de venta de bebés de los cuales habían tomado conocimiento.

1. Juzgados de Niñez y Adolescencia

En el país existen 11 Juzgados de Primera Instancia sobre Niñez y Adolescencia y un solo Tribunal de Apelaciones para todo el país.

En la opinión de los magistrados las actuales irregularidades en las adopciones internacionales implican violaciones a los derechos humanos (violaciones a la Convención sobre los Derechos del Niño).

a. Hogares de abrigo

Los Juzgados de Niñez y Adolescencia envían a los niños pequeños a hogares de abrigo privados dado que no los hay públicos.

Nos han informado de la existencia de una lista de alrededor de 260 hogares de abrigo privados que se pasó a todos los Juzgados de Niñez y Adolescencia para su derivación.³⁹

³⁷ Incluido en la presentación de la PGN. Copia en el Anexo 3.

³⁸ Véase una copia en el Anexo 27.

³⁹ Véase copia de la lista provista por el Juzgado de Niñez y Adolescencia de Zacapa adjunta en el Anexo 8.

Se mostró preocupación por el hecho de que la mayoría de los hogares privados solo reciban niños pequeños, que son los que pueden ser dados en adopción con mayor facilidad. Se alegó que algunos de los hogares de abrigo privados podrían ser parte de un negocio internacional de adopción. No obstante, todos estuvieron de acuerdo en que en términos generales los hogares de abrigo privados estaban mucho mejor equipados que los públicos.

Los magistrados del Tribunal de Apelaciones explicaron que en el año 2004 habían supervisado 49 hogares de abrigo privados donde detectaron serias irregularidades⁴⁰. Esto los llevó a trabajar sobre un proyecto de ley para regular los hogares de abrigo⁴¹. No se prosiguió con las supervisiones por la gran carga de trabajo y la falta de recursos, no obstante, los jueces manifestaron su deseo de continuar con ellas dado que consideraban su responsabilidad saber a dónde están enviando los niños que tienen la obligación de proteger. Actualmente los hogares de abrigo privados no son sometidos a ningún tipo de supervisión o control por parte del Estado.

b. Debilidades del sistema judicial

- Falta de recursos: Los jueces estuvieron de acuerdo en que 11 juzgados no eran suficientes para atender 13 M de habitantes.
- Demoras en los procesos: Se reconoció que la sobrecarga de trabajo no permite a los juzgados cumplir con los plazos previstos por la ley. Las audiencias que deberían tener lugar dentro de los 10 días, se llevan a cabo a los 2 o 5 meses, en tanto que los procedimientos para declarar violaciones a los derechos de familia (por ej.: abandono) pueden llevar de uno a dos años.
- Problemas con la implementación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA): Los jueces concuerdan en que todavía no se ha implementado correctamente la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (por ejemplo: la Comisión de los Niños no ha podido funcionar hasta ahora). Parecería existir alguna confusión con los efectos de la declaración de la violación de los derechos de familia y de si dicha declaración implica o no la suspensión de la patria potestad (se identificaron distintos criterios entre los Juzgados de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Guatemala y el de Zacapa). También parecería existir falta de supervisión de los menores enviados a hogares de abrigo privados (por ejemplo: parecería que los Juzgados de Niñez y Adolescencia no son notificados sobre la adopción de menores colocados en hogares de abrigo – no existen registros al respecto-), si bien el Art. 124 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia ordena explícitamente realizar informes cada dos meses acerca de la situación de los menores.

c. Planes de desarrollo

El Tribunal de Apelaciones del Juzgado de Niñez y Adolescencia ha desarrollado un plan para mejorar el servicio presentado a la Suprema Corte en 2006. Se nos ha informado que dicho plan fue aceptado por la Suprema Corte, aunque su implementación no ha sido posible por falta de recursos. Los magistrados explicaron que el Tribunal de Apelaciones actualmente está buscando medios de financiamiento a fin de implementar las acciones necesarias.

A continuación se mencionan algunas de las medidas propuestas para mejorar el funcionamiento de los Juzgados de Niñez y Adolescencia.

- Duplicar el número de juzgados designando otro juez para cada juzgado existente.

⁴⁰ Fuiamos informados que hace poco se denunció un caso en Zacapa de menores abusados por personal del mismo hogar de acogida privado.

⁴¹ Véase copia del Proyecto en el Anexo 15.

- Proceso oral (Se nos informó que la Comunidad Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI – estaban brindando su asistencia para este proyecto). Actualmente ya existe un juzgado piloto en Quetzaltenango – únicamente procesos penales-.
- Mediación (se nos informó que la Embajada de Holanda brindó su apoyo a este proyecto hace casi 6 años, si bien no pudo ser debidamente implementado en ese momento). Hace cuatro años crearon los centros RAC -Resolución Alternativa de Conflictos- (centros de mediación). Se encuentran bajo la supervisión de la Corte Suprema y están distribuidos en distintas regiones del país. Poseen su propia regulación de los procesos. Son de carácter voluntario para las partes y también pueden ser derivados por la Corte. Se trata de un nuevo procedimiento cuyos resultados parecen haber sido positivos. No obstante, se nos ha informado que todavía es necesario promoverlo y alentar su uso (Aparentemente los jueces todavía se muestran reticentes a utilizar el sistema – si bien la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia permite a los juzgados someter los casos a mediación).
- Piloto de Familias sustitutas (mencionado en lo precedente, en la sección Secretaría de Bienestar Social - SBS).

Los jueces estuvieron de acuerdo en que la coordinación entre la Secretaría de Bienestar Social, la Procuraduría General de la Nación y los Juzgados de Menores y Adolescentes resultaba de suma importancia. Son parte del mismo sistema de protección de niños y si cualquiera de estas instituciones no funciona adecuadamente, todo el sistema se ve afectado por ello.

El Tribunal de Apelaciones de Niñez y Adolescencia nos ha hecho una presentación en la que expresa sus puntos de vista acerca de las medidas que sería necesario tomar para permitir la implementación del Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional por parte del Organismo Judicial.⁴²

2. *Juzgados de Familia*

En la Ciudad de Guatemala existen 7 Juzgados de Familia. Cada uno de ellos posee tres trabajadores/as sociales.

Adopciones Nacionales

En la opinión de los jueces los guatemaltecos no adoptan porque los procesos notariales son demasiado costosos para ellos, en tanto que las adopciones por la vía legal insumen demasiado tiempo. También estuvieron de acuerdo en que los hogares de abrigo daban prioridad a los adoptantes extranjeros y no a los nacionales. Por estos motivos, los jueces tenían la impresión de que los guatemaltecos elegían hacer adopciones de hecho por suposición de nacimiento, lo cual explicaron resultaba bastante fácil en Guatemala.

Suspensión de la *patria potestad*

Los jueces de familia consideraron que una vez que el Juzgado de Niñez y Adolescencia declara la violación de los derechos de familia del menor (es decir, el abandono), la Procuraduría General de la Nación como representante del menor debería iniciar el proceso ante el Juzgado de Familia para suspender la *patria potestad* (el proceso requiere buscar a los padres y darles la oportunidad de ser escuchados). Los jueces de familia informaron que los Juzgados de Familia y la Procuraduría General de la Nación han acordado proceder de esta manera⁴³. Desde noviembre de 2006 a la fecha, uno de los jueces mencionó la apertura de 15 procesos por parte de la Procuraduría General de la Nación ante su juzgado para suspender la *patria potestad*. En todos estos casos encontraron padres o una familia extensa y los menores fueron encomendados a unos u otros. Según su experiencia, los jueces estuvieron de acuerdo en que una vez ubicados los padres, éstos siempre se presentan y recuperan a sus hijos. Sin

⁴² Véase una copia en el Anexo 30.

⁴³ Aparentemente este procedimiento no fue aplicado en la jurisdicción de Zacapa.

embargo, los jueces explicaron que en algunos casos es difícil para la Procuraduría General de la Nación ubicar a las familias biológicas.

Adopciones notariales – intervención de los Juzgados de Familia

Los jueces manifestaron no tener intervención o responsabilidad directa sobre las adopciones procesadas por notarios. Simplemente reciben la solicitud del notario para nombrar el trabajador/a social que producirá un informe acerca de la situación. Los jueces admitieron que el trabajador/a social no realiza ninguna visita ni investigación de campo. Simplemente confía en la información que obra en el expediente y que es provista por los notarios (en algunos casos las madres biológicas son convocadas a una entrevista en la oficina del trabajador/a social).

Algunos jueces explicaron que no se encontraban cómodos con la intervención de los Juzgados de Familia en las adopciones notariales y consideran que el procedimiento no es suficientemente transparente. Podría considerarse que el hecho de que el expediente pase por el Juzgado de Familia es una especie de control del Estado, cuando en realidad no lo es. No están de acuerdo en que el informe del trabajador/a social lleve el sello del Juzgado como si la opinión vertida en el informe contara con el respaldo del mismo Juzgado.

Asimismo, nos ha llegado de distintas fuentes que hace algunos años hubieron asistentes sociales que estaban de acuerdo con los notarios para producir informes positivos, y por ese motivo todos los trabajadores/as sociales de los Juzgados de Familia habían sido transferidos a los Juzgados de Niñez y Adolescencia.

Los jueces consideraron que la Corte Suprema podría proveer directivas a seguir por los trabajadores/as sociales en los informes de adopción. También acordaron con la propuesta efectuada por el Tribunal de Apelaciones de Niñez y Adolescencia de tener una unidad de trabajadores/as sociales centralizada de manera de llegar a una mejor administración de este servicio.

3. *Juzgados de Paz*

Existe un juzgado de paz en cada Municipalidad (es decir, un total de 332 en todo el país). Éstos tienen competencia en primera instancia en casi todas las materias.

a. Juzgado de Paz de Aldea Guineales

i. Visión general

Aldea Guineales posee alrededor de 12.000 habitantes. Se encuentra en la región de Boca Costa, a tres horas de la Ciudad de Guatemala y arriba en las montañas. La mayor parte de la población es indígena y la mayoría de sus habitantes hablan Quiché (40.000/50.000 personas en la jurisdicción del Juzgado). Muchos de ellos viven en pequeñas aldeas con accesos muy difíciles. En algunos casos la gente debe caminar durante horas para llegar al Juzgado. Esta Municipalidad pertenece al Departamento de Sololá que es uno de los Departamentos más pobres del país.

El juez y la mayor parte del personal del juzgado hablan Quiché (el personal está compuesto por un total de 5 personas). En el Juzgado no hay personal interdisciplinario (psicólogo o trabajador/a social). En toda la aldea no hay conexión de Internet.

La gente es muy pobre y existen problemas de desnutrición. En promedio, las familias poseen alrededor de 8 hijos. Las familias no aceptan el control de la natalidad (en parte por cuestiones culturales relacionadas con el machismo – la mujer que ejerce el control de la natalidad es considerada como una persona tramposa). Se nos informó que un centro de servicios para la salud había sido atacado y luego fue cerrado debido a que una enfermera enseñaba a las mujeres el control de la natalidad.

La gente de la comunidad aplica la ley Maya y los castigos mayas (en su mayoría consisten en torturas menores en público, pero también pueden enviar a las personas al exilio e incluso lincharlas en casos extremos).

Se nos informó que en esa área no había ninguna ONG trabajando sobre la protección de niños. La única entidad trabajando en la comunidad era la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente – SOSEP, por su parte la PGN tiene su delegación en Sololá (las delegaciones están ubicadas en las capitales de los Departamentos) y casi nunca llega hasta Aldea Guineales."

El juez mencionó que recibía capacitación judicial alrededor de 7 veces al año (viaja a otras ciudades más grandes para hacerlo).

ii. Visión sobre las adopciones irregulares

El abandono de los hijos no es considerado parte de la cultura local. No les gusta ni aceptan esto. En 2007 solamente hubieron dos casos de abandono en los que los mismos padres – que ya tenían doce hijos – le solicitaron al Juez enviar dos de ellos a un hogar de abrigo dado que no podían hacerse cargo de ellos. Es común en la comunidad que la familia extendida se haga cargo de los niños que no pueden ser criados por sus propios padres.

Se nos dijo que en esa región la gente habla sin rodeos sobre la venta de bebés en lugar de hacer referencia a los procedimientos de adopción (dijeron haber escuchado esto de parejas que reconocieron haber vendido sus bebés). La venta de un bebé no representa un delito penal y por lo tanto los juzgados no pueden hacer mucho sobre el tema.

En el año 2006 se presentaron ante el Juzgado de Paz aproximadamente 20 denuncias sobre madres que habían vendido sus bebés. Parece fácil conocer estas situaciones ya que en la comunidad todos se conocen entre sí y han visto a personas comprando cosas muy caras después de haber vendido a sus hijos. Se considera que la venta de bebés debería explicarse como una manera fácil de hacer dinero y no porque las familias no pueden alimentar a sus hijos. En uno de los casos se nos dijo que los padres biológicos habían explicado que habían tenido que vender a su hijo porque debían saldar una deuda importante.

En uno de los procedimientos que investigaba la venta de bebés, se registró una casa y a pesar de que se encontraba vacía se encontraron grandes cantidades de solución salina, del tipo utilizado para la alimentación de bebés.

El pasado octubre ocurrió un caso significativo en Guineales en donde la comunidad descubrió que una mujer joven embarazada había sido llevada a una *casa de engorde* por una *jaladora*. Esta *casa de engorde* estaba en otra aldea (Nagualá) a aproximadamente una hora, a pie, desde Guineales. La madre de la mujer embarazada fue obligada a llevar a su hija de regreso. Una vez en Guineales fue castigada según la ley Maya y confesó lo que sabía sobre la *casa de engorde*. Muchas personas de la comunidad se dirigieron al lugar y lo quemaron. El lugar estaba custodiado por guardias armadas y estalló una lucha cuyo resultado fue cuatro hombres muertos (esto fue publicado en los diarios). El dueño de la *casa de engorde* escapó, no obstante se nos informó que el Juzgado no había recibido más denuncias sobre venta de bebés desde octubre 2006.

Nos informaron que últimamente la comunidad ha sido organizada en comités de seguridad para protegerse de la venta de bebés y las "maras"⁴⁴.

b. Juzgado de paz de Santo Tomás la Unión

i. Visión general

⁴⁴ "Maras" son organizaciones delictivas juveniles (un problema muy grave en Guatemala y otros países de América Latina).

Santo Tomás la Unión está aproximadamente a 10 kilómetros de Aldea Guineales pero pertenece a otro Departamento (Suchitepequez). La aldea tiene aproximadamente 15.000 habitantes. El juzgado no posee personal de asistencia técnica (por ejemplo: psicólogos o trabajadores sociales). Los casos de protección de menores son derivados al Juzgado de Niñez y Adolescencia en Sololá, aunque como los trabajadores sociales del Juzgado o Procuraduría General de la Nación no pueden llegar tan lejos, con frecuencia es el Juez de Paz quien finalmente se hace cargo de la situación de la mejor manera posible.

La educación sexual es considerada un tema muy serio dado que los niños no reciben ninguna y las mujeres comienzan a quedar embarazadas a los 12 años (de muy difícil implementación debido a la fuerte oposición por parte de la misma comunidad).

También se destacaron problemas para acceder a la justicia. Algunas personas tienen que caminar muchas horas para llegar al Juzgado en Santo Tomás, en tanto que si el caso era transferido a la capital del Departamento en Sololá, muchas veces significaba cerrar el caso dado que la gente no podía llegar tan lejos (se nos informó que en muchos casos la gente no poseía el dinero suficiente ni el tiempo para llegar a la capital).

El idioma representa otra barrera para la comunidad indígena. El Juzgado no tiene un traductor y el juez no habla Quiché. También se destacó que la gente indígena desconfía de la justicia civil y prefiere aplicar la ley Maya (en los últimos tres años 2 personas fueron linchadas en Santo Tomás).

ii. Visión sobre las adopciones irregulares

Se nos informó que la gente no está acostumbrada a abandonar a sus hijos. Durante 2006 hubieron alrededor de 15 casos de abandono y todos estos niños finalmente fueron puestos al cuidado de la familia extendida. Durante el mismo año no se colocaron niños en instituciones.

Se considera que la venta de bebés en la región Boca Costa (nombre que recibe esa región del país) es frecuente. Existen muchos hogares de abrigo ocultos. El año pasado el Juzgado investigó una denuncia sobre venta de bebés y como resultado se registró una de las casas más grandes de una pequeña aldea. La casa estaba vacía, sin embargo se hallaron 20 cunas y una gran cantidad de solución salina de la que se utiliza para la alimentación de bebés.

Durante el año 2006, el juzgado solo recibió tres denuncias formales sobre venta de bebés, no obstante muchos fueron los comentarios escuchados acerca de esta clase de casos.

4. *Trabajadores sociales de los Juzgados de Niñez y Adolescencia*

Cada Juzgado de Niñez y Adolescencia tiene un trabajador social, excepto los Juzgados de Niñez y Adolescencia Nro. 1 y 2 (Ciudad de Guatemala) que poseen 4 trabajadores sociales cada uno. Un trabajador social gana alrededor de Q 4.250 por mes.

Se nos informó que actualmente los trabajadores sociales están haciendo investigaciones en casos de abandono. No obstante, una vez implementado el Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional su trabajo se vería limitado a la supervisión de las medidas de protección tomadas por los juzgados (la investigación debe ser llevada a cabo por la Procuraduría General de la Nación).

Se destacó que el sistema judicial no brinda capacitación especial a los trabajadores sociales, y tampoco cuenta con un vehículo para realizar las investigaciones de campo (tienen que tomar un autobús o caminar). Los trabajadores sociales trabajan de lunes a viernes, de 8 am a 3:30 pm. No se realizan investigaciones durante la tarde, noche o fines de semana.

La mayor parte de los casos investigados por los trabajadores sociales están relacionados con el abandono o el abuso de menores.

Los trabajadores sociales mencionaron experiencias positivas con la colocación de niños abandonados al cuidado de una familia extendida, lo cual parece ser el resultado de una proporción considerable de casos (se nos informó que era muy raro que hubieran casos de abandono en los que nadie se presentara para hacerse cargo del cuidado del niño).

Los trabajadores sociales estuvieron de acuerdo en que el hogar de acogida privado prefiere a los adoptantes extranjeros en lugar de los nacionales (esta fue la explicación que dieron a las bajas tasas de adopciones nacionales), y consideraron asimismo que los hogares de abrigo privados tienen mejores instalaciones que los públicos.

Debe destacarse que tanto los jueces de familia como los jueces del Juzgado de Niñez y Adolescencia concuerdan en la necesidad de organizar el sistema de trabajadores sociales como un servicio centralizado y en una sola unidad, a fin de lograr una mejor distribución del trabajo. También se tuvo en cuenta la necesidad de pagar las horas extras de manera de permitir que las investigaciones se lleven a cabo durante las tardes y los fines de semana, cuando sea necesario.

E. Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Defensora de la Niñez

1. Visión general

El Procurador de los Derechos Humanos considera que el Convenio está vigente en el país y debería ser aplicada (se nos informó que el Procurador de los Derechos Humanos había presentado una petición ante la Corte de Constitucionalidad solicitando la aplicación del Convenio).

Se puso énfasis en la solicitud de asistencia a la comunidad internacional a fin de abogar por la solución de la situación de las adopciones irregulares, dado que hasta ahora se ha demostrado que ha sido imposible su solución internamente.

2. Adopciones irregulares

La Defensora de la Niñez considera que el problema más serio radica en el hecho de que las madres en efecto reciben dinero para entregar a sus hijos (relató saber acerca de madres que habían entregado más de 3 hijos en adopción). En su opinión existen grandes redes detrás del negocio de venta de bebés.

La oficina del Defensor de la Niñez ha recibido informes contra hospitales en los cuales los niños supuestamente son robados. Esta oficina está al tanto de la existencia de "*casas de engorde*" y también ha detectado un aumento del robo de bebés, que en muchos casos suponen está relacionado con las redes ilegales de adopción.

La Defensora de la Niñez explicó que con frecuencia se habían recibido informes sobre venta de bebés, y relató los dos últimos dos casos denunciados:

- a. Una madre que se había arrepentido de entregar a su hijo informó haber recibido Q 5.000 para entregar a su bebé. Dijo que había comprado un teléfono móvil dado que se le había pedido que permaneciera en contacto con la "*jaladora*". Explicó que le había dado Q 1.000 a su madre y que se había comprado un poco de ropa con el resto del dinero.
- b. En el segundo caso la *cuidadora* había denunciado que tanto su vida como la de su familia habían sido amenazadas por el notario que la había contratado. Dijo que trabajaba como "*cuidadora*" y que se encargaba del cuidado de los niños que iban a ser dados en adopción, por lo cual ella recibía pagos mensuales por sus servicios. Durante el año 2006 el notario dejó de pagarle y luego de 6 meses ella decidió devolver la niña a las autoridades (para ese momento la menor ya tenía 3 años, habiéndola recibido cuando tenía 6 meses). Dijo conocer a la madre del bebé. Relató que el notario la había amenazado de muerte por haber entregado al bebé a las autoridades, por este motivo solicitaba protección del

Procurador de los Derechos Humanos. La niña fue transferida a la Procuraduría General de la Nación y fue enviado a un hogar de abrigo para su protección.

En el año 2004 la Defensora de la Niñez presentó un informe en el Congreso que describía la situación de las adopciones en Guatemala. Considera que todavía es aplicable a la actual situación.⁴⁵

Desde que la Ley Integral de la Niñez y la Adolescencia entró en vigencia, 12.000 niños fueron adoptados mediante el actual procedimiento irregular que requiere la autorización de la Procuraduría General de la Nación. Por lo tanto, la Defensora de la Niñez considera que la Procuraduría General de la Nación no ha cumplido en detener las entregas directas a pesar de tener los medios para hacerlo (la Ley Integral de la Niñez y la Adolescencia establece que la adopción debe ser declarada por un Juzgado y la Ley Integral de la Niñez y la Adolescencia prevalecen respecto de las demás disposiciones del Código Civil).

3. Hogares de abrigo

La Defensora de la Niñez ha registrado alrededor de 300 hogares de abrigo privados (se sabe que muchos de ellos están ocultos, de manera que no se los puede detectar). Se estima que hay aproximadamente 500 hogares de abrigo privados, en los cuales actualmente se acoge a alrededor de 10.000 niños.

La Ley Integral de la Niñez y la Adolescencia ha otorgado competencia al Procurador de los Derechos Humanos para efectuar la supervisión de los hogares de abrigo públicos y privados. No obstante, poseen serias limitaciones para poder cumplir con esta tarea debido a la falta de recursos. Hay solamente 3 funcionarios realizando esta tarea. No poseen vehículos y solo pueden llegar a lugares que estén cerca de la ciudad de Guatemala.

4. Proyectos de ley sobre adopción

En la opinión de la Defensora de Niños el Proyecto de ley 2784 era el proyecto mejor preparado hasta el momento. Expresó que era el resultado de un cuidadoso trabajo en el que se habían consultado los diferentes organismos y que abarcaba el enfoque de la protección integral.

Uno de los principales problemas encontrados en el Proyecto de ley 3217 por la Defensora de Menores era la organización de la Autoridad Central, que considera debería ser un cuerpo independiente y poderoso para poder cumplir con sus responsabilidades.

F. Mesa de Adopciones

Mesa de Adopciones es una organización interinstitucional que ha sido coordinada por la Oficina de la Primera Dama con el objeto de generar soluciones para el sistema de adopciones en Guatemala. Miembros: SOSEP; PGN; SBS; Ministerio Público; Organismo Judicial; Unicef; COPREDEH; Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; Asociación Médica; Iglesia Católica; Alianza de Iglesias Evangélicas de Guatemala.

Mesa de Adopciones ha generado el Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional y ha estado trabajando en las modificaciones del Proyecto de ley 3217. Las principales acciones planificadas para 2007 son: i) Implementación del Manual; ii) Solución de la situación del Convenio de La Haya; y iii) Aprobación de la Ley de Adopción.⁴⁶

⁴⁵ Véase copia adjunta en el Anexo 4.

⁴⁶ Para información detallada acerca de su trabajo en 2006 y las estrategias para 2007, véase la presentación en el Anexo 6.

1. *Visión general*

En 2005 se declararon abandonados 1.700 niños. Solo el 3% de ellos ha sido adoptado. El 97% de las adopciones fueron entregas directas. Mesa de Adopciones considera que algo tendría que haberse hecho para tratar que esos niños se quedaran con sus familias. Se nos suministró una presentación que muestra el resultado de una investigación llevada a cabo por Mesa de Adopciones acerca de las adopciones en el 2005.⁴⁷

Mesa de Adopciones considera que justificar la entrega directa de menores por razones de problemas económicos sería una equivocación, ya que todos sabían que las madres recibían dinero para entregar a sus bebés.

Mesa de Adopciones sostiene que el Convenio está vigente en Guatemala desde 2003 y debería haber sido aplicado a pesar del fallo de la Corte de Constitucionalidad. La Ley Integral de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia establece que la adoptabilidad debería ser decidida por un Juzgado de Niñez y Adolescencia (Artículos 75 y 104 a). No obstante, ahora es de la opinión que el Convenio debería volverse a aprobar para facilitar su implementación. Se nos informó que este Proyecto de ley ya había sido presentado al Congreso y había recibido una opinión favorable⁴⁸.

14 entidades han prestado su acuerdo al Proyecto de ley 3217 y ha habido 17 modificaciones introducidas para de alinearlo con el Convenio. Se supone que la ley de adopciones está en el segundo puesto de la lista de prioridades del actual Congreso, tal como ha sido acordado por el Vicepresidente de la Nación y el Presidente del Congreso a comienzos de este año.

2. *Manual de Buenas Prácticas para la Adopción Nacional e Internacional*

El objetivo del Manual es preparar la implementación del Convenio. Se supone que la implementación será progresiva y actualmente se está trabajando en un plan para la implementación del Manual y en un plan de capacitación para la gente que estaría a cargo de implementar el Convenio de La Haya.

Se nos informó que el Gobierno se encuentra preparado para proveer fondos suplementarios a cada una de las instituciones que tienen que implementar el Manual (principalmente para la capacitación de operadores).

Está previsto que algunas de las medidas contempladas en el Manual se implementarían mediante Acuerdos Gubernativos (por ejemplo: Registro de Hogares de abrigo).

Se nos informó que se estaban considerando planes oficiales para transformar la Secretaría de Bienestar Social en un Ministerio separado (Mesa de Adopciones estuvo de acuerdo que el actual presupuesto de Q 48 M era verdaderamente insuficiente).

Mesa de Adopciones ha preparado y esta planificando para el 2007 la organización de un seminario bajo el título "Enfoque multidisciplinario para la adopción".

G. COCODE⁴⁹ (Consejos Comunitarios) - Guineales

Durante nuestra visita a Aldea Guineales tuvimos la oportunidad de encontrarnos con el COCODE (Consejo Comunitario) y escuchar sus opiniones acerca del tema de la adopción.

⁴⁷ Véase copia en el Anexo 5.

⁴⁸ Véase copia en el Anexo 16.

⁴⁹ COCODES son Consejos Comunitarios de Desarrollo, están compuestos por una asamblea y un órgano de coordinación. Están organizados en barrios (áreas urbanas) y aldeas en el área suburbana.

Había alrededor de 11 miembros del Consejo Comunitario. Contamos con la asistencia del director de la SOSEP y uno de los técnicos de dicha Secretaría quien nos ayudó con las traducciones a la lengua Quiché.

Los debates se centraron en sus percepciones acerca de la venta de bebés. Explicaron que tenían tomada una posición muy dura en contra de tales prácticas. Asimismo, relataron una vez más y en detalle el caso que ya nos hubiera relatado el Juez de Paz de Guineales, según el cual gente de esta comunidad había incendiado una "*casa de engorde*" en una aldea vecina (ambas versiones coincidieron).

Se nos informó que debido a los casos de venta de bebés, la comunidad se ha organizado y ahora supervisaban a las mujeres embarazadas en la comunidad para asegurarse de que nada sospechoso les sucediera a ellas o a sus bebés.

Nos dijeron que querían justicia. Querían ver a los responsables de la venta de bebés en la cárcel. Dijeron no confiar en la justicia civil y estar decepcionados porque el Juez de Paz había encontrado a la "*jaladora*" pero la había liberado en un par de horas. En su opinión el juez había sido engañado por la "*jaladora*" quien dijo haber "simplemente prestado" Q 2.000 a la mujer embarazada.

Los miembros expresaron su desconfianza en la justicia civil y por lo tanto reclamaban se les permitiera aplicar la ley Maya (este argumento fue defendido apasionadamente por todos al tiempo que abogaban por sus derechos de aplicar la ley Maya).

H. Mesa de Municipalización de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Guatemala

"La Mesa de Municipalización a Favor de Los Derechos de La Niñez y La Juventud" es un foro para que los organismos – nacionales e internacionales – se reúnan para compartir información y coordinar las actividades (Entre otros participantes se encuentran los siguientes: Unicef, Plan Internacional, *Save the Children* y *Childhope*).

El objetivo principal es promover acciones, proyectos, programas y políticas públicas municipales en favor de la niñez y la adolescencia en Guatemala.⁵⁰

I. ONGs

1. Hogar Privado Rafael Ayau

La Orden de Hermanas que dirige el Hogar de Acogida pertenece al Patriarcado de Antioquia. Se hicieron cargo del hogar hace diez años a pedido del Gobierno. No reciben ningún tipo de apoyo por parte del Estado. Todos los alimentos son donados por los guatemaltecos y también reciben apoyo de las Parroquias Ortodoxas Cristianas en el extranjero.

Tenían a su cuidado 90 niños (la capacidad total es de 160). Reciben niños de 0 a 7 años, pero en la práctica, si los niños no son adoptados, se pueden quedar allí hasta que sean mayores de edad.

Se nos informó que también trabajaban en un proyecto denominado "*Pro-life*" (Pro-Vida), a través del cual acogen niños de madres/familias en crisis durante un período de alrededor de 6 meses. En la mayoría de los casos la familia regresó a buscar a sus hijos. Si un niño es abandonado en un Hogar de abrigo, lo informan al Juzgado de Niñez y Adolescencia.

Se nos dijo que esta institución maneja adopciones con los EE.UU. a través de una sola persona. Realizan alrededor de 5 adopciones al año (todas son internacionales). Todos los

⁵⁰ Véase una presentación de Mesa de Municipalización en el Anexo 12.

niños dados en adopción por el Hogar de abrigo, previamente habían sido declarados abandonados (violación de los derechos de familia) por el Juzgado de Niñez y Adolescencia.

Se nos informó que este hogar de abrigo le cobraba a los padres adoptivos US\$ 14.000 para cubrir todos los costos. Trabajaban con un abogado privado al que le pagaban US\$ 1.000 en concepto de honorarios. La suma total también incluye otros costos tales como traducciones, certificaciones y US\$ 10 por día para la manutención del niño.

En la misma mañana en que nos reunimos con la Directora de la institución, nos dijo que había tenido que presentarse ante un Juzgado por la situación de dos niños que habían sido enviados al hogar de abrigo por el juzgado en un caso en el que la madre biológica se había arrepentido de vender a sus dos bebés y había denunciado a la "*jaladora*" a las autoridades. La madre declaró que se le había ofrecido la suma de Q 20.000 para entregar a sus hijos (ella estaba sola dado que su esposo la había dejado y emigrado a EE.UU.) Aparentemente, la *jaladora* había sido llevada al juzgado pero fue liberada posteriormente dado que no había ninguna sanción penal por su conducta.

La Directora de la institución nos dijo tener la percepción de que el sistema de adopción estaba corrompido y que distintas autoridades oficiales pedían en forma oculta dinero para procesar los casos de adopción.

También nos dijeron que la tramitación de las adopciones nacionales demoraba demasiado en los juzgados y que todos sabían que los guatemaltecos optaban por hacer adopciones de hecho mediante suposición de parto.

En relación con el proceso de emparentamiento (*matching*) la Directora consideró que debía realizarse por los hogares de abrigo dado que eran los que mejor conocían a los niños que estaban protegiendo.

2. Aldeas Infantiles SOS

Aldeas Infantiles está presente en 133 países, en tanto que su Oficina Regional está ubicada en Uruguay. La oficina de Guatemala posee 175 personas.

Trabajan en dos campos principales:

a. Cuidado en Familias sustitutas (58 años de experiencia)

Utilizan un modelo de familia de acogida. Basado en una "madre SOS".
Tratan de asemejarse a las familias reales. Siempre tratan de trabajar con familias biológicas para reintegrar al niño cuando sea posible y también trabajan con familias extendidas. También se encuentran abiertas para la adopción nacional. Actualmente cuentan con 500 niños en este sistema y planifican expandirlo.
Ven al sistema como una alternativa de largo plazo (distinto al proyecto de familias sustitutas actualmente en desarrollo en la Secretaría de Bienestar Social, que es en esencia un proyecto temporal).

b. Fortalecimiento de las familias para evitar abandonos (se inició en 2004)

Dado que es un nuevo desarrollo, explicaron que todavía no se había escrito mucho material sobre el mismo. Se inició en Sudamérica, principalmente en Bolivia, en donde ya hay resultados muy positivos (están copiando este sistema en otros países).

El modelo se basa en centros comunitarios (cuidado de menores, con cierta similitud a los de la Secretaría de Bienestar Social y a los Centros de Atención Integral). Se centran en: el empoderamiento de las mujeres, el desarrollo integral de los niños y el desarrollo de toda la familia.

Actualmente poseen 12 centros comunitarios atendiendo a 800 niños. Su objetivo es llegar a los 3.000 niños. Los centros están ubicados en las aldeas mayas (por ejemplo: Mizco, Sololá y San Juan). Trabajan con la comunidad en un mismo nivel y es la comunidad la que elige a las madres comunitarias que dirigirán los hogares SOS. Están convencidos de que no pueden imponer modelos a la comunidad, son conscientes de que deben desarrollar modelos nuevos con la misma comunidad.

Trabajan en sociedades con el gobierno y otras ONG (tratan de romper con el enfoque del sistema asistencialista tradicional). Las municipalidades les están proporcionando instalaciones para organizar los centros comunitarios. Explicaron que estaban muy abiertos a explorar medios de cooperación con otras organizaciones internacionales.

Consideraron que la adopción nacional es un proceso engorroso y que los hogares privados verdaderamente les dan prioridad a los adoptantes extranjeros.

Son una de las ONGs miembro de la Comisión de Niñez y admitieron que la Comisión todavía no había encontrado los medios para funcionar.

3. *APIF – “Asociación para la Integración Familiar”*

APIF ha estado trabajando con niños carenciados durante 22 años. Está en medio de una transición que cambiará totalmente el modelo. Siempre han sido un hogar de abrigo que recibía niños en riesgo derivados por los juzgados.

Tienen solamente un hogar de acogida que ahora cuenta con 20 niños. No reciben más niños porque lo van a cerrar y cambiarán al modelo dedicado al cuidado de día.

Su experiencia indica que en la mayoría de los casos los niños regresaban con sus familias biológicas. Sin embargo, detectaron que alrededor del 75% de los niños que eran enviados de vuelta con sus familias, más adelante eran encontrados en las calles. Consideran que no se lleva a cabo un trabajo serio para apoyar a la familia biológica y supervisar a los menores durante el proceso de reintegración.

Su conclusión general es que los padres deberían ser educados para evitar el abandono. En este sentido consideran que hay una gran necesidad de hogares de cuidado diario en Guatemala. Debería haber instituciones que cuiden de los niños cuando sus padres están trabajando, pero también deberían concentrarse en capacitar y brindar apoyo a esos padres a fin de que puedan asumir el importante rol que deben desempeñar.

Sabían de casos en que los padres se iban a trabajar y dejaban a sus hijos bajo el cuidado de gente no calificada, en tanto que otros simplemente los encerraba en sus propias casas.

Consideran que los niños de la calle representan un problema cada vez mayor. Dijeron que ahora podían ver a la tercera generación de niños en la calle. Estos niños comienzan a unirse a las “maras” en edades muy jóvenes que oscilan entre los 6 y 7 años. Piensan que el gobierno trata de solucionar este problema pero que no ha hecho esfuerzos suficientes en la etapa de la prevención.

4. *Casa Alianza*

a. Comentarios generales

Tienen en marcha distintos programas para dar apoyo a niños en riesgo y a mujeres jóvenes embarazadas. Uno de los programas se centra en la reinserción familiar ⁵¹. Con frecuencia acogen niños enviados por la Procuraduría General de la Nación.

⁵¹ Para una descripción detallada del trabajo de Casa Alianza en Guatemala, visite: <http://www.casa-alianza.org/es/page.php?2>

Consideran que el Estado no es capaz de cubrir las necesidades de los niños en riesgo y debería recurrir a ONGs respetables para cubrir esas necesidades que ya saben no pueden cubrir mediante el esfuerzo público (hicieron referencia al modelo seguido en Costa Rica).

Consideran que la prueba de ADN debería ser obligatoria en todos los casos y mediante un método transparente.

Consideran que la inscripción de las personas es otro problema serio. Los funcionarios que realizan este trabajo pueden ser corrompidos con facilidad y es bastante simple obtener certificados de nacimiento irregulares.

Su percepción es que el dinero ha producido la comercialización de la adopción. El paso del tiempo ha hecho que la sociedad vea como normal la participación de las *jaladoras* y *cuidadoras*, incluso el hecho de entregar bebés por dinero.

Son miembros del *Movimiento Social por la Niñez*.

b. Adopciones irregulares

Han identificado varios medios de adopciones irregulares. Saben que están tratando con grupos delictivos organizados y han informado varios casos a las autoridades.

Han recuperado alrededor de 80 niños que iban a ser o fueron vendidos. Encuentran que es más fácil rastrear a los niños cuando la madre biológica se involucra en el procedimiento para recuperar al hijo.

Resulta muy difícil detectar a los autores y una cuestión fundamental que favorece a éstos es la falta de denuncias. La gente vulnerable no está acostumbrada a denunciar ante las autoridades (esta gente no confía en la Justicia y también es muy difícil para estas personas acceder a ella). El acceso a la Justicia es un problema muy grave al que se le debería dar debida atención.

Su experiencia indica que el 98% de las adopciones se lleva a cabo en la Ciudad de Guatemala, en tanto que el 60% de los niños vienen de distintas regiones del país. Principalmente de las más pobres como Sololá, Petén y San Marcos.

La pobreza, la falta de educación y la ignorancia les hace más fácil a las *jaladoras* engañar a las madres biológicas. Consideran que en un gran porcentaje de casos, las madres son simplemente engañadas por las *jaladoras*. En este sentido se nos relató uno de los métodos identificados y que ha sido utilizado en varios casos: la *jaladora* identifica a las madres con bebés en los hospitales y ofrecen ayudarlas. Les dicen que llevarán al bebé a un hospital privado (mejores cuidados, se evita la pérdida de tiempo de los hospitales públicos, etc.) y las hacen llenar formularios en blanco con la excusa de que es posible que los necesiten en caso de tener que adoptar alguna medida seria para proteger la salud del niño (cirugía, etc.). Después de unas horas se les devuelve el hijo y se las hace regresar en unos pocos días. La segunda reunión muchas veces tiene lugar en un restaurante Mc. Donalds (fueron identificados varios casos en la Zona 9 – uno en los barrios de la Ciudad de Guatemala), en donde se les dice que los análisis indicaron que el bebé estaba enfermo y que era necesario internarlo en el hospital privado, quedándose con el niño. Se les dio un poco de dinero para que pudieran regresar a sus lugares. Cuando regresan para reclamar por sus hijos, en algunos casos se les dice que el bebé murió o que fue dado en adopción. Muchas de estas madres no hacen la denuncia, solo una minoría lo hace ante el Juzgado de Niñez y Adolescencia o ante la Procuraduría General de la Nación.

5. *Plan internacional*

Plan está presente en 45 países (12 de ellos son latinoamericanos). Fue fundado en 1978. Reciben fondos de 17 países (entre ellos: Canadá, Corea, Suiza e Irlanda).

Se dedican a la protección de la niñez (implementación de la Convención de los Derechos del Niño) desarrollando comunidades con un enfoque muy amplio en el que se incluye educación, salud, agua, etc. Deberían proveer los medios para que las comunidades puedan sostener sus programas y esfuerzos.

Su enfoque tradicional de asistencia solía ser el de dar a las personas lo que necesitan sin esperar ningún compromiso por parte de la sociedad. Esto ha cambiado y ahora tienen un enfoque participativo, en el que el Gobierno tiene que cumplir con su rol. Pueden brindar asistencia a los gobiernos, comunidades y a otras organizaciones para desarrollar programas de utilidad, pero siempre como esfuerzos conjuntos en los que las partes comparten acciones y responsabilidades.

Nos informaron acerca de algunas de las cifras alarmantes de Guatemala:

- Se registran 400.000 nacimientos por año. Oficialmente hay un 10% de nacimientos no inscriptos.
- 50% de los niños nacen fuera de los hospitales con la asistencia de "comadronas".
- Hay 1M de niños que trabajan.
- 1 M de personas fueron desplazadas por la guerra en tanto que 50.000 personas emigraron a México.
- Hay cerca de 1 M de guatemaltecos que viven en el exterior (se supone que el 30% de ellos no está registrado).

Están trabajando en Guatemala en 600 comunidades en las que hay 48.500 niños (entre 0 y 18 años de edad).

En la actualidad se centran en los siguientes aspectos:

- maltrato y abuso
- Proyecto para la reforma del Código Penal (defensa, incrementar la concientización – medios de difusión, iglesias, etc.)
- Implementación de la Ley (Ley de Consejos de Desarrollo 2002). La participación de la sociedad civil en 5 niveles diferentes: Comunidad, Municipalidad, Departamento, Región y Nación).
- Protección
- Sensibilización (capacitación, talleres, etc.).
- Prevención (Proyecto *Crianza con Cariño*).

Nos informaron que Plan estaría abierto a escuchar cualquier plan de capacitación que la Conferencia pudiera tener para Guatemala, considerando la posibilidad de ofrecer su cooperación.

Son miembros de *Movimiento Social por la Niñez* y participan de la *Mesa de municipalización*.

6. *Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud ("Movimiento Social")*

El Movimiento Social reúne a varias ONGs que trabajan en el campo de la protección para los niños. Uno de sus principales objetivos es monitorear – en Guatemala – la implementación de los Convenios Internacionales que tratan sobre los derechos de los niños (por ejemplo: Convención de los Derechos del Niño, Convenio de La Haya, Convenios de la OEA, etc.).

Movimiento Social ha seguido el proceso del Convenio de La Haya desde que éste entró en vigencia en Guatemala. Consideran que la aprobación del Convenio es una cuestión de urgencia y que tanto el Presidente o el Congreso deberían proceder en tal sentido lo más pronto posible. No obstante, admitieron tener serias dudas en que el Congreso lo hiciera antes del final de las sesiones ordinarias, dado que no quedaba mucho tiempo y el Congreso tenía una agenda muy complicada.

El ex magistrado de la Corte de Constitucionalidad, Rodolfo Rohrmoser (quien había expresado su desacuerdo con el famoso fallo que anuló el acceso de Guatemala al Convenio), actual

asesor legal de Movimiento Social, consideró que la nueva Corte de Constitucionalidad (su composición cambió) ha cambiado el criterio y no toleraría ningún otro desafío al Convenio de La Haya.

En cuanto a la implementación del Convenio, Movimiento Social concuerda en que el Estado no está en posición para cumplir con sus responsabilidades (por ejemplo: falta de hogares de abrigo públicos, sobrecarga de trabajo en los Juzgados de Niñez y Adolescencia). Nos informaron que podrían llegar a considerar en una próxima sesión la necesidad de un plan de contingencia para proveer asistencia especial para la etapa de implementación. Ya era de su conocimiento que la asistencia mediante capacitación sería necesaria para favorecer la implementación.

Movimiento Social reafirmó que la presión de la Comunidad Internacional y la Conferencia de La Haya serían vitales para forzar la implementación del Convenio. Nos entregaron varios documentos relacionados con la situación de las adopciones en Guatemala entre los cuales se incluía un documento que expresaba su visión general sobre la situación.⁵²

J. Unicef

Unicef ha estado propugnando la implementación del Convenio de La Haya desde su entrada en vigencia en Guatemala (por ejemplo: ha organizado varios acontecimientos importantes para que haya mayor conciencia acerca del Convenio – incluyendo un apoyo fundamental a la visita del Secretario General en 2005).

Asimismo, Unicef ha estado apoyando al Gobierno en forma activa en sus esfuerzos por mejorar la protección de los niños y el sistema de adopción (por ejemplo: están trabajando en estrecha relación con la Secretaría de Bienestar Social para dar apoyo a esta institución con sus esfuerzos a fin de implementar los principios del Convenio).

Unicef reconoce que se debate mucho acerca del Convenio de La Haya, sin embargo falta información sobre el funcionamiento real del Convenio (por ejemplo: cuáles serían las funciones a desempeñar por la Autoridad Central y en qué medida se pueden delegar parte de esas funciones). Esta situación trae preocupación acerca de los resultados que pueden tener los debates sobre una nueva ley de adopción que debería ser coherente con el Convenio de La Haya.

Por las razones expuestas, Unicef considera que sería sumamente importante crear una mayor conciencia sobre el Convenio y organizar eventos de capacitación dirigidos a aquellos actores responsables de regular el sistema de adopción e implementar el Convenio de La Haya. Al respecto nos entregaron una propuesta de talleres sobre el Convenio, a organizarse en Guatemala⁵³, en un futuro próximo, y para los cuales han solicitado el apoyo de la Conferencia.

En relación con la implementación del Convenio/Manual de Buenas Prácticas, consideran que sería esencial crear capacidad para el bienestar de los niños en Guatemala. En este sentido consideran que la propuesta hecha por Holt Internacional⁵⁴ encara cabalmente las necesidades guatemaltecas y por lo tanto parecen estar preparados para apoyar su implementación. Además, Unicef nos proporcionó una estimación de las necesidades requeridas por varias instituciones gubernamentales clave para implementar el Manual de Buenas Prácticas.⁵⁵

K. Instituto del Derecho de Familia – Asociación Defensores de la Adopción⁵⁶ (“Notarios”)

⁵² Véase copia en el Anexo 7.

⁵³ Véase copia en el Anexo 31

⁵⁴ Véase copia en el Anexo 2.

⁵⁵ Véase copia en el Anexo 28.

⁵⁶ La información sobre Asociación Defensores de la Adopción puede encontrarse en www.adaguatemala.org

1. *Comentarios generales*

Los notarios consideran que no hay robo o sustracción en el caso de los menores dados en adopción. Es la difícil situación económica lo que lleva a las madres a entregar a sus hijos. Ellas no poseen otras alternativas para protegerlos.

Los notarios efectivamente se preocupan por la transparencia de las adopciones. Fueron los que propusieron las pruebas de ADN y asistieron a la Procuraduría General de la Nación para desarrollar una reglamentación que establece todos los documentos que deben presentarse en el expediente de adopción. Consideran que el actual proceso de adopción es un proceso transparente y que protege a los niños y a los padres biológicos.

En su opinión los guatemaltecos no adoptan porque esto no es parte de su cultura. Mencionaron que hace unos años habían abierto un centro de adopción que brindaba un servicio de adopción gratuito para los guatemaltecos, sin embargo nadie se presentó así que tuvieron que cerrarlo luego de un año.

Los notarios consideraron que debería permitirse la entrega directa, ya que no hay nadie mejor que los padres biológicos para decidir con quien dejar a sus hijos.

Nos explicaron acerca de los métodos de emparentamiento. Aparentemente algunos lo hacen por cuenta propia, estudiando las características de los eventuales padres adoptivos y comparándolas con los niños que tenían a su cargo, en tanto que otros enviaban la información de los niños a agencias de adopción en el extranjero y éstas son las que efectúan en el exterior el cotejo con sus eventuales padres adoptivos.

Los notarios consideran que la adopción internacional posee una connotación negativa en Guatemala y en cierta medida esto se debe a Unicef y a las campañas que promueven el aborto.

Nos informaron que en promedio los notarios cobran entre US\$ 15.000/20.000 por adopción (destacaron que los americanos podían deducir alrededor de US\$ 10.000 de sus impuestos).

2. *Convenio de La Haya*

En la opinión de los notarios, para cumplir con la Constitución, Guatemala debería denunciar el Convenio. Incluso con el retiro de las reservas al Convenio de Viena, Guatemala no podría acceder a un tratado internacional (existen otros 66 Tratados en la misma situación).

Se nos explicó que según su entender el Convenio de La Haya no alentaba las adopciones internacionales, en tanto que su implementación en América Latina había tenido efectos muy negativos. Además, nos proporcionaron una copia de la respuesta dada por el ISS al Cuestionario de La Haya para la Comisión Especial del año 2000, en donde se identificaron ciertos obstáculos para el funcionamiento de dicho Convenio.

3. *Proyecto de ley sobre adopción*

Se nos proporcionó un proyecto de ley sobre adopción ⁵⁷ desarrollado por el Instituto de Derecho de Familia que dijeron iban a presentar en el Congreso. Consideraban que era posible que este proyecto coexistiera con el Convenio.

El informe del ILPEC ⁵⁸ incluye una sección especial que describe las características de los notarios y los agentes identificados durante su investigación.

⁵⁷ Véase copia en el Anexo 13.

⁵⁸ Véase copia en el Anexo 1.

L. Padres biológicos /padres adoptivos eventuales

1. *Padres biológicos*

Durante nuestra visita no tuvimos la oportunidad de reunirnos con padres biológicos, no obstante, de los comentarios recibidos de distintos actores se puede inferir que en una parte considerable de casos, los padres biológicos reciben dinero para que entreguen sus hijos. La mayor parte de los actores con los que nos reunimos consideraban que este hecho tenía que ver más con la enorme proporción de entregas directas que con la mera falta de recursos de los padres biológicos para criar a sus hijos.

Según los actores entrevistados, también es posible inferir que hay una considerable proporción de mujeres que son engañadas por las *jaladoras* para que entreguen a sus hijos, en tanto que también hubo acusaciones de robo de bebés a los efectos de su adopción.

Para un estudio detallado sobre los padres biológicos y el perfil de los niños adoptados, se puede consultar el informe del ILPEC.⁵⁹

2. *Padres adoptivos eventuales*

Durante nuestra visita no tuvimos la oportunidad de entrevistar a eventuales padres adoptivos, no obstante, durante nuestra estadía en Guatemala hemos observado decenas de parejas americanas llevando consigo bebés guatemaltecos. Se dice que alrededor del 30% de la capacidad hotelera de la ciudad de Guatemala se halla ocupada por parejas americanas que vienen a adoptar. También se dice que algunos hoteles tienen pisos completos preparados para las parejas con bebés.

Los actores con los cuales nos reunimos no se refirieron a los eventuales padres adoptivos como parte de la supuesta red ilegal que rodea a las adopciones internacionales.

Para un estudio detallado sobre eventuales padres adoptivos se puede consultar el informe del ILPEC.⁶⁰

⁵⁹ Véase copia en el Anexo 1.

⁶⁰ Id.

CAPÍTULO V. CUESTIONES CLAVE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO

A. Actores clave involucrados

La publicación del Manual de Buenas Prácticas muestra la forma en la cual las Autoridades guatemaltecas planifican implementar los principios del Convenio de La Haya y el propio Convenio una vez confirmado a nivel interno.

Si bien todavía existen debates en el Congreso y entre la sociedad civil acerca del mejor modo de establecer la Autoridad Central y de cómo ésta ha de desarrollar sus funciones – y no se puede confirmar a esta altura que el Manual de Buenas Prácticas finalmente entre en vigencia -, puede ser útil considerar su mecanismo como un posible medio de implementar el Convenio.

A continuación sigue un resumen de las funciones a desempeñar por los actores clave según el Manual de Buenas Prácticas⁶¹:

1. *Órgano Judicial (Juzgado de Niñez y Adolescencia)*

Todo niño supuestamente abandonado o entregado por sus padres debe ser llevado ante el Juzgado de Niñez y Adolescencia, quien iniciará el procedimiento judicial de protección de rigor. Provisoriamente, este niño sería dado en guarda a su familia extendida, familia sustituta u hogar de abrigo (registrado y autorizado por la Secretaría de Bienestar Social). Una vez en poder de la información solicitada a la Procuraduría General de la Nación, el juez emitirá un dictamen en el que ordenará la restitución del niño a la familia biológica o declarará la violación de los derechos de familia del niño (es decir, el abandono) y ordenará a la Secretaría de Bienestar Social el restablecimiento de tales derechos de familia dentro de un plazo de seis meses.

2. *Procuraduría General de la Nación (PGN)*

Una vez iniciado el procedimiento judicial de protección, la Procuraduría General de la Nación deberá investigar la situación del niño y proveer el debido asesoramiento a los padres biológicos del niño acerca de las consecuencias de entregar el niño en adopción. Interviene en todos los procedimientos de adopción (ya sean notariales o judiciales). Da su opinión acerca de si la adopción debe proceder o no.

3. *Secretaría de Bienestar Social (SBS)*

Debería restablecer los derechos de familia de los niños como ha sido ordenado por el Juzgado.

Operar el sistema de adopción (nacional e internacional).

Registrar todas las solicitudes de adopción.

Evaluar a los eventuales padres adoptivos (emite un certificado de idoneidad)

Cotejar los niños adoptables y los eventuales padres adoptivos calificados.

Emite un certificado de empatía.

Emite (en el caso de adopciones internacionales) un certificado de haber agotado los medios para una adopción nacional.

Registra y controla los organismos acreditados.

Registra y supervisa los hogares de abrigo (públicos y privados).

Supervisión posterior a la adopción.

Si bien el Manual de Buenas Prácticas no está claramente explicado, parece que los notarios o los juzgados de familia son los que finalmente formalizan la adopción (siempre y cuando se hallaren cumplimentados los pasos descriptos más arriba).

⁶¹ Véase en el Anexo 33 una tabla preparada por Unicef con las atribuciones de las competencias que surgen del Manual

B. Plan de implementación. Necesidad de capacitación y recursos

No hay plazos de tiempo establecidos para la implementación del Manual de Buenas Prácticas (o del Convenio). Se supone que cada órgano lo implementará conforme a sus posibilidades.⁶²

El escenario cambiaría claramente en caso de que se apruebe la ley de adopción o el Convenio en el Congreso, dado que ese marco legal prepararía el terreno y permitiría solicitar una rápida implementación.

Cada uno de los actores involucrados (Procuraduría General de la Nación, Secretaría de Bienestar Social y el Juzgado de Niñez y Adolescencia) parecen ser concientes de sus limitaciones y saben que necesitarían desarrollar capacidades que hoy por hoy no poseen a fin de poder cumplir con sus funciones.

Las tres instituciones saben que necesitarían asistencia con capacitación y recursos a fin de desarrollar las funciones que el Manual de Buenas Prácticas establece. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación y la Secretaría de Bienestar Social ya han presentado una estimación preliminar de las necesidades⁶³, en tanto que el Juzgado de Niñez y Adolescencia ha formulado una evaluación de las acciones que sería necesario tomar para implementar el Manual.⁶⁴

C. Próximos pasos

Debido a la reciente aprobación del Convenio por el Congreso de Guatemala, la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado ahora podrá, en consulta con las Autoridades guatemaltecas, y en cooperación con ciertos Estados, comenzar el Programa de Asistencia para la Implementación de la Adopción Internacional que se viene tratando desde el 2003. Este Programa será ahora coordinado a través del Centro Internacional de Estudios Jurídicos y Asistencia Técnica de la Conferencia de La Haya.

Tras la distribución de este informe, la Oficina Permanente de La Conferencia de La Haya organizará en breve una reunión del Grupo de Expertos de 2003 de manera de:

- analizar el Informe de la misión de relevamiento fáctico y desarrollar estrategias de asistencia
- examinar los recursos necesarios para proveer la asistencia
- consolidar un plan para proveer el Programa de Asistencia para la Implementación de la Adopción Internacional.

⁶² Mesa de Adopciones informó estar preparando un plan de implementación para el Manual de Buenas Prácticas.

⁶³ Véase copia en los Anexos 26 y 27.

⁶⁴ Véase copia en el Anexo 30.