

ADOPCIÓN

Junio de 2014



NOTA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

* * *

**NOTA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA ADOPCIÓN
INTERNACIONAL**

* * *

Índice

TERMINOLOGÍA ADOPTADA POR EL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL.....	1
INTRODUCCIÓN.....	4
1. MARCO LEGAL Y NORMAS INTERNACIONALES.....	7
1.1 La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y su Protocolo facultativo relativo a la venta de niños de 2000	7
1.2 El Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional	8
1.3 Recomendaciones formuladas durante las reuniones de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional.....	9
1.4 Otras normas y directrices internacionales	10
2. LAS VÍCTIMAS DE LOS ABUSOS ECONÓMICOS.....	11
3. LOS DIVERSOS AUTORES DE LOS ABUSOS.....	13
4. DESAFÍOS EN EL CONTEXTO MUNDIAL	15
4.1 El desequilibrio general de la riqueza	15
4.2 Presiones y competencia para encontrar niños	15
4.3 Falta de voluntad política y obstáculos públicos que impiden la eliminación de la especulación	16
4.4 Dependencia de los fondos vinculados a la adopción internacional.....	17
4.5 Riesgos relacionados con las adopciones privadas, independientes y no reguladas por el Convenio.....	18
4.6 Un mercado en torno a la adopción	19
5. COSTES, CONTRIBUCIONES Y DONACIONES: PROBLEMAS Y BUENAS PRÁCTICAS.....	19
5.1 Definición de las palabras clave	19
5.2 Transparencia	20
5.3 Carácter razonable.....	27
6. CONTRIBUCIONES, PROYECTOS DE COOPERACIÓN Y DONACIONES: PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES.....	32
6.1 Contribuciones, proyectos de cooperación y donaciones y vínculos con el procedimiento de adopción	32
6.2 Legitimidad del apoyo proporcionado por las contribuciones y los proyectos de cooperación a los sistemas de protección de la infancia en los Estados de origen	34
6.3 Cuantía de las contribuciones	37
6.4 Problemática propia de las donaciones.....	38
7. BENEFICIO MATERIAL INDEBIDO: PROBLEMAS Y BUENAS PRÁCTICAS PREVENTIVAS.....	39
7.1 Diferentes enfoques de los problemas económicos.....	39
7.2 Marco jurídico de los aspectos económicos	40
7.3 Aplicación del Convenio y legislación interna.....	40
7.4 Una mayor rendición de cuentas mediante el refuerzo de los controles	41
7.5 Cumplimiento del Convenio: endurecimiento de las sanciones	42
8. PERSPECTIVAS DE FUTURO	46
8.1 Terminología armonizada	46
8.2 Tablas sobre los costes.....	47
8.3 Lista recapitulativa de buenas prácticas	48
8.4 Modelo de encuesta dirigida a los padres adoptivos	48
8.5 Folleto informativo para los futuros padres adoptivos.....	49
8.6 Cuestionario sobre los aspectos económicos de la adopción internacional dirigido a los Estados contratantes	50

8.7	Principios rectores y/o guía de buenas prácticas sobre los aspectos económicos.....	50
8.8	Lista recapitulativa sobre la atribución de responsabilidades	51
8.9	Promoción y utilización de los instrumentos prácticos, una vez ultimados....	51

TERMINOLOGÍA ADOPTADA POR EL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

Las siguientes definiciones son meramente descriptivas y no deberían interpretarse como favorables o contrarias a las prácticas a las que se refieren. Se aplican a los Estados de origen y a los Estados de recepción.

Ayuda al desarrollo: ayuda aportada en forma de dinero, asistencia técnica o bienes o servicios esenciales a efectos de reducir las desigualdades y ayudar a las naciones en vías de desarrollo a ser más autosuficientes a medio y largo plazo. En principio, la ayuda sirve para financiar actividades sostenibles que involucren a las principales partes interesadas del Estado en cuestión. En general, se proporciona a través de vías oficiales o recibe una autorización oficial y puede ser aportada directamente por agencias gubernamentales de ayuda al desarrollo, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, fundaciones u otros grupos o profesionales similares. En el contexto de la adopción internacional, el objetivo principal de la ayuda es la protección de la infancia¹.

Beneficios materiales indebidos (art. 8 y 32(1)): sumas de dinero u otros beneficios materiales que no se pueden justificar porque su obtención no ha sido conforme a las prácticas y normas éticas, incluida la legislación nacional e internacional, o por la desproporción en relación con el servicio prestado. El adjetivo *improper* del inglés, traducido al español como "indebido", significa habitualmente deshonesto o moralmente incorrecto². En el contexto de la adopción internacional, los beneficios materiales indebidos derivan en un enriquecimiento injusto y a menudo en una influencia inapropiada sobre las decisiones relativas a la adopción de un niño.

Contribuciones: se pueden dividir en dos categorías:

Las contribuciones *exigidas por el Estado de origen*, que son obligatorias y están dirigidas a mejorar el sistema de adopción o el de protección de los niños. Su importe lo fija el Estado de origen, cuyas autoridades u organismos deciden su afectación.

Las contribuciones *exigidas por los organismos acreditados a los futuros padres adoptivos*. Estas contribuciones pueden ir destinadas a determinadas instituciones para niños (por ejemplo, para cubrir los costes de cuidado del niño) o afectarse a los proyectos de cooperación llevados a cabo por los organismos acreditados en el Estado de origen. La realización de dichos proyectos de cooperación puede ser una de las condiciones que deben cumplir los organismos para obtener autorización para funcionar en el Estado de origen. El monto lo fijan el organismo acreditado o sus socios. Puede que su pago no sea una obligación legal, y que los organismos acreditados presenten esta exigencia como una "contribución altamente recomendada", pero en la práctica resulta obligatorio para los futuros padres adoptivos, ya que su solicitud no se tramita si no lo efectúan.

¹ Véase Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, *La puesta en práctica y el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional: Guía de Buenas Prácticas, Guía n.º 1*, Derecho de familia (Jordan Publishing Ltd), 2008, (en lo sucesivo, "Guía de Buenas Prácticas n.º 1") disponible en el sitio web de la Conferencia de La Haya en la dirección < www.hcch.net >, "Sección Adopción Internacional", Capítulo 6. Este capítulo aborda el marco internacional de protección de la infancia y, en especial, la entrada del niño en el sistema de protección, la preservación y reunificación de la familia, la prevención del abandono, la protección temporal del niño y la adopción nacional.

² Véase el *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 7.ª edición, Oxford University Press, 2005.

Costes (art. 32(2) del Convenio de La Haya sobre Adopción Internacional): término general que designa el monto necesario para obtener ciertos servicios (por ejemplo, costes de traducción, costes administrativos) a los fines de realizar la adopción. Es el equivalente del término inglés *costs* y abarca los honorarios y otras sumas destinadas a la obtención de servicios o documentos específicos. En la presente Nota, los términos "costes" y "**gastos**" se utilizan juntos o como sinónimos intercambiables. El término "coste(s)" se utiliza en el mismo sentido que "gasto(s)".

Donaciones: pago voluntario *ad hoc* o entrega gratuita de bienes materiales realizada por los futuros padres adoptivos o los organismos acreditados a fin de asegurar el bienestar de los niños en las instituciones. En general, se efectúan a favor del orfanato o de la institución vinculada al niño adoptado. Los organismos acreditados también pueden efectuar donaciones a favor de un fondo específico en el Estado de origen.

Gastos (art. 32(2)): cantidad de dinero *desembolsada* para pagar un servicio determinado con el fin de realizar la adopción. Los costes se facturan y los gastos se pagan. Los costes se convierten en gastos cuando se realiza el pago. Mientras que todos los gastos son costes, no todos los costes son gastos³. En el Convenio este término se utiliza junto con el término "costes" y, en la presente Nota, los dos términos se utilizan juntos o como sinónimos intercambiables.

Honorarios o tasas (art. 32(2)): cantidad de dinero que una persona o entidad cobra por prestar un servicio determinado (por ejemplo, una tasa judicial). En general se realiza un solo pago por un servicio o grupo de ellos, pero también se pueden fijar por horas (por ejemplo, honorarios de abogados). Se pueden clasificar como una subcategoría de los costes de la adopción. Los "honorarios profesionales" del art. 32(2) hacen referencia a las sumas que cobran los profesionales, tales como abogados, psicólogos y médicos, por el trabajo realizado en un caso particular.

Proyectos de cooperación: término utilizado en el contexto de la adopción internacional cuando se hace referencia a los programas o proyectos dirigidos a reforzar el sistema de protección de los niños en los Estados de origen. En su mayor parte, se centran en el desarrollo de habilidades y en la capacitación de las partes interesadas, y lo ideal sería que en el futuro fueran sostenibles. Sin restar valor a otros tipos de proyectos de cooperación, los tratados en la Nota se consideran una categoría dentro de la ayuda al desarrollo.

Razonable (art. 32(2) et (3)): adjetivo que puede hacer referencia a los honorarios o a la remuneración dada como contraprestación adecuada por el servicio prestado (por ejemplo, la remuneración de la gerencia del organismo acreditado o de sus empleados), teniendo en cuenta las circunstancias y el nivel de vida de un Estado específico, así como los servicios de ayuda a la infancia. En el capítulo 8.6 de la Guía de Buenas Prácticas n.º 2⁴ se menciona la lista de los criterios que se utilizan para evaluar si los honorarios o remuneraciones son razonables, y en el capítulo 5.3 de la Nota, se les da consideración adicional. Este

³ Véase el *Business Dictionary*, disponible en la dirección < www.businessdictionary.com >.

⁴ Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, *Acreditación y Organismos Acreditados para la Adopción: Principio Generales y Guía de Buenas Prácticas*, Guía n.º 2, *Family Law* (Jordan Publishing Ltd), 2012 (en lo sucesivo, la "Guía de Buenas Prácticas n.º 2"), disponible en el sitio web de la Conferencia de La Haya: < www.hcch.net >, "Sección Adopción Internacional".

adjetivo puede aplicarse a otros aspectos económicos de la adopción internacional cuando las sumas especificadas no son excesivas.

Remuneración (art. 32(3)): suma que reciben los directores, administradores y empleados de los organismos que intervienen en una adopción como contraprestación por su trabajo. En la práctica, la remuneración puede adoptar la forma de un salario o, de forma excepcional, pagarse por caso trabajado o según una tarifa por hora.

INTRODUCCIÓN*⁵

1. El *Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional* (el "Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional", el "Convenio de La Haya de 1993" o el "Convenio") establece normas y garantías para la protección de los niños adoptados en el extranjero. Para que dichas normas se respeten y dichas garantías se cumplan, en el procedimiento de adopción deben intervenir varios profesionales. Es razonable pensar que será necesario remunerar a estos profesionales tanto si trabajan en el sector público como en el privado. El Convenio autoriza, por tanto, a las autoridades, los organismos acreditados y las personas y organismos autorizados (no acreditados)⁶ de los Estados de recepción y de origen a cobrar honorarios legales y razonables por los servicios prestados⁷.

2. Sin embargo, la falta de claridad y coherencia sobre lo que puede calificarse como «razonable» da pie a situaciones en las que los futuros padres adoptivos deben pagar cantidades excesivas por adoptar. A pesar de que el Convenio prohíbe claramente los beneficios materiales indebidos⁸, por desgracia esta práctica todavía no se ha erradicado completamente y parece claro que a menudo está vinculada con la obtención⁹ de niños para su adopción. En casos extremos, por lo general en el contexto de adopciones internacionales en las que el Estado de origen no es parte en el Convenio, puede implicar la sustracción, la venta y el tráfico de niños para su adopción internacional.

3. A la luz de este panorama, en abril de 2011 el Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado recomendó la creación de un Grupo de Expertos para examinar la cuestión de los costes en la adopción internacional¹⁰. Esta recomendación se formuló como

* Se agradece a la Oficina de Interpretación y Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores de España la traducción *ad honorem* del documento

⁵ La coordinación de este proyecto, así como la redacción de diversos apartados de la presente Nota, ha sido llevada a cabo por Laura Martínez-Mora (Oficial Legal Principal). También han participado en la redacción Carine Rosalia (antigua Oficial Legal) y Emmanuelle Harang (antigua Oficial Legal Senior del ICATAP). Las autoras quieren expresar su especial agradecimiento a Jennifer Degeling (antigua Secretaria) por sus consejos en la redacción de esta Nota y sus valiosos comentarios; William Duncan (antiguo Secretario General Adjunto) por revisar los anteriores borradores y aportar también valiosos comentarios, y a Hannah Baker (Oficial Legal Senior) por su contribución a la finalización de esta Nota. Salvo que se indique otra cosa, todas las referencias mencionadas en este documento han sido verificadas por última vez en diciembre 2013.

⁶ La presente Nota se refiere únicamente a las cuestiones que afectan a las actividades de los organismos acreditados y no de las personas y organismos autorizados (no acreditados), ya que rara vez se recurre a estos para las adopciones contempladas en el Convenio. Una "persona autorizada (no acreditada)" es una persona (o un organismo) designado de conformidad con el art. 22(2) del Convenio para ejercer determinadas funciones de las Autoridades Centrales. No está acreditada en el sentido de los arts. 10, 11 y 12 del Convenio, pero debe reunir los requisitos mínimos fijados por su art. 22. Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, Glosario y Capítulo 4.4, así como la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, Capítulo 13.

⁷ Véase el art. 32(2) del Convenio. Véase también la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, apartado 225.

⁸ Art. 32 del Convenio e Informe Explicativo sobre el Convenio sobre la protección de los niños y la cooperación en materia de adopción internacional, elaborado por G. Parra-Aranguren, Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, *Actas y documentos de la Decimoséptima sesión*, tomo II, "Adopción - cooperación", La Haya, SDU Ed., 1994, págs. 539 a 651 (en lo sucesivo, el "Informe Explicativo"), apartado 528. El Informe Explicativo también está disponible en el sitio web de la Conferencia: < www.hcch.net >, "Sección Adopción Internacional" apartado "Documentos explicativos".

⁹ La expresión "obtención de niños para su adopción" empleada en esta Nota se refiere a todos los medios, legales o ilegales, por los que los niños son buscados de forma activa para su adopción internacional. Véase también el «Documento de debate: la cooperación entre Autoridades Centrales con el fin de desarrollar un enfoque común para prevenir y combatir las prácticas ilícitas en la adopción internacional» elaborado por la Autoridad Central australiana con el respaldo de la Conferencia de La Haya. Este documento estudia las distintas formas en que las Autoridades Centrales pueden prevenir y hacer frente a estas prácticas problemáticas. Está disponible en el sitio web de la Conferencia de La Haya, en la dirección < www.hcch.net >, "Sección Adopción internacional".

¹⁰ Véase el documento "Conclusiones y Recomendaciones aprobadas por el Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia (5 a 7 de abril de 2011)", disponible en el sitio web de la Conferencia de La Haya, en la dirección < www.hcch.net >, "Trabajo en curso", "Asuntos Generales", "2011", apart. 25. Véase también el «Informe del Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia (del 5 al 7 abril de 2011)», elaborado por

consecuencia de las preocupaciones expresadas a lo largo de muchos años¹¹, y en concreto, durante la última reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio celebrada en junio de 2010, con respecto a la amplia variedad de normas y prácticas que regulan los aspectos económicos de la adopción internacional, que justifica llevar a cabo un estudio centrado en este problema.

4. El Grupo de Expertos se constituyó en 2012. Se invitó a algunos miembros de las Autoridades Centrales de los Estados de origen y de los Estados receptores representativos de diferentes sistemas jurídicos y regiones geográficas (Alemania, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Italia, Kenia, Lituania, Países Bajos, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia y Suiza). También se invitó a formar parte del Grupo al Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, a Unicef, al Servicio Social Internacional (SSI), a EurAdopt y a diversos expertos independientes.

5. El Grupo de expertos se reunió por primera vez en La Haya los días 8 y 9 de octubre de 2012¹². Con vistas a dicha reunión, la Oficina Permanente había redactado y difundido un «Documento de debate» (una versión anterior de la presente Nota)¹³, dirigida a ayudar a los miembros del Grupo de expertos durante el debate en torno a la forma más completa y eficaz de tratar la problemática de los aspectos económicos de la adopción internacional, en particular, los costes, las contribuciones, las donaciones y la ayuda al desarrollo.

6. Los objetivos de la reunión de 2012 eran los siguientes:

- llegar a un acuerdo sobre la definición de los conceptos fundamentales y sobre las herramientas y los instrumentos que permiten recoger datos exhaustivos y pertinentes (véase la sección Terminología y los capítulos 5.1, 5.2, 8.1 y 8.2 del presente documento);
- debatir sobre los principales problemas que plantean los aspectos económicos de la adopción internacional y prever soluciones a través de un diálogo sobre los problemas y las buenas prácticas observadas en los Estados de recepción y los Estados de origen. El Documento de debate y los anteriores trabajos de la Conferencia de La Haya (Guías de buenas prácticas, Conclusiones y Recomendaciones de las reuniones de la Comisión Especial) sirvieron de punto de partida para el debate;

la Oficina Permanente, Doc. Prel. n.º 1 de septiembre 2011 para el Consejo de abril de 2012 sobre los asuntos generales y la política de la Conferencia, disponible en el sitio web de la Conferencia: < www.hcch.net >, secciones "Trabajo en curso", "Asuntos generales", "2012".

¹¹ Véanse, por ejemplo, las respuestas a las preguntas n.º 11(3) y 11(6) del "Cuestionario sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993 sobre la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional", elaborado por la Oficina Permanente, Doc. Prel. n.º 1 de marzo de 2005 para la Comisión Especial de septiembre de 2005 sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional (en lo sucesivo "Cuestionario de 2005"), y a la pregunta N.º 55 del "Cuestionario sobre los organismos acreditados en el marco del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993 sobre la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional", elaborado por la Oficina Permanente, Doc. Prel. n.º 1 de agosto de 2009 para la Comisión Especial de junio de 2010 sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional (en lo sucesivo, el "Cuestionario de 2009"). Los Cuestionarios de 2005 y de 2010 así como las respuestas de los Estados están disponibles en el sitio web de la Conferencia de La Haya, en la dirección <www.hcch.net>, "Sección Adopción Internacional".

¹² Véanse las "Conclusiones y Recomendaciones de la reunión del Grupo de Expertos sobre los aspectos económicos de la adopción internacional (8 y 9 de octubre de 2012)", disponibles en el sitio web de la Conferencia, en la dirección < www.hcch.net >, "Sección Adopción Internacional" (en lo sucesivo, "Conclusiones y Directrices de la reunión de 2012 del Grupo de Expertos").

¹³ Disponible en el sitio web de la Conferencia, en la dirección < www.hcch.net >, «Sección Adopción Internacional», enlace "Grupos de expertos y de trabajo".

- examinar la oportunidad y la posibilidad de elaborar otras herramientas e instrumentos prácticos como los que se sugieren en el capítulo 8 de la presente Nota a fin de mejorar las normas y las prácticas.

7. Constructivos y fructíferos, los debates mantenidos durante la reunión del Grupo de expertos propiciaron la adopción de nueve Conclusiones y Recomendaciones¹⁴ en las que se definieron, sin perjuicio de las pautas marcadas por el Consejo sobre los Asuntos Generales y Política de la Conferencia¹⁵ y dentro de los límites impuestos por los recursos de que dispone la Oficina Permanente, las «siguientes etapas» recomendadas para los trabajos en este ámbito, en particular la elaboración de diferentes herramientas e instrumentos prácticos para prestar asistencia a los Estados. En este sentido, el Grupo recomendó a la Oficina Permanente revisar el documento presentado a los expertos a la luz de los debates mantenidos durante la reunión y de otros comentarios formulados por los expertos, los Estados parte en el Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional y los Estados miembros de la Conferencia, y posteriormente publicar el documento final en forma de "Nota"¹⁶. La Nota, acogida con satisfacción por el Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia de La Haya durante su reunión de abril de 2014¹⁷, responde a esta recomendación.

8. A fecha de publicación de la presente Nota, se habían terminado otras tres herramientas e instrumentos prácticos recomendados por el Grupo de expertos:

- la "Terminología adoptada por el Grupo de expertos sobre los aspectos económicos de la adopción internacional" (incluida en la presente Nota);
- las "Tablas de los costes asociados a la adopción internacional";
- la "Lista recapitulativa de las buenas prácticas relativas a los aspectos económicos de la adopción internacional".

9. Estas herramientas e instrumentos pueden consultarse en la «Sección Adopción internacional» del sitio web de la Conferencia de La Haya. Las demás herramientas e instrumentos recomendados por el Grupo, incluidas las herramientas e instrumentos en proceso de elaboración, se analizan más pormenorizadamente en el capítulo 8 de la presente Nota, dedicado a las perspectivas de futuro.

10. A largo plazo, el objetivo del Grupo de expertos es ayudar a los Estados a regular, controlar y supervisar correctamente los aspectos económicos de la adopción internacional, de conformidad con el Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional. En otros términos, sus trabajos deberían ayudar a los Estados a cumplir eficazmente con la obligación que les corresponde "[adoptando], bien directamente, bien a través de las autoridades públicas, todas las medidas adecuadas para prevenir los beneficios materiales indebidos con ocasión de una adopción y evitar toda práctica contraria a los objetivos del Convenio"¹⁸. A estos efectos, el Grupo de expertos podrá interesarse, en particular, por los siguientes temas más específicos: eliminar los incentivos y beneficios excesivos; evitar la dependencia de los ingresos obtenidos de la adopción internacional; evitar la competencia desleal entre los Estados de recepción y/o los organismos acreditados para la adopción en lo que se refiere a las adopciones internacionales; definir qué

¹⁴ Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2012 del Grupo de Expertos, *supra*, nota 12.

¹⁵ El Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia de La Haya es el órgano rector de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. Decide el programa de trabajo de la Organización.

¹⁶ Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2012 del Grupo de Expertos, *supra*, nota 12.

¹⁷ "Conclusiones y Recomendaciones del Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia de La Haya (del 8 al 10 de abril de 2014)", disponible en el sitio web de la Conferencia de La Haya, en la dirección < www.hcch.net >, sección "Trabajo en curso" enlace "Asuntos generales", apartado 18 a. a).

¹⁸ Art. 8 del Convenio.

procede considerar “razonable”; y mejorar la regulación de los organismos acreditados. Todas estas medidas permitirán proteger mejor a los niños, a las familias biológicas y a las adoptivas, y contribuirán también a proteger a la adopción internacional de la comercialización¹⁹ (véase el capítulo 8 de la presente Nota).

11. Los aspectos económicos plantean un problema complejo que no puede solventarse con una solución única y se encuentran en el núcleo de los problemas más graves vinculados con la adopción internacional²⁰. Es, por tanto, necesario un enfoque polifacético. Introducir transformaciones fundamentales en las estructuras sociales de los Estados y eliminar los incentivos a los beneficios materiales indebidos constituye un importante desafío. Aunque ello exceda de los límites del trabajo del Grupo de expertos, es importante sensibilizar a las autoridades competentes acerca de este problema.

12. Esta Nota se estructura del siguiente modo:

- Terminología sobre los aspectos económicos de la adopción internacional;
- El capítulo 1 recuerda el marco legal y las normas vigentes en el plano internacional;
- El capítulo 2 analiza quiénes son las principales víctimas de los abusos económicos;
- El capítulo 3 enumera los principales autores de los abusos económicos;
- El capítulo 4 explica los desafíos vinculados al contexto internacional;
- El capítulo 5 resume los problemas y las buenas prácticas en materia de costes, contribuciones y donaciones;
- El capítulo 6 aborda los problemas específicos de las contribuciones y donaciones, y las posibles buenas prácticas;
- El capítulo 7 analiza los problemas relacionados con los beneficios materiales indebidos y propone buenas prácticas para combatirlos;
- El capítulo 8 describe las herramientas e instrumentos prácticos recomendados por el Grupo de expertos para ayudar a los Estados en este marco, así como los trabajos, ya realizados o en curso, dimanantes de estas recomendaciones. Finalmente, aborda el futuro del Grupo de expertos a más largo plazo.

1. MARCO LEGAL Y NORMAS INTERNACIONALES

1.1 La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y su Protocolo facultativo relativo a la venta de niños de 2000

13. La *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN)*, que en junio de 2014 cuenta con 194 Estados parte, insta una serie de principios generales y normas en materia de adopción internacional, y en particular

¹⁹ Véase “Buenas prácticas en relación con los aspectos económicos de la adopción internacional”, Doc. Info. Doc. n.º 1, de septiembre de 2005, presentado por EurAdopt y el *Nordic Adoption Council* para la segunda reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional (17-23 de septiembre de 2005) (en lo sucesivo, “Buenas prácticas de EurAdopt en materia económica”), capítulo 1 “Objetivos”.

²⁰ Véase Servicio Social Internacional (SSI), *Adopción internacional – los aspectos económicos*, Ficha de formación N° 47, 2007, disponible en la dirección < www.iss-ssi.org > (en lo sucesivo, “Hoja de capacitación del SSI”); N. Cantwell, *Adoption and Children: A Human Rights Perspective*, Comisario de Derechos Humanos, Consejo de Europa, 2010, disponible en la dirección < www.coe.int/t/commissioner >, sección “Documentos” apartado “Documentos temáticos” (en lo sucesivo, “N. Cantwell (2010)”), pág. 20; así como African Child Policy Forum (ACPF), *Intercountry Adoption: An African Perspective*, Adís Abeba, 2012, disponible en la dirección < www.africanchildforum.org/ipc/ > (en lo sucesivo, “ACPF”), pág. 20.

exige a los Estados parte que adopten cuantas medidas sean necesarias para que la adopción internacional no confiera beneficios materiales impropios a los intervinientes²¹.

14. El *Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* de 2000, que, en junio 2014, cuenta con 167 Estados parte, dispone que los Estados parte velarán por que todos los actos que consistan en inducir indebidamente a alguien a que preste su consentimiento para la adopción de un niño queden tipificados en su legislación penal²².

1.2 El Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional

15. El Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional concreta, refuerza y extiende los principios y normas previstos por la CDN añadiendo garantías materiales y procedimientos²³. En cuanto a los aspectos económicos, el Convenio enuncia, entre otras, las siguientes reglas y obligaciones:

- los Estados contratantes y las Autoridades Centrales adoptarán todas las medidas adecuadas para prevenir beneficios materiales indebidos con ocasión de una adopción internacional y para impedir toda práctica contraria a los objetivos del Convenio²⁴;
- las autoridades competentes del Estado de origen garantizarán que el consentimiento del niño (teniendo en cuenta su edad y grado de madurez) y el de las personas, instituciones y autoridades cuyo consentimiento se exija para la adopción «no ha sido obtenido mediante pago o compensación de clase alguna»²⁵. A tal fin, es posible prohibir el contacto precoz entre los futuros padres adoptivos y los padres del niño o cualquier otra persona que ejerza su guarda hasta que el consentimiento haya sido debidamente prestado de conformidad con lo dispuesto en el Convenio²⁶;
- podrán reclamarse y pagarse costes y gastos, incluyendo los honorarios profesionales razonables de las personas que hayan intervenido en la adopción²⁷;
- nadie puede obtener beneficios materiales indebidos como consecuencia de una intervención relativa a una adopción internacional²⁸;
- las Autoridades Centrales deberán cooperar entre ellas para cumplir con sus obligaciones, en particular las mencionadas anteriormente en relación con los aspectos económicos de la adopción internacional²⁹. Esta cooperación podrá

²¹ Art. 21 d) de la *Convención de Naciones Unidas de 1989 sobre los Derechos del Niño*: "Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y: (...) d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella", disponible en la página web < www.ohchr.org >.

²² Véase el art. 3(1) a) ii del *Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* de 2000, disponible en la página web < www.ohchr.org >. Véase también el art. 3(5) del Protocolo y la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, apartado 87.

²³ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, apartado 20.

²⁴ Art. 8 del Convenio.

²⁵ Arts. 4 d) (4) y 4 c) (3) del Convenio.

²⁶ Según el Informe explicativo, *supra*, nota 8, apartado 497, los arts. 4 c) (3) y 4 c) (4) deben leerse de consuno con el art. 29, que prohíbe todo contacto precoz entre las partes de la adopción internacional, en particular, para "evitar las situaciones en las que hay mayores posibilidades de que se produzcan compensaciones o pagos indebidos."

²⁷ Art. 32 del Convenio.

²⁸ Art. 32 del Convenio.

²⁹ Véase el art. 7 del Convenio.

adoptar la forma de un intercambio de información sobre una situación particular³⁰ o sobre la aplicación general de las normas del Convenio³¹;

- los organismos acreditados deben perseguir únicamente fines no lucrativos; su situación financiera debe estar sometida al control de las autoridades competentes de su Estado; la remuneración de su personal no puede ser desproporcionada en relación con los servicios prestados³²;
- las personas y los organismos autorizados (no acreditados) que organicen adopciones con ánimo de lucro están sujetos a la prohibición general de la obtención de beneficios materiales indebidos (art. 32(1)) como cualquier persona que participe en una adopción internacional conforme al Convenio. Sólo podrán reclamar los gastos y costes reales derivados de la adopción internacional, en particular, unos honorarios razonables³³.

1.3 Recomendaciones formuladas durante las reuniones de la Comisión especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional

16. Los aspectos económicos de la adopción internacional han sido profusamente debatidos en cada una de las reuniones de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio.

17. En 2000, las respuestas de los Estados contratantes a un cuestionario sobre el funcionamiento práctico del Convenio pusieron de manifiesto diferencias muy importantes en los gastos que deben sufragar los padres adoptivos, en particular los costes excesivos de determinados servicios prestados por los organismos acreditados. En lo que respecta a los aspectos económicos, la Comisión Especial formuló las siguientes recomendaciones³⁴:

- debe presentarse una lista detallada de los gastos y costes en los que pueden incurrir los futuros padres adoptivos durante el proceso de adopción antes de iniciar cualquier trámite;
- debe hacerse pública la información relativa a los gastos, costes y honorarios solicitados por los organismos acreditados;
- los organismos intervinientes en el procedimiento de adopción no deben solicitar donaciones a los futuros padres adoptivos, quienes tampoco deberían ofrecerlas ni darlas;
- para obtener la acreditación, los organismos deben tener una base financiera sólida y un sistema de control económico interno eficaz; también deben someterse a una auditoría externa y llevar una contabilidad;
- se invita a los Estados de recepción a que presten su apoyo a los esfuerzos desarrollados por los Estados de origen a fin de mejorar los servicios nacionales de protección a la infancia, también en el marco de los programas de prevención del abandono. No obstante, este apoyo no debería darse ni pedirse de tal modo que se comprometa la totalidad del procedimiento de adopción internacional o se cree un sistema que dependa de los ingresos derivados de la misma.

³⁰ Art. 9 a) y e) del Convenio.

³¹ Art. 9 del Convenio.

³² Arts. 11 a) y c) y 32 del Convenio. Véase también la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, capítulo 8.3.2.

³³ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, capítulo 13.

³⁴ Véase el "Informe y Conclusiones de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio (28 de noviembre – 1 de diciembre de 2000)", *Actas y documentos de la Decimonovena sesión*, tomo I, *Asuntos diversos*, pág. 481 y ss., disponible en el sitio web de la Conferencia, en la dirección < www.hcch.net >, "Sección Adopción Internacional" (en lo sucesivo, «Informe de la Comisión Especial de 2000»), Recomendaciones n.º 6 a 10.

18. En 2005, la Comisión Especial ratificó las cuatro primeras recomendaciones anteriores. Asimismo, recomendó que la Oficina Permanente, en consulta con los Estados contratantes y las organizaciones no gubernamentales, recabara información sobre diversas cuestiones, incluidos, en particular, los aspectos económicos de la adopción internacional, con miras a la eventual redacción de nuevas partes de la Guía de Buenas Prácticas³⁵.

19. Durante la reunión de 2010 de la Comisión Especial, se dedicó una jornada a la sustracción, venta, trata y obtención de niños para la adopción internacional. Se reconoció que unos costes y honorarios regulados, razonables y transparentes son requisitos básicos de un sistema debidamente regulado y ayudarán a prevenir la sustracción, venta, trata y obtención de niños en el contexto de la adopción internacional³⁶.

20. A fin de instaurar unos costes regulados, razonables y transparentes, la Comisión Especial recomendó a la Oficina Permanente que estudiara la posibilidad de publicar en su página web unas tablas que indicasen para cada Estado contratante los costes asociados a la adopción internacional y los gastos a cargo de los futuros padres adoptivos, remitiéndose a las tablas presentadas en la Guía de Buenas Prácticas n.º 2³⁷.

21. La Comisión Especial de 2010 adoptó un punto de vista más restrictivo que en 2000 sobre la cuestión de las contribuciones, las donaciones y la ayuda al desarrollo dirigidas a respaldar los esfuerzos de los Estados de origen para mejorar los servicios nacionales de protección a la infancia. Enfatizó la necesidad de establecer una distinción clara y sistemática entre la adopción internacional, por una parte, y las contribuciones, las donaciones y la ayuda al desarrollo por otra³⁸.

22. Durante las tres reuniones de la Comisión Especial, se recomendó que, en sus relaciones con los Estados no contratantes, los Estados contratantes aplicaran en la medida de lo posible las normas y garantías del Convenio. En 2010, la exigencia relativa a la prohibición de la obtención de beneficios materiales indebidos fue especialmente mencionada a este respecto³⁹.

1.4 Otras normas y directrices internacionales

23. EurAdopt y el *Nordic Adoption Council* elaboraron un documento titulado *Buenas prácticas en relación con los aspectos económicos de la adopción internacional*⁴⁰, que fue presentado ante la Comisión Especial de 2005 y que ofrece determinadas orientaciones sobre los aspectos económicos. Además, el *African Child Policy Forum* publicó recientemente un borrador de directrices⁴¹ en torno a estos aspectos. Estos documentos han constituido una fuente de información valiosa para la redacción de la presente Nota.

³⁵ Véanse las "Conclusiones y Recomendaciones de la segunda reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio (17-23 de septiembre de 2005)", disponibles en el sitio web de la Conferencia, en la dirección < www.hcch.net >, "Sección Adopción Internacional" (en lo sucesivo, "Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2005 de la Comisión Especial"), Recomendaciones n.º 2 y 5.

³⁶ Véanse las "Conclusiones y Recomendaciones de la tercera reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio (17-25 de junio de 2010)", disponibles en el sitio web de la Conferencia, en la dirección < www.hcch.net >, "Sección Adopción Internacional", "Comisiones Especiales" (en lo sucesivo, "Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2010 de la Comisión Especial"), Recomendación n.º 1.

³⁷ *Ibidem*, Recomendación n.º 4.

³⁸ *Ibidem*, Recomendaciones n.º 1 h) y 14.

³⁹ *Ibidem*, Recomendaciones n.º 36 y 37 e).

⁴⁰ Buenas prácticas de EurAdopt en materia económica, *supra*, nota 19.

⁴¹ Quinta Conferencia de Política Internacional sobre los niños africanos (IPC), *Draft Guidelines for Action on Intercountry Adoption of Children in Africa* (Adís Abeba, 29-30 de mayo de 2012), disponible en la dirección < www.africanchildforum.org/ipc/ >, sección *5th International Policy Conference* (en lo sucesivo, "Proyecto de directrices de la IPC").

24. La *Guía de Buenas Prácticas n.º 1 sobre la puesta en práctica y el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional* enuncia los principios rectores en materia de costes, contribuciones y donaciones vinculados a las adopciones internacionales. La *Guía de Buenas Prácticas n.º 2 sobre acreditación y organismos acreditados para la adopción completa* el análisis de las buenas prácticas en estos ámbitos, centrándose más particularmente en las normas reguladoras de los organismos acreditados⁴². De estas dos Guías, se mencionan en la presente Nota las partes aplicables a este análisis.

2. LAS VÍCTIMAS DE LOS ABUSOS ECONÓMICOS

25. Los problemas que rodean los aspectos económicos de la adopción internacional afectan directamente a los niños, los padres biológicos y los futuros padres adoptivos. El Informe van Loon de 1990 afirmaba que "[el] tráfico de niños se traduce en un beneficio para los intermediarios a expensas literalmente de los padres biológicos y adoptantes (en la medida en que estos actúan de buena fe) y, en un sentido más amplio, también del niño"⁴³.

Niños adoptables y adoptados

26. Los abusos relacionados con los aspectos económicos de la adopción internacional vulneran ante todo el interés superior y los derechos del niño. Se obtienen niños para ser adoptados en el extranjero por razón de su vulnerabilidad general frente a la pobreza, las catástrofes, la guerra civil, la ineficacia de los sistemas jurídicos y la ausencia de infraestructuras sociales. Si se respetase el principio de subsidiariedad y si los niños y su familia contasen con el apoyo que necesitan, muchos de estos niños podrían crecer en el seno de su familia.

27. Así, niños que no necesitan realmente ser adoptados en el extranjero (por ejemplo bebés con buena salud que pueden ser dados en acogimiento a nivel nacional) lo son porque responden a las expectativas de futuros padres adoptivos extranjeros, que en algunos casos están dispuestos a "pagar el precio"⁴⁴. Como subraya el Profesor Smolin, los incentivos económicos a la adopción internacional pueden llevar al acogimiento en centros de niños que no lo necesitan⁴⁵. A la inversa, y aunque los niños con necesidades especiales representen un porcentaje creciente de las adopciones internacionales, muchos niños que realmente tienen necesidad de ser adoptados (con frecuencia los que tienen necesidades especiales) no encuentran padres adoptivos y siguen en el centro de acogida hasta la edad adulta.

28. Los niños adoptados en el marco de procedimientos abusivos pueden experimentar dificultades más adelante en el transcurso de su vida cuando conozcan o descubran las circunstancias de su adopción, sobre todo si llegan a

⁴² Véanse la *Guía de Buenas Prácticas n.º 1*, *supra*, nota 1, capítulo 5 y la *Guía de Buenas Prácticas n.º 2*, *supra* nota 4, capítulos 8 y 9.

⁴³ J.H.A. van Loon, "Informe sobre la adopción de niños procedentes del extranjero", Doc. Prel. Nº 1 de abril 1990, Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, Actas y documentos de la decimoséptima sesión, tomo II, "Adopción – cooperación", págs. 11 a 119 (en lo sucesivo, el "Informe van Loon"), apartado 81.

⁴⁴ *Ibidem*, apartado 79: "La salud, el peso, el sexo, el color de los ojos y el origen social son elementos que pueden influir en el precio del niño". Algunas páginas web proponen diferentes "precios" para los niños en función de su atractivo en el "mercado" mundial de la adopción internacional. Una entidad haitiana declara, por ejemplo, públicamente en su página web que "[se pedirá un suplemento de 2000 dólares estadounidenses a los padres adoptivos que deseen un recién nacido que tenga menos de un año en el momento de la asignación, porque los cuidados prodigados a los recién nacidos salen más caros y el periodo de espera hasta la asignación de un recién nacido puede prolongarse dos meses o más". Véase *New life link*, en la dirección < www.newlifelink.org >, sección «Adoption Process».

⁴⁵ Véase la Conversación entre E. Bartholet y D. Smolin, extracto de *International Adoption: Policies, Practices and Outcomes*, bajo la dirección de J. L. Gibbons y K. Smith Rotabi, *Contemporary Social Work Studies*, Ashgate LTD, junio de 2012 (en lo sucesivo, "Conversación entre E. Bartholet y D. Smolin"), pág. 395.

saber que sus padres adoptivos tenían conocimiento de su origen y no hicieron todo lo posible para verificarlo y asegurarse de que el procedimiento fuera legal y ético. Se ha constatado, asimismo, que las malas prácticas afectan a los niños que, aun no habiendo sido ellos mismos adoptados mediante trámites abusivos, pueden albergar dudas acerca de los cauces de su propia adopción.

Padres biológicos

29. Algunos padres biológicos, y en particular las madres, son víctimas de abusos económicos y de malas prácticas debidos, en parte, a la ausencia o la insuficiencia de los servicios de protección y reunificación familiar en el Estado de origen. Así, algunas familias biológicas pueden verse privadas de sus hijos por la falta de información y asesoramiento oportunos.

30. Además, hay personas desaprensivas que inducen a determinadas familias biológicas (madres solas y familias pobres), mediante la entrega de dinero u otras contraprestaciones, a dar su consentimiento a la adopción o incluso a concebir y gestar niños con miras a su adopción internacional⁴⁶. Algunas familias biológicas en dificultades pueden aceptar, e incluso solicitar, en algunos casos, dinero u otras contraprestaciones para hacer frente a sus necesidades inmediatas, a menudo sin ser conscientes de las consecuencias a largo plazo de esta decisión ni contar con el acompañamiento adecuado para afrontar los efectos psicológicos que conlleva.

31. Si los padres biológicos y los adoptivos se reúnen, incluso al final del procedimiento de adopción, y si estos realizan donaciones (no necesariamente en forma de dinero) a los primeros, los padres adoptivos deberían ser conscientes de que esta práctica puede incitar a otros padres biológicos a considerar la posibilidad de dar a sus hijos en adopción por haberse creado en ellos la expectativa de obtener algún tipo de compensación al final de la adopción.

32. Las familias biológicas pueden, asimismo, ser inducidas a creer que el niño que dan en adopción regresará cuando se haya hecho mayor e incluso podrá contribuir a los ingresos familiares. Algunas familias desesperadas llegan a pagar a un intermediario que finge llevar al niño a un establecimiento escolar en régimen de internado cuando en realidad está facilitando una adopción internacional⁴⁷.

Futuros padres adoptivos y padres adoptivos

33. Los (futuros) padres adoptivos asumen la mayoría de los gastos dimanantes de los trámites de la adopción internacional, desde el inicio del procedimiento hasta los servicios posteriores. Algunos están dispuestos a invertir importantes recursos personales y materiales para adoptar a un niño, y no son, por tanto, muy proclives a llevar una contabilidad precisa de sus gastos y, mucho menos, a comprobar que los costes, contribuciones o donaciones están justificados, argumentando que "un hijo no tiene precio". Otros pueden apartar voluntaria o involuntariamente los ojos del lado oscuro de la adopción y prefieren no saber exactamente cómo llegó su hijo a ser declarado adoptable⁴⁸.

34. Sin embargo, los (futuros) padres adoptivos pueden ser también víctimas de la falta de regulación de los aspectos económicos de la adopción internacional o de la defectuosa aplicación de las normas existentes. En particular, se convierten

⁴⁶ Esta situación se daba frecuentemente en Guatemala, Camboya y Vietnam bajo los anteriores ordenamientos jurídicos y sigue siendo un problema en otros países. Existe un riesgo similar cuando los representantes locales de los organismos acreditados son remunerados por expediente tramitado, lo que puede incitar a "buscar" niños y persuadir a los padres biológicos para que presten su consentimiento o recurrir a medios fraudulentos. Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 77 y capítulo 8.3.2.

⁴⁷ Véase *Terre des Hommes*, International Federation, *Paper orphans* en Nepal, película presentada en la reunión de la Comisión Especial de 2010.

⁴⁸ Buenas prácticas de EurAdopt en materia económica, *supra*, nota 19.

en víctimas cuando, actuando de buena fe, desconocen los abusos que se esconden tras la declaración de adoptabilidad del niño y adoptan un hijo que ha sido obtenido ex profeso.

35. Por otro lado, la mayoría de los futuros padres adoptivos necesita saber que los gastos que se les facturan no son exagerados y que los pagos que realizan están justificados y no van a suponer la "compra de un niño". Debería informárseles de que la más mínima duda o inquietud en torno a los aspectos económicos de una adopción puede afectar su relación con su hijo adoptivo y a su apego al mismo (y viceversa).

36. Los futuros padres adoptivos pueden ser igualmente víctimas de discriminación por razón de sus ingresos. Un nivel mínimo adecuado de estabilidad económica debería ser uno de los criterios para evaluar su idoneidad para adoptar, pero a veces (sobre todo cuando la asignación no se lleva a cabo por un equipo profesional y pluridisciplinar en el Estado de origen) se da preferencia a los futuros padres adoptivos con ingresos más elevados⁴⁹.

37. En algunos casos, se presiona a los (futuros) padres adoptivos para que realicen pagos que no estaban previstos inicialmente, por ejemplo, a modo de donación a un orfanato. A veces, en los últimos tramos del procedimiento, se ven obligados a realizar nuevos desembolsos bajo la amenaza del bloqueo o la interrupción de la adopción.

Reputación y legitimidad de la adopción internacional como solución de acogimiento alternativo

38. Finalmente, la reputación de la propia adopción internacional se resiente por los abusos económicos. Algunos Estados prohíben la adopción internacional o instauran moratorias de hecho tras casos de abusos, como la sustracción, la venta o el tráfico de niños para su adopción. En ocasiones, las prohibiciones o moratorias son inevitables y constituyen la única respuesta adecuada a unas infracciones tan graves.

39. Cuando se producen este tipo de escándalos y abusos, puede que la adopción internacional deje de ser considerada una medida legítima de protección de los niños y que no se retomen las adopciones internacionales. No obstante, la adopción internacional podría constituir la mejor solución para determinados niños que no pueden reunirse con su familia biológica o extensa, cuando no puede encontrarse una solución adecuada en su Estado de origen.

3. LOS DIVERSOS AUTORES DE LOS ABUSOS

40. En las distintas etapas de un proceso de adopción internacional pueden intervenir personas motivadas por el afán de lucro. Numerosas personas pueden cometer abusos económicos. Algunas operan en la sombra, mientras que otras se prevalecen de su cargo o función para sacar partido del sistema. Como subraya el Informe van Loon de 1990, "los beneficiarios no son en general los padres biológicos ni los adoptantes sino los intermediarios: juristas, médicos y demás"⁵⁰.

41. Los autores de abusos pueden actuar de forma independiente o prestar servicios a organismos acreditados para la adopción. En esta segunda categoría pueden entrar: los abogados que actúan en condición de intermediarios para obtener un niño cuando solicitan honorarios excesivos⁵¹; los notarios que decretan

⁴⁹ Evidentemente, puede exigirse un nivel de ingresos más alto a los futuros padres adoptivos cuando el niño tenga determinadas necesidades especiales y precise importantes cuidados médicos.

⁵⁰ Informe van Loon, *supra*, nota 43, apartado 79 e Informe Explicativo, *supra*, nota 8, apartado 527.

⁵¹ Véase el Informe de la Comisión Especial de 2000, *supra*, nota 34, apartado 37.

la adopción en los sistemas que permiten este procedimiento⁵²; los trabajadores sociales encargados de la investigación sobre la adoptabilidad de un niño que no llevan a cabo correctamente este proceso; los médicos que no acompañan a la madre biológica tras el parto y prefieren instarla a que abandone a su hijo; los funcionarios que aceptan un soborno por falsificar documentos, dictar una resolución favorable a la adopción cuando no responde al interés superior del niño o acelerar un procedimiento, lo que beneficia injustamente a las personas con más medios y ralentiza el procedimiento para las demás⁵³.

42. A pesar de que el recurso a los organismos acreditados constituye en la actualidad la norma en materia de adopción internacional e incluso aunque la acreditación de las agencias de adopción ha sido reconocida como una de las principales garantías que introduce el Convenio⁵⁴, en algunos casos puede ocurrir que el propio organismo acreditado para la adopción esté gestionado por personas sin escrúpulos ni ética, que no esté suficientemente controlado y que sus servicios, que consistían en ayudar a futuros padres adoptivos, se hayan transformado en un auténtico negocio para sus directores, consagrados a su enriquecimiento personal.

43. También se plantea un problema cuando los organismos acreditados no supervisan correctamente el trabajo de sus representantes en el Estado de origen, o no les facilitan una formación suficiente, lo que puede dar lugar a prácticas no conformes a la ética. En otros casos, movido por el deseo de obtener niños para dar en adopción a toda costa, el organismo acreditado puede hacer la vista gorda ante actividades ilícitas o contrarias a la ética. En estas situaciones, el organismo acreditado se arriesga a perder su acreditación y/o la autorización para seguir prestando servicios de adopción.

44. Algunos Estados consideran que estos problemas pueden agravarse cuando intervienen personas y organismos autorizados (no acreditados), sobre los que no pesa la obligación de perseguir únicamente fines no lucrativos⁵⁵.

45. Este tipo de comportamiento, motivado por el afán de lucro, se da también entre los directores de los orfanatos, que pueden poner un "precio" a determinadas categorías de niños y buscar a los más rentables para el mercado mundial de la adopción internacional⁵⁶. El hecho de que un orfanato reciba más dinero por una adopción internacional que por una nacional es también un incentivo común para buscar a aquellos niños que tengan más posibilidades de ser adoptados en el extranjero, lo cual contraviene los principios del Convenio.

46. Además de estas personas, que intervienen directamente en el procedimiento de adopción, hay otras personas y empresas, sin relación directa con éste, que están vinculadas al "mercado de la adopción" (véase el capítulo 4.6 de la presente Nota) y pueden influir en quienes intervienen en el procedimiento de adopción, ya que les interesa que el "mercado de la adopción" siga existiendo. Por otra parte, no suelen ser objeto de un control tan estricto como los actores directamente

⁵² Así sucedía en Guatemala, cuando regía el antiguo sistema de adopciones; la gran mayoría de las adopciones internacionales eran aprobadas por notarios.

⁵³ Véase el Borrador de directrices de la IPC, *supra*, nota 41, art. 64.

⁵⁴ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 36.

⁵⁵ Véase el art. 22 del Convenio. Las personas u organismos autorizados (no acreditados) deben, sin embargo, cumplir determinados criterios de integridad, competencia profesional, experiencia y ética. Un Estado de origen puede declarar, depositando una declaración conforme al art. 22(4), que no autorizará las adopciones de niños por parte de Estados que autoricen a personas y organismos autorizados (no acreditados) a ejercer las funciones propias de las Autoridades Centrales previstas en el capítulo IV del Convenio. Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, apartados 217 a 219.

⁵⁶ Véase ACPF, *supra*, nota 20, pág. 20.

involucrados, a pesar de que sus servicios, de cierta manera, sean indispensables para la adopción.

4. DESAFÍOS EN EL CONTEXTO MUNDIAL

47. El presente capítulo expone los desafíos de ámbito mundial relacionados con los aspectos económicos de la adopción internacional que afectan a la mayoría de los Estados, siendo evidente que cada Estado puede experimentar otras dificultades.

4.1 El desequilibrio general de la riqueza

48. En la adopción internacional hay en juego cantidades de dinero que pueden ser desproporcionadamente elevadas en relación con la economía de los países en desarrollo⁵⁷. Como explica N. Cantwell, «el formidable poder en potencia de las personas que desean adoptar en el “Norte”, cuyos ingresos pueden ser fácilmente 100 veces superiores a los de los funcionarios y otras personas del “Sur”, se convierte en terreno abonado para la manipulación y la corrupción cuando dichos adoptantes o sus agencias deciden aprovecharlo o consienten en entregar otras contraprestaciones económicas para conseguir hacer realidad su sueño de adoptar»⁵⁸. El profesor Smolin estima, por ejemplo, que entre 2002 y 2008, se transfirieron a Guatemala entre 371 y 495 millones de dólares estadounidenses, como poco, para sufragar adopciones internacionales de niños a los Estados Unidos de América⁵⁹.

49. Existen más probabilidades de que se produzcan abusos, en particular la sustracción, la venta y el tráfico de niños, en Estados acuciados por la pobreza en los que el dinero puede inducir a delincuentes y desaprensivos a alejar a los niños de su familia, falsificar sus partidas de nacimiento, internarlos en orfanatos o asignarlos a una familia extranjera. La corrupción generalizada de los funcionarios que intervienen en los procedimientos de adopción internacional observada en ciertos Estados puede también propiciar estos abusos⁶⁰.

50. La desigualdad mundial engendra situaciones en las que los niños se dan en adopción en el extranjero porque incluso aunque la familia desee subvenir a las necesidades del niño, es económicamente incapaz. El Estado tiene igualmente dificultades para ayudar a las familias por culpa, entre otras cosas, de un sistema de protección de la infancia poco eficaz, dotado de muy escasos recursos. Sin embargo, la pobreza en sí misma no debe ser razón para declarar a un niño adoptable y darlo en adopción a un Estado con más riqueza material⁶¹.

4.2 Presiones y competencia para encontrar niños

51. Los problemas económicos están igualmente vinculados a las presiones ejercidas sobre los Estados de origen por los Estados de recepción, cuyos futuros padres adoptivos están impacientes por adoptar. El hecho de que se haya abonado

⁵⁷ *Ibidem*. Véase también E.J. Graff, *The Baby Business, Democracy*, n.º 17, verano de 2010, disponible en la página web < www.democracyjournal.org >, sección *Archive*.

⁵⁸ N. Cantwell, *Key Principles of the 1993 Hague Convention and the Current Realities of Intercountry Adoption*, presentado con ocasión de la *Kind en Gezin Consultation*, Bruselas, 14 de diciembre de 2009 (en lo sucesivo, “N. Cantwell (2009)”), pág. 3. Véase también *Everychild, Adopting better care: Improving adoption services around the world*, Londres, 2012 (en lo sucesivo, *Everychild*), pág. 11.

⁵⁹ Los abogados guatemaltecos pedían entre 15 000 y 20 000 dólares estadounidenses por adopción y más de 24 000 niños fueron adoptados en los Estados Unidos de América en el periodo mencionado. Véase la Conversación entre E. Bartholet y D. Smolin, *supra*, nota 45, pág. 386.

⁶⁰ Véase *Everychild, supra*, nota 58, pág. 15.

⁶¹ Como declara N. Cantwell “Si bien un nivel mínimo de bienestar material es evidentemente necesario para el desarrollo del niño, la pobreza material no justifica que se sustraiga a un niño de su familia, su comunidad o su país o aceptar que ese niño sea abandonado”. Véase N. Cantwell (2009), *supra*, nota 58, pág. 3.

o vaya a abonarse una cantidad de dinero lleva de forma inevitable y comprensible a los futuros padres adoptivos a pensar que van a recibir un niño, lo que aumenta la presión sobre el sistema en su conjunto⁶².

52. Por otro lado, algunos Estados de recepción carecen de una gestión crítica de la demanda. Se ha permitido adoptar a demasiados solicitantes y se han concedido demasiadas acreditaciones a los organismos de adopción en relación con el número de niños que necesitan ser adoptados en el extranjero. Estos problemas son conocidas fuentes de presión. Además, suscitan la competencia entre los Estados de recepción, los organismos acreditados y los futuros padres adoptivos por encontrar niños adoptables (véase el capítulo 6 para un análisis más pormenorizado de la competencia vinculada con las contribuciones y donaciones).

4.3 Falta de voluntad política y obstáculos públicos que impiden la eliminación de la especulación

53. La falta de voluntad política por eliminar la especulación puede revestir diferentes formas. He aquí algunos ejemplos: el Estado no firma, no ratifica o no se adhiere al Convenio o lo hace con retraso; no se aprueba la legislación que permite la puesta en práctica del Convenio en el ámbito nacional; las leyes de puesta en práctica del Convenio son inadecuadas o no incorporan todas las garantías previstas por el Convenio; aunque se celebran acuerdos bilaterales en materia de adopción internacional, estos imponen, permiten o promueven expresamente actividades y acuerdos económicos contrarios a las normas internacionales que rigen los aspectos económicos de la adopción internacional; la ley no se aplica sistemáticamente por causa, entre otras, de la falta de recursos asignados a su aplicación; los abusos, la obtención de niños y los casos de "lavado de niños" (*child laundering*) no se persiguen sistemáticamente⁶³. Sin una voluntad política real de poner debidamente en práctica el Convenio, sin legislar para instaurar normas más estrictas en el ámbito nacional y sin reforzar la responsabilidad, cualquier Estado contratante puede seguir cerrando los ojos frente a los abusos, la corrupción y las malas prácticas. En algunos casos, la falta de voluntad política se debe a que algunos altos funcionarios lucran con la adopción internacional.

54. Puede ocurrir que los Estados no consideren que los aspectos económicos de la adopción sean una prioridad y, si lo hacen, en algunos casos deben enfrentarse a grupos de presión influyentes que preferirían que la adopción siguiera siendo una negocio del que poder sacar beneficio personal.

55. En los Estados de recepción, los grupos de presión favorables a la adopción, así como los organismos acreditados y los futuros padres adoptivos pueden presionar a los dirigentes políticos para que apoyen la adopción de niños procedentes de un determinado Estado, o si ya se están adoptando suficientes niños de dicho Estado, para que se mantenga el *statu quo*. En los Estados de

⁶² *Ibidem*. "Hay muchas más personas deseando adoptar —y en particular deseando adoptar a un bebé o a un niño pequeño sano— que niños que deban realmente ser sustraídos de su comunidad y su país para disfrutar de una vida familiar estable". Véase también la referencia a un caso en el que los futuros padres adoptivos, tras el desembolso de "una contribución para la ayuda humanitaria" en un Estado de origen, «esperan de forma natural que "quede disponible" un niño pequeño».

⁶³ D. Smolin ofrece la siguiente definición del *child laundering* o "lavado de niños": «la obtención ilícita de niños mediante la fuerza, el fraude o el pago de cantidades pecuniarias (inducción económica) junto con la elaboración de documentos falsos que identifican al niño como un "huérfano" legítimamente abandonado y adoptable, con miras a su posterior ingreso en centros de acogida y entrega en adopción a través de los circuitos oficiales del sistema de adopción internacional». Véase D. Smolin, *Enlèvement, vente et traite d'enfants dans le contexte de l'adoption internationale*, Doc. Info. n.º 1 para la tercera reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional (junio de 2010), pág. 5, disponible en el sitio web de la Conferencia de La Haya, en la dirección < www.hcch.net >, "Sección Adopción internacional" (en lo sucesivo, "D. Smolin").

origen, la presión puede proceder de los organismos acreditados extranjeros, de los gobiernos de los Estados de recepción y de los futuros padres adoptivos. Una persona con responsabilidad política o decisoria que sea íntegra puede ser víctima de las presiones que ejerza un colaborador influido por otros que tengan intereses personales en las adopciones internacionales.

56. En materia de adopción internacional, el dinero puede ejercer una "influencia corruptora en los países del tercer mundo con dificultades financieras"⁶⁴. La lucha contra la corrupción es, de hecho, uno de los principales retos en este ámbito, en particular, cuando la corrupción de funcionarios y otros empleados es moneda corriente en un Estado en el que los sueldos son muy bajos. No obstante, los Estados de recepción deberían también ellos informar correctamente a los futuros padres adoptivos y a los organismos acreditados sobre esta situación. Lamentablemente, es fácil que la corrupción genere problemas muy graves tales como la obtención de niños para la adopción internacional.

57. La información y formación adecuadas de los distintos intervinientes en el proceso de adopción, incluidos los representantes políticos, podrían contribuir a cambiar la situación, eliminar los beneficios desproporcionados y suprimir la incitación a la obtención de beneficios materiales indebidos. Informar a estos intervinientes de los riesgos que comportan los beneficios materiales indebidos en el ámbito de la adopción, incluidas las repercusiones para las víctimas, puede ser un medio de cambiar la voluntad política. En el pasado, la organización de encuentros y jornadas de formación para explicar específicamente a los parlamentarios los problemas existentes y la necesidad de mejorar la situación ha demostrado su eficacia a la hora de garantizar el apoyo necesario para aprobar una nueva ley sobre la adopción que proteja mejor los derechos de los niños.

4.4 Dependencia de los fondos vinculados a la adopción internacional

58. La adopción internacional puede "generar una fuente de ingresos que muchas personas intentarán preservar y potenciar, con independencia de las necesidades reales de los niños"⁶⁵, sobre todo cuando se estén poniendo en juego importantes cantidades de dinero. En algunos casos, los ingresos vinculados a la adopción internacional en un Estado de origen pueden ser muy elevados. Si, por ejemplo, los futuros padres adoptivos tienen que abonar 10 000 euros en un Estado de origen en el que se realicen unas 2000 adopciones internacionales por año, dicho Estado recibirá cerca de 20 000 000 euros a cuenta de la adopción internacional. Para algunos Estados de origen, se trata de una suma considerable.

59. Por otro lado, algunos Estados de origen financian (parcialmente) su sistema de adopción con los gastos y honorarios que se pagan, y su sistema de protección de la infancia con las contribuciones y donaciones (véase el capítulo 6). Los Estados que quieren garantizar un flujo regular de fondos externos que sufrague su sistema de adopción y sus programas de protección de la infancia pueden sentirse obligados a mantener una "reserva" de niños de cara a la adopción internacional o a imponer unos servicios excesivos o innecesarios para la adopción⁶⁶, lo que evidentemente genera una dependencia. Las autoridades, los organismos de adopción, los centros de menores y otros intervinientes esperan, por ejemplo, recibir dinero en los casos

⁶⁴ *Parents for Ethical Adoption Reform* (PEAR), comentarios presentados por Gina Señor M. Pollock, documento ID USCIS-2007-0008-0056, disponible en la página web < www.regulations.gov >.

⁶⁵ Véase ACPF, *supra*, nota 20, pág. 22.

⁶⁶ Por ejemplo, la Autoridad Central de un Estado de recepción ha expresado su temor de que determinados Estados de origen puedan haberse vuelto dependientes de los ingresos generados por la legalización (en algunos casos excesiva) de documentos, lo que también es causa de gastos excesivos a cargo de los futuros padres adoptivos.

de adopción. Por consiguiente, pueden promover el abandono de niños⁶⁷ y obstaculizar la correcta aplicación del principio de subsidiariedad. Como reconoce el *African Child Policy Forum*, "el dinero determina no solamente la forma [...] en que se llevan a cabo las adopciones, sino también las razones por las que se instan numerosos procedimientos de adopción"⁶⁸.

4.5 Riesgos relacionados con las adopciones privadas, independientes y no reguladas por el Convenio

60. Las adopciones privadas favorecen los abusos económicos, al llevarse a cabo, por lo general, en un contexto de menor control por parte de las autoridades⁶⁹. Los acuerdos directos entre los padres biológicos de un Estado y los futuros padres adoptivos de otro Estado son fuente de abusos y presiones de todo tipo. Con frecuencia, no están bien informados o asesorados y pueden concertar la venta del niño o llegar a otro tipo de acuerdo ilícito o abusivo contrario al interés superior del menor. Ello puede incitar a determinadas personas, cegadas por su deseo de adoptar, a ofrecer dinero para facilitar el procedimiento. Son muchos los Estados que prohíben las adopciones privadas (por ejemplo, Guatemala o Panamá)⁷⁰.

61. También pueden producirse abusos en el marco de la adopción independiente (cuando los futuros padres adoptivos, considerados cualificados y aptos para adoptar por su Autoridad Central u organismo acreditado, se desplazan por sus medios a un Estado de origen para encontrar un niño que adoptar sin la asistencia de una Autoridad Central o de un organismo acreditado en el Estado de origen)⁷¹. Privados de asesoramiento y protección en el Estado de origen, los futuros padres adoptivos se exponen a toda clase de explotaciones, presiones y amenazas por parte de intermediarios sin escrúpulos. Aunque en los Estados contratantes las Autoridades Centrales o la autoridad competente intervienen en el procedimiento, las adopciones independientes no ofrecen las mismas garantías que cuando una Autoridad Central o un organismo acreditado guía a los futuros padres adoptivos de principio a fin, siempre que el organismo acreditado respete el Convenio.

62. A la luz de lo anteriormente expuesto, la Comisión Especial concluyó, en su reunión de 2010, que las adopciones privadas e independientes no eran compatibles con el Convenio y recomendó su prohibición⁷².

63. De hecho, cada vez son más los Estados que prohíben este tipo de adopciones (por ejemplo, Italia y Noruega) y exigen recurrir a organismos acreditados a fin de controlar y supervisar mejor las adopciones, limitando así el riesgo de abusos y prácticas no profesionales, en concreto en lo que respecta a los aspectos económicos de la adopción⁷³. En la actualidad, adoptar a través de un organismo acreditado, cualificado y ético, puede presentar numerosas ventajas, incluida la de trabajar con un equipo pluridisciplinar de profesionales cualificados y experimentados, capaces de ayudar a los futuros padres adoptivos a comprender el proceso de adopción internacional y acompañarlos en cada etapa, en particular en lo que respecta a los aspectos económicos.

⁶⁷ Buenas prácticas de EurAdopt en materia económica, *supra*, nota 19, capítulo 4.

⁶⁸ Véase ACPF, *supra*, nota 20, pág. 23.

⁶⁹ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, capítulo 8.6.6.

⁷⁰ Véase el art. 10 (b) de la Ley de adopciones de 2007 de Guatemala (Decreto 77-2007) y el art. 14 (2) de la Ley general de adopciones de 2008 de Panamá (Ley 61, de 12 de agosto de 2008).

⁷¹ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, capítulo 8.6.6.

⁷² Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2010 de la Comisión Especial, *supra*, nota 36, Recomendaciones n.º 1 y 22 a 24.

⁷³ Véase I. Lammerant y M. Hofstetter, *Adopción: ¿a qué precio? Por una responsabilidad ética de los países de recepción en la adopción internacional*, Lausanne, Terre des hommes, 2007, disponible en la página web < www.terredeshommes.org >, sección *Resources and Press*, apartado *Research*, pág. 29.

64. Asimismo, el riesgo de abusos económicos es generalmente más alto y la obtención de niños suele ser más frecuente en los Estados que no son parte en el Convenio, precisamente porque las adopciones privadas e independientes son más habituales allí. Por otra parte, la ausencia de una Autoridad Central designada en virtud del Convenio para supervisar el procedimiento de adopción es también fuente de problemas. Aunque es deseable que los Estados parte apliquen, en la medida de lo posible, las normas y garantías del Convenio (también en lo que se refiere a los aspectos económicos, véase el capítulo 1.2 de esta Nota) a los acuerdos de adopción internacional que celebren con los Estados que no son parte en el mismo⁷⁴, rara vez se produce esta circunstancia.

4.6 Un mercado en torno a la adopción

65. La adopción internacional se convierte a veces en “un verdadero mercado”⁷⁵. En algunos Estados, se ha montado todo un negocio en torno a ésta: hay empresas de marketing que ayudan a los futuros padres adoptivos a redactar sus biografías, hoteles que les ofrecen condiciones especiales, agencias de viaje que ofertan paquetes especiales para los futuros padres adoptivos que están a la espera de que se dicte la resolución definitiva de la adopción en el Estado de origen, e incluso los propios futuros padres adoptivos pueden suscribir pólizas de seguro especiales para resarcirse de las cantidades abonadas a una familia biológica que posteriormente cambie de opinión⁷⁶. Así pues, la adopción internacional esconde muchos intereses económicos, y la disminución o la interrupción de las adopciones en un Estado afecta a muchas personas.

5. COSTES, CONTRIBUCIONES Y DONACIONES: PROBLEMAS Y BUENAS PRÁCTICAS

5.1 Definición de las palabras clave

A. Problema: ausencia de definiciones armonizadas

66. Los aspectos económicos de la adopción internacional conllevan el uso de diversos términos fundamentales recogidos en el Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional (por ejemplo, beneficios materiales indebidos, gastos, honorarios, costes y remuneración) o que dimanen de la práctica (por ejemplo, contribuciones y donaciones). El hecho de que el Convenio no defina los términos fundamentales, sumado a la ausencia de definiciones armonizadas y aceptadas, puede engendrar ambigüedades, confusiones e interpretaciones incoherentes en los Estados contratantes y entre ellos (puede, por ejemplo, resultar más difícil saber lo que se puede considerar como beneficios materiales “indebidos”⁷⁷ u honorarios “razonables” en determinadas circunstancias)⁷⁸.

⁷⁴ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, capítulo 10.3. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, la nueva ley sobre la acreditación de 2012 (*Universal Accreditation Act*), que entró en vigor el 14 de julio de 2014, dispone que, en lo sucesivo, todas las agencias o personas que presten servicios de adopción deben haber sido acreditadas conforme a los estándares de los Estados Unidos en materia de acreditación a efectos del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional.

⁷⁵ Véase la Recomendación 1443 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, adoptada el 26 de enero de 2000 (5.ª sesión), disponible en la página web < www.assembly.coe.int >, sección *Documents*, apartado *Adopted Texts*.

⁷⁶ Véase K. Watson, *Who cares if people are exploited by adoption*, American Adoption Congress, disponible en inglés en la página web < www.americanadoptioncongress.org > sección *Education*, apartado *Best practices*. Véase también el capítulo 3 de la presente Nota.

⁷⁷ Véase ACPF, *supra*, nota 20, p. 21 y *African Child Policy Forum, Africa: The New Frontier for Intercountry Adoption*, Adís Abeba, 2012, disponible en la página < www.africanchildforum.org/ipc/ >.

⁷⁸ Así se desprende de las respuestas a los Perfiles de País en relación con las medidas adoptadas contra los beneficios materiales indebidos en determinados Estados de origen y de recepción. Véanse las respuestas de los Estados a la pregunta N.º 9 del Perfil de País de 2010, disponible en el sitio web de la Conferencia, en la dirección < www.hcch.net >, “Sección Adopción Internacional”. Los términos “contribución” y “donación”, por ejemplo, se

Además, la falta de claridad de las definiciones de los términos fundamentales puede dificultar aún más el estudio y el debate de los aspectos económicos.

B. Buenas prácticas: utilización de la terminología armonizada elaborada por el Grupo de Expertos

67. La búsqueda de soluciones a los problemas relacionados con los aspectos económicos de la adopción internacional debería empezar por un acuerdo sobre la definición de los principales conceptos. En efecto, una terminología armonizada es muy útil para propiciar la coherencia de usos y prácticas, evitando la confusión y la incertidumbre. La terminología definida y utilizada en esta Nota, aprobada por el Grupo de Expertos, puede ser un instrumento útil para solucionar este problema (véase la sección "Terminología" al principio de la presente Nota y el capítulo 8.1).

5.2 Transparencia

A. Problema: falta de transparencia

68. Es frecuente que no se den a conocer todos los gastos, o que si se hace, sean de difícil acceso y/o estén obsoletos. Ello se debe, en parte, a la ausencia de herramientas e instrumentos generalmente aceptados para registrar y comparar los datos, a tabús, a la reticencia de determinadas autoridades u organismos a comunicar datos económicos precisos y, consiguientemente, a una publicidad insuficiente de los costes. La falta de transparencia resulta evidente cuando las Autoridades Centrales de los Estados de recepción desconocen los costes aplicados en un Estado de origen, lo que puede provocar la desinformación de los futuros padres adoptivos. Una de las primeras cosas que suelen hacer estos antes de presentar una solicitud de adopción es visitar las páginas web de los organismos acreditados. No obstante, un buen número de ellas no ofrecen información detallada sobre los costes. Ofrecer información detallada a los futuros padres adoptivos desde las primeras etapas del proceso podría resultarles útil en la búsqueda de un organismo acreditado para la adopción.

69. La falta de transparencia también se debe a la reticencia a la hora de abordar los aspectos económicos y comunicar la información. Por ejemplo, a muchos (futuros) padres adoptivos les desagrada pensar en los aspectos económicos inherentes a la adopción o hablar abiertamente de estas cuestiones, quizá porque se sienten "víctimas de un sistema al que en cierta medida están contribuyendo involuntariamente"⁷⁹. La honestidad, la discreción, el orgullo y en algunos casos incluso la vergüenza pueden explicar este silencio.

70. Para los futuros padres adoptivos es especialmente importante saber distinguir lo que están obligados a pagar (por ejemplo, los costes correspondientes a un servicio preciso) de lo opcional (por ejemplo, una donación). A veces se piden unos honorarios de adopción "no oficiales" para que los trámites de un procedimiento avancen. Algunos organismos de adopción pueden exhortar a los futuros padres adoptivos a pagar incentivos a los funcionarios o directores de

suelen utilizar indistintamente para designar un pago ajeno a los "honorarios de adopción normales" y que está dirigido (o se supone que está dirigido) a reforzar el sistema de protección de la infancia, a nivel mundial o local. El trabajo de investigación sobre esta cuestión también pone de manifiesto esta confusión: por ejemplo, un organismo acreditado podría exigir una "contribución" aunque el Estado de origen no lo haga, a fin de ser considerado por éste como un "buen socio". El empleo o la afectación de las contribuciones también ilustra esta confusión. En función del Estado, las contribuciones pueden destinarse a pagar "gastos" administrativos, financiar el sistema (reforzar las Autoridades Centrales), costear programas de protección de la infancia y de la familia, o, en concepto de "donaciones" a instituciones, reembolsar los gastos de acogida de los niños y sufragar los gastos de niños no adoptables (por ejemplo, en Burkina Faso, Madagascar y Filipinas). Véanse las respuestas a las preguntas n.º 8 o 9 del Perfil de País de los Estados de origen.

⁷⁹ *Agence française de l'adoption, Cahier Psy No 12: L'argent dans l'adoption internationale*, disponible en la página web < www.agence-adoption.fr >, sección *Vous et votre enfant*, apartado *Les cahiers Psy AFA*, pág. 2.

orfanato que deciden sobre las asignaciones⁸⁰. Si no se les informa de que determinados pagos son opcionales, los futuros padres adoptivos no siempre saben que pueden negarse a realizarlos. Así, pueden llegar a desembolsar cantidades importantes que no se corresponden con los costes reales de una adopción en un Estado de origen, siendo fácil aprovecharse de ellos.

71. Cuando los pagos se realizan en efectivo y no se extiende ningún recibo, es prácticamente imposible saber a dónde y a quién va el dinero.

72. La falta de transparencia hace difícil que llegue a saberse el destino real del dinero, lo que puede alimentar la corrupción. La afectación de las contribuciones y donaciones puede no estar clara: por ejemplo, quizá no se indique, o se exprese en términos muy generales. Tanto los donantes como los perceptores suelen mantener en secreto la cuantía de las donaciones. El destino de la donación se puede ocultar o disimular. Puede ocurrir que no se sepa exactamente qué proporción del total desembolsado va a ir directamente al Estado de origen o al organismo acreditado que vaya a entregar el dinero a la Autoridad Central del Estado de origen o a una institución de menores local.

73. La falta de cooperación entre los Estados puede ser igualmente problemática, por ejemplo, cuando un Estado de origen hace todo lo posible por comunicar información sobre costes, contribuciones y donaciones pero ésta no es transmitida a su vez a los futuros padres adoptivos⁸¹ o cuando los Estados de recepción no explican a las autoridades de los Estados de origen cómo se financian los organismos acreditados ni cómo se establecen sus honorarios⁸².

B. Buenas prácticas en materia de transparencia

Recogida exhaustiva de datos

74. Los Estados utilizan distintos medios y métodos para recoger datos económicos sobre la adopción internacional. Las Tablas de costes, elaboradas por el Grupo de expertos y aprobadas por el Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia de La Haya, han sido diseñadas para mejorar la transparencia, agrupando la información en materia de costes de la que disponen los Estados de origen y de recepción⁸³. El objetivo no es ofrecer el "coste total" fijo de una adopción internacional, sino una horquilla de los gastos que se consideran razonables. Una vez cumplimentadas y publicadas, estas Tablas podrán servir de referencia para los futuros padres adoptivos y otros intervinientes, además de ayudarles a determinar si los gastos en los que incurrir se enmarcan dentro de las categorías y las horquillas previstas (véase el capítulo 8.2 de la presente Nota).

Información precisa y actualizada

75. Las Autoridades Centrales deben desglosar los gastos asociados a sus servicios de adopción y, llegado el caso, de la contribución que exigen. Es el caso de Suiza, que indica la tasa fija que generalmente exige la Administración por expediente de adopción, así como las tasas complementarias que pueden aplicarse si el procedimiento se dilata especialmente en el tiempo o la tramitación genera

⁸⁰ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, apartados 236 y 237.

⁸¹ En Letonia, por ejemplo, la Autoridad Central dispone de información sobre los costes estimados del procedimiento de adopción, pero ignora si los Estados de recepción con los que trabaja comunican esta información a los organismos acreditados y a los futuros padres adoptivos. Véase la respuesta de Letonia a la pregunta n.º 49 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

⁸² Véase la respuesta de Brasil a la pregunta n.º 47 y la respuesta de Filipinas a la pregunta n.º 48 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

⁸³ Pueden consultarse las tablas de costes en el epígrafe "Sección Adopción Internacional" del sitio web de la Conferencia de La Haya, en la dirección <www.hcch.net>.

gastos extraordinarios⁸⁴. En su manual sobre el procedimiento de adopción nacional e internacional, Burkina Faso indica las tasas obligatorias por la investigación social del niño, la pensión alimenticia del menor en la institución y la tramitación de los expedientes⁸⁵.

76. Así, por ejemplo, los organismos acreditados deberían comunicar, publicándolos en su sitio web, los gastos de los servicios de adopción y las contribuciones asociadas a cada uno de los Estados para los cuales dispongan de acreditación y autorización⁸⁶. Deberá informarse de los costes a las Autoridades Centrales de los Estados de origen y de recepción, que habrán de hallarse en situación de informar de los gastos facturados por el conjunto de los organismos acreditados para trabajar sobre el terreno. En este contexto, la función de supervisión de la Autoridad Central es crucial. Debería pedirse a los organismos acreditados que transmitan regularmente esta información económica a la Autoridad Central. La Autoridad Central italiana ya publica un documento por cada organismo acreditado en el que se indican los distintos gastos que factura⁸⁷. La información facilitada debería distinguir claramente los distintos tipos de honorarios, derechos y costes asociados a cada servicio propuesto (administrativo, judicial o médico, por ejemplo), tanto en el Estado de recepción como en el de origen⁸⁸. Debería distinguirse, asimismo, entre los costes y las contribuciones, es decir, entre los importes directamente vinculados a los servicios de adopción prestados en un expediente concreto y aquellos destinados a reforzar el sistema de protección de la infancia en el Estado de origen en general, así como entre los importes obligatorios y los opcionales (por ejemplo, la contratación de los servicios de un abogado en determinados países)⁸⁹.

77. Las Autoridades Centrales y los organismos acreditados deberían recabar información sobre los costes reales, en particular, los gastos de tramitación de los documentos que realiza la autoridad competente en su Estado, así como sobre toda modificación de los costes. Además, las Autoridades Centrales y los organismos acreditados de los Estados de recepción deberían reunir datos sobre los distintos pagos que han de realizarse en los Estados de origen.

78. En la medida de lo posible, las Autoridades Centrales y los organismos acreditados deberían velar por que los costes y otros pagos que publiquen sean precisos y se encuentren actualizados⁹⁰. Para evitar que quede obsoleta, esta información debería actualizarse al menos con carácter anual, con mención de la fecha en la que esta operación se llevó a cabo por última vez. Por ejemplo, la Autoridad Central de Filipinas (Intercountry Adoption Board, ICAB) ha creado un servicio que controla periódicamente el sitio web de los organismos acreditados extranjeros: siempre que hay documentación detallada disponible sobre los honorarios, el ICAB ejerce su facultad de control para exigir inmediatamente explicaciones sobre los honorarios aplicados⁹¹. De la misma manera, si estima excesivos los costes, la Autoridad Central de Brasil puede solicitar información a

⁸⁴ Véanse los epígrafes "Adopción" y "Emolumentos" del sitio web de la Autoridad Central de Suiza, en la dirección <www.bj.admin.ch>.

⁸⁵ Véase la respuesta de Burkina Faso a la pregunta n.º 8 del Perfil de País de 2010, *supra*, nota 77, y a la pregunta n.º 50 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

⁸⁶ *Children's Hope*, organismo acreditado en Estados Unidos, indica, por ejemplo, el total de los costes de adopción en los Estados con los que trabaja. Véase <<http://adopt.childrenshope.net/>>.

⁸⁷ Véase el apartado *I costi dell'adozione* del sitio web de la *Commissione per le Adozioni Internazionali*, en <www.commissioneadozioni.it>.

⁸⁸ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, capítulo 8. Véase, asimismo, el Informe de la Comisión Especial de 2000, *supra*, nota 34, Recomendación n.º 8.

⁸⁹ En algunos Estados de origen, por ejemplo, el procedimiento no obliga a los futuros padres adoptivos a contratar los servicios de un abogado o un letrado. Véase, por ejemplo, la respuesta de Burkina Faso a la pregunta n.º 54 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

⁹⁰ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 307.

⁹¹ *Ibidem*, anexo 2, "Filipinas".

los organismos acreditados. En todo caso, conviene señalar que los gastos pueden variar considerablemente; unos gastos más elevados pueden estar justificados en determinadas circunstancias, según la naturaleza y el nivel de servicios prestados por dichos organismos. En tal caso, es fundamental que se explique sin dejar lugar a dudas los motivos que justifican ese incremento.

Amplia difusión

79. La información puede difundirse por distintos medios. Diversas Autoridades Centrales publican en su sitio web, a veces en varios idiomas, los costes que comporta la adopción (por ejemplo, Italia⁹², Lituania⁹³, Filipinas⁹⁴ y Suiza⁹⁵) o, si fuere el caso, explican que no cobran nada (Colombia⁹⁶ y Perú⁹⁷, por ejemplo). Otras Autoridades Centrales plasman esta información en un documento (como un folleto) que entregan a los futuros padres adoptivos al inicio del procedimiento (sucede así concretamente en Burkina Faso⁹⁸). Asimismo, algunos Estados de origen publican las contribuciones que exigen. En su sitio web, el ICAB indica, asimismo, que "respalda también la petición de la *Association of the Child Caring Agencies of the Philippines* de incrementar su *Child Care Support Fund*, de 500 a 1000 dólares estadounidenses por colocación"⁹⁹.

80. Debe promoverse la publicación de información sobre los aspectos económicos de la adopción internacional en Internet. Las Autoridades Centrales o las autoridades acreditantes deberían examinar periódicamente la información publicada en los sitios web de los organismos acreditados propios y/o extranjeros que hayan sido autorizados para trabajar en su país con objeto de velar por la exactitud de los costes publicados. Definir las normas de cálculo y presentación de los costes dirigidas a los organismos acreditados en materia de adopción que operen en un mismo Estado de origen mejoraría la claridad en este aspecto. En Colombia, por ejemplo, la Autoridad Central está obligada por ley a publicar en su sitio web los costes desglosados de cada organismo acreditado extranjero¹⁰⁰ cuyos sitios web inspecciona prestando especial atención a los costes indicados para los servicios prestados durante el procedimiento de adopción en Colombia. Por su parte, en Ecuador, la Autoridad Central publica los gastos que exige cada organismo acreditado extranjero, una vez validados durante el procedimiento de autorización¹⁰¹. En algunos Estados, la Autoridad Central obliga a los organismos acreditados a publicar sus honorarios. En China (Región Administrativa Especial de Hong Kong), por ejemplo, esta información debe constar en los folletos de presentación de los servicios de los organismos acreditados.

81. Además, se invita a las Autoridades Centrales de los Estados de origen a contrastar la información sobre costes que publican los organismos acreditados que trabajan en el mismo para determinar cuáles pueden considerarse razonables

⁹² Véase el apartado *I costi dell'adozione* del sitio web de la *Commissione per le Adozioni Internazionali*, en la dirección <www.commissioneadozioni.it>.

⁹³ Véase el sitio web de la Autoridad Central de Lituania, en la dirección <www.ivaikinimas.lt>.

⁹⁴ Véase el apartado *Fees, charges and assessments* del sitio web de la Autoridad Central de Filipinas, en la dirección <www.icab.gov.ph>.

⁹⁵ Véase el sitio web de la Autoridad Central de Suiza, *supra*, nota 84.

⁹⁶ Véanse los apartados "Familia y Sociedad" y "Programa de Adopciones" del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en la dirección <www.icbf.gov.co>.

⁹⁷ Véanse los apartados "Secretaría Nacional de Adopciones" y, ahí, "Preguntas frecuentes, Pregunta 3" del sitio web de la Autoridad Central del Perú, en la dirección <www.mimp.gob.pe>.

⁹⁸ Véase la respuesta de Burkina Faso a la pregunta n.º 50 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

⁹⁹ Véase el sitio web de la Autoridad Central de Filipinas, *supra*, nota 94.

¹⁰⁰ Véase el sitio web de la Autoridad Central de Colombia, *supra*, nota 96 y la Ley 1098, de 2006. Además, la Autoridad Central de Colombia (ICBF) decidió en mayo de 2012 que los organismos acreditados en materia de adopción deberían publicar sus gastos y honorarios mediante un formulario facilitado por ella y que está siendo elaborado a partir del modelo propuesto por el Grupo de Expertos sobre los aspectos económicos de la Conferencia de La Haya.

¹⁰¹ Respuesta de Ecuador a la pregunta n.º 49 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

y detectar eventuales abusos. Las Autoridades Centrales de los Estados de recepción deberían intercambiar información sobre los costes de sus organismos acreditados para conocer las prácticas generales, lo que permitiría a los Estados determinar si los gastos facturados por un organismo acreditado concreto superan con creces los de otros y la razón, si la hubiere, de dicha diferencia. Compartir esta información podría poner sobre aviso de los abusos con más facilidad a los Estados.

Notificar con antelación todos los costes a los futuros padres adoptivos

82. Si se informa a los futuros padres adoptivos de todos los costes y contribuciones (así como de las condiciones relativas a los pagos, en especial, de la posibilidad de conseguir su anulación, reducción o reembolso) antes de iniciar el procedimiento de adopción y comenzar a trabajar con un organismo acreditado, estos podrán decidir con conocimiento de causa si continúan o no con el procedimiento, elegir con qué organismo trabajan y fijar su presupuesto. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, los organismos acreditados y las personas y organismos autorizados (pero no acreditados) facilitan a los futuros padres adoptivos, con anterioridad a la solicitud de adopción, un baremo de los honorarios y gastos estimados, así como una explicación de las condiciones en las cuales pueden exigirse, anularse, reducirse o reembolsarse, indicando el momento y la forma en que deben abonarse los honorarios y costes¹⁰². En Quebec (Canadá), el contrato suscrito por los futuros padres adoptivos y el organismo acreditado debe recoger obligatoriamente los gastos estimados. A continuación, la Autoridad Central comprueba que los pagos percibidos por el organismo acreditado coinciden con las estipulaciones de los contratos formalizados con los futuros padres adoptivos por dicho periodo.

Proponer un calendario de pagos a los futuros padres adoptivos

83. Es importante que los futuros padres adoptivos sepan en qué fases del procedimiento deberán abonar determinados honorarios. La Autoridad Central de Quebec (Canadá), por ejemplo, invita a los organismos acreditados en materia de adopción a incluir un calendario de pagos en el contrato suscrito con los futuros padres adoptivos. En Francia¹⁰³, los organismos acreditados ayudan a este colectivo a planificar su adopción internacional y no pueden solicitar el pago de honorarios antes de que se haya ultimado la planificación.

84. Si los futuros padres adoptivos debieran pagar honorarios en distintas etapas del procedimiento, debería facilitárseles un calendario de pagos, como el elaborado por la Autoridad Central de Filipinas. Este calendario especifica que debe abonarse un primer importe a la Autoridad Central en el momento de la presentación de la solicitud de adopción, y que los gastos de tramitación y los posibles gastos de colocación previos a la adopción han de abonarse cuando se acepta la propuesta de asignación¹⁰⁴.

Operaciones registradas y, si procede, realizadas a través de los organismos acreditados

85. Los Estados pueden establecer límites a los medios de pago autorizados para poder rastrearlos; por ejemplo, pueden exigir que el pago se realice mediante

¹⁰² Es una de las condiciones de la acreditación que deben observar los organismos acreditados y las personas y organismos autorizados (no acreditados). Véase el Título 22 del Código de Reglamentos Federales de Estados Unidos, § 96.40 (a), disponible en la dirección <www.ecfr.gpoaccess.gov>.

¹⁰³ *Code de l'action sociale et des familles*, art. R 225-41, disponible en <www.legifrance.gouv.fr>, sección *Accueil*, apartado *les codes en vigueur*.

¹⁰⁴ Véase el sitio web de la Autoridad Central de Filipinas, *supra*, nota 94.

transferencia bancaria a una cuenta bancaria específica¹⁰⁵ y que la cuantía no exceda la determinada por la autoridad o el organismo de que se trate. Las leyes y los reglamentos deberían prohibir los pagos en efectivo a todos los intervinientes. Los futuros padres adoptivos no deberían llevar consigo ni abonar cantidades importantes en efectivo en contraprestación por los servicios de adopción. En Sudáfrica, la Ley del menor (*Children's Act*) prohíbe dar y recibir contraprestaciones en efectivo o en especie por la adopción de un niño; en Filipinas, el sitio web de la Autoridad Central exige que todos los pagos se realicen mediante cheque de empresa o transferencia bancaria internacional¹⁰⁶.

86. Otra garantía consiste en obligar a realizar los pagos a través de un organismo acreditado, en lugar de permitir que los futuros padres adoptivos los cursen directamente¹⁰⁷.

87. Otra opción que sugiere el SSI sería la de lograr una mayor implicación de las Autoridades Centrales en la gestión de los costes, en especial, las transferencias monetarias. Según este modelo sencillo (que no ha traspasado el plano teórico), la Autoridad Central del Estado de origen facturaría el coste total del procedimiento de adopción a la del Estado de recepción. Concluido el procedimiento, la Autoridad Central del Estado de recepción facturaría, a su vez, en su totalidad o en parte, estos costes a los padres adoptivos. La viabilidad de este modelo debería poder evaluarse con un proyecto piloto que contase con la participación voluntaria de distintos Estados parte del Convenio. No obstante, esta opción precisa de una Autoridad Central firme y de un marco normativo riguroso. Además, en determinados Estados de recepción, la implicación de las Autoridades Centrales en transacciones con los futuros padres adoptivos puede no ser legal o coherente con el papel principal del Gobierno.

Fomentar la emisión de recibos oficiales y facturas detalladas

88. Cuando se solicite un pago a los futuros padres adoptivos, el requerimiento debería ir acompañado de un escrito (factura). Una vez efectuado, el pago debería confirmarse por escrito (recibo). Si pudieran entregarse recibos oficiales a nombre de la familia solicitante por todas las actividades facturadas en los dos Estados cuando un organismo acreditado o su representante o colaborador preste un servicio, mejoraría la transparencia¹⁰⁸.

89. En Irlanda, la Autoridad Central ha adoptado el planteamiento de supervisar todos los pagos y se reserva el derecho de solicitar que se acrediten los importes mediante la presentación de justificantes. Así, los futuros padres adoptivos pueden verse obligados a aportar las facturas y los recibos originales desglosados. Si la Autoridad Central considera que los pagos satisfechos son excesivos o que se han realizado operaciones en efectivo sin justificante, puede negarse a inscribir la adopción en el Registro de Adopciones Internacionales¹⁰⁹. Sin embargo, como se indica en el capítulo 7.5 de la presente Nota (apartado 169), se trata de medidas

¹⁰⁵ Así sucede en Canadá (Quebec). Véase también la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, párrafo 246.

¹⁰⁶ Ley del menor 38/2005, art. 249(1)(a), véase la sección *Documents*, apartados *Acts* y *2005* del sitio web del Gobierno de Sudáfrica en la dirección <www.gov.za>. Véase, asimismo, el sitio web de la Autoridad Central de Filipinas: "Todos los pagos [...] se realizarán obligatoriamente por cheque de empresa o transferencia bancaria internacional a la orden del Consejo de Adopción Internacional. No se aceptarán ni los cheques nominativos o de viaje ni el pago en especie", *supra*, nota 94.

¹⁰⁷ Véanse las Buenas prácticas de EurAdopt en materia económica, *supra*, nota 19, pág. 26. Véase también *Policy Proposals for Fairer International Adoption Practice*, Schuster Institute for Investigative Journalism, rec. 2, pág. 1.

¹⁰⁸ Así sucede en Canadá (Quebec). Véase también la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, apartado 238 y la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 393.

¹⁰⁹ Véase la sección *How to register an Intercountry Adoption* en el sitio web de la Autoridad Central de Irlanda, en la dirección <www.aai.gov.ie>.

que deben aplicarse con moderación y únicamente cuando no sean contrarias al interés superior del niño.

Transparencia de la afectación final de los importes percibidos

90. Es importante conocer el verdadero destino de los fondos. Al tratarse de costes de adopción, han de remunerar un servicio concreto. Por ejemplo, debe obligarse a los representantes y colaboradores de los organismos acreditados extranjeros de los Estados de origen a informar de manera clara a los organismos acreditados para los que trabajan de cómo se han gastado los fondos desembolsados por los servicios prestados durante el procedimiento de adopción. En este sentido, los organismos acreditados de Quebec exigen a sus representantes en los Estados de origen que sigan de cerca y registren todas las operaciones económicas que se realicen en ellos. Al final de cada procedimiento de adopción, los representantes deben remitir al organismo acreditado un informe detallado de todos los servicios prestados (ya sea por ellos o a través de colaboradores), indicando el número de horas y los importes correspondientes. Además, debe emitirse un recibo que describa la labor realizada y el importe satisfecho en relación con cada pago. Gracias a esta práctica, que, a fin de cuentas, aumenta la transparencia y la responsabilidad de los interesados, el organismo acreditado puede controlar de manera más eficaz las operaciones económicas en el Estado de origen.

91. En cuanto a las contribuciones y donaciones, debe concretarse la afectación última de los fondos (véase capítulo 6.3 de la presente Nota) a fin de evitar beneficios materiales indebidos.

92. Debe explicarse con claridad a los futuros padres adoptivos a qué se afectan las contribuciones y donaciones. El dinero debería asignarse al sistema de protección de la infancia, incluido el sistema de adopción, y no solamente a los centros de menores que participan en la adopción internacional¹¹⁰.

93. Las Autoridades Centrales, o las autoridades competentes afectadas, deberían realizar un estrecho seguimiento de la afectación de los fondos que reciben organismos y personas. A título de ejemplo, hay Estados que exigen una auditoría anual de los organismos acreditados¹¹¹. Las Autoridades Centrales deberían exigir que todas las operaciones económicas queden registradas y sean objeto de informes detallados. Cada Estado podría definir criterios concretos de supervisión de los aspectos económicos de los intervinientes.

94. Los Estados de origen que han recibido las contribuciones y donaciones deben dar cuenta de los programas de protección de la infancia que se financian con ellas. En China, la Autoridad Central publica una lista anual de los proyectos emprendidos y de las compras sufragadas con las contribuciones de los organismos acreditados extranjeros¹¹².

95. Deberían poder justificarse todos los desembolsos. La Autoridad Central del Estado de origen podría, asimismo, exigir informes anuales a las instituciones

¹¹⁰ En algunos Estados de origen, el sistema de orfanatos funciona a dos velocidades: los que intervienen en adopciones internacionales reciben más fondos para prestar los servicios y bienes materiales a los niños que acogen, mientras que los que no participan en ellas obtienen menos dinero por lo que no pueden prestar una atención de la misma calidad a los niños a su cargo. En algunos Estados, hay orfanatos que piden más dinero que otros y los pedidos de "donaciones" se están disparando.

¹¹¹ En determinados Estados, la Autoridad Central realiza esta auditoría, mientras que en otros corresponde a los organismos acreditados encargarse de que esta labor sea realizada por auditores jurados. Véase, en general, las respuestas a las preguntas n.º 11, 34 y 51 del Cuestionario 2009, *supra*, nota 11. Véase, asimismo, la respuesta de Canadá (Columbia Británica, Manitoba y Quebec) a la pregunta n.º 34 y la respuesta de España a la pregunta n.º 51 del Cuestionario de 2009.

¹¹² Véase *China Centre for Children's Welfare and Adoption*, en <www.cccwa.cn>.

beneficiarias. De la misma manera, podría considerarse que la Autoridad Central del Estado de origen elaborase una lista (con carácter limitativo) de la posible afectación de las contribuciones y donaciones, que debería reflejar las necesidades reales del sistema de protección de la infancia en dicho Estado.

96. La falta o la insuficiencia de información clara sobre las acciones a las que se destinan los fondos o sobre cómo se emplea el dinero debería conducir al cese de la cooperación¹¹³.

Cooperación entre los Estados y otras partes interesadas en materia de transparencia

97. La transparencia exige una estrecha cooperación entre los Estados¹¹⁴. Algunos Estados de origen pueden considerar deseable que las Autoridades Centrales de los Estados de recepción cooperen con mayor frecuencia y eficacia en la cuestión de los costes a efectos de facilitar la gestión de la información, sobre todo con los Estados cuyas Autoridades Centrales han delegado íntegramente la administración del programa de adopción en organismos acreditados¹¹⁵. Asimismo, los Estados podrían intercambiar sus experiencias e instrumentos para mejorar la transparencia.

98. Al evaluar la fiabilidad del procedimiento de adopción internacional en determinados Estados de origen y la posibilidad de iniciar o mantener la cooperación con ellos, los Estados de recepción deben tener en cuenta las repercusiones económicas que tiene o tendrá el desarrollo de la adopción internacional en los Estados en cuestión¹¹⁶. Como se explica en el capítulo 4.4 de esta Nota, en determinados casos, los ingresos que genera la adopción internacional en un Estado de origen concreto pueden ser tan elevados que el Estado termine dependiendo de dichos fondos o, al menos, teniendo un importante incentivo para seguir percibiéndolos.

5.3 Carácter razonable

A. Problema: diferencias significativas y ausencia de límites, en concreto, en materia de honorarios y costes

99. Se observan diferencias significativas entre los honorarios y los gastos que se exigen de un Estado de origen a otro, de un Estado de recepción a otro o en un mismo Estado, y entre los costes de un organismo acreditado a otro. Así, los futuros padres adoptivos pueden pagar entre 10 000 y 40 000 dólares canadienses en la Columbia Británica (Canadá); 12 100 y 22 000 euros en Dinamarca; 3000 y 15 000 euros en Francia; y 9000 y 30 000 euros en los Países Bajos¹¹⁷. Diversos estudios han puesto de manifiesto, asimismo, las diferencias entre los importes que los

¹¹³ Véase la recomendación formulada en las Buenas prácticas de EurAdopt en materia económica, *supra*, nota 19, pág. 5.

¹¹⁴ Por ejemplo, durante el Seminario de 2010 dedicado a la "Protección transfronteriza de los niños en África austral y oriental: el papel de los Convenios de La Haya relativos a los niños" (Pretoria, 22-25 de febrero de 2010), altos funcionarios, jueces, universitarios, investigadores y otros expertos de distintos países acordaron por unanimidad que "los países de recepción y de origen deben cooperar para intercambiar información sobre el coste real de los trámites de la adopción". Las Conclusiones y Recomendaciones del Seminario están disponibles en el sitio web de la Conferencia, en <www.hcch.net>, "Sección Adopción Internacional", apartado "Seminarios".

¹¹⁵ Éste es el anhelo, por ejemplo, de la Autoridad Central de Colombia, Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, anexo 2, "Colombia".

¹¹⁶ Por ejemplo, en Guatemala, se señaló que, en la época en la que el número de adopciones internacionales era muy elevado, los ingresos obtenidos por ellas se convirtieron en la segunda fuente de ingresos del país. Dicho cálculo contabilizaba el coste medio de cada adopción internacional, así como los importes abonados a los distintos intervinientes en el proceso de adopción. Asimismo, se tenían en cuenta los gastos de estancia en el Estado de origen durante dicho procedimiento.

¹¹⁷ Respuestas de Canadá (Columbia Británica), Dinamarca, Francia y los Países Bajos a la pregunta n.º 8(b) del Perfil de País 2010, *supra*, nota 78.

padres adoptivos pagan por adoptar a un niño originario de un mismo Estado, que van, por ejemplo, desde los 3500 hasta los 17 000 euros en la India y desde los 4000 hasta los 21 000 euros en Colombia¹¹⁸. En muchos casos, el importe puede situarse muy por encima de los gastos justificados y honorarios razonables que deberían facturar los distintos intervinientes.

100. Como resume el SSI, "los pagos exigidos, el coste de determinados servicios o documentos, los honorarios de los profesionales, las donaciones a las instituciones, los regalos, las gratificaciones, etc., son a menudo excesivos, incluso inaceptables"¹¹⁹.

101. El Convenio menciona el término "honorarios razonables", pero no se pronuncia acerca de qué puede considerarse razonable, por lo que esta labor corresponde a los Estados. Ahora bien, no todos los Estados contratantes han aportado datos exactos o un método de cálculo que permita recomendar o fijar el coste de los servicios de adopción. En determinados casos, las Autoridades Centrales no poseen el mandato o la capacidad jurídica para emprender semejante labor, por lo que recae en los organismos acreditados la tarea de determinar el precio que deben exigir por sus servicios¹²⁰. Así, con frecuencia distintos intervinientes aprovechan la falta de una normativa que ponga cortapisas a los costes para encarecer los precios.

102. Cuanto más elevados sean los importes en juego, más lucrativa parecerá la adopción, y mayor será su atractivo para personas físicas u organismos interesados básicamente en su aspecto comercial. Autorizar a los profesionales a fijar sus honorarios sin supervisión deja, por ende, la puerta abierta a prácticas económicas contrarias a la ética. Por ejemplo, algunos organismos acreditados en materia de adopción invitan a los futuros padres adoptivos a "pagar más" para acelerar la adopción, explicándoles que colaboran con un establecimiento o socio que puede "agilizar" las adopciones internacionales previo pago de un suplemento¹²¹.

103. No obstante, tal y como subrayan EurAdopt y el Nordic Adoption Council, "razonable" no quiere decir "el menor posible"¹²². Si el mínimo resulta demasiado bajo, es posible que los honorarios y los costes no remuneren adecuadamente la labor realizada, lo que podría disuadir a las personas cualificadas de ejercer esta profesión. Así, por ejemplo, una remuneración exigua puede desincentivar a los trabajadores sociales si no se tiene suficientemente en cuenta el tiempo que dedican y los riesgos a los que quizá se expongan¹²³. Es legítimo que unos servicios de calidad sean remunerados en consonancia. En su defecto, los profesionales pueden verse abocados a recurrir a medios ilícitos para completar sus ingresos

¹¹⁸ Véase el estudio sobre los costes de la adopción presentado por la Autoridad Central italiana (CAI) con ocasión de la 17.ª reunión de las Autoridades Centrales europeas, Roma, 1 y 2 de diciembre de 2011. Los documentos, que pueden consultarse si se solicitan, recogen los gastos que cobran distintos organismos acreditados de diversos Estados europeos por las adopciones que tienen lugar en determinados Estados de origen. Véase también ACPF, *supra*, nota 20, pág. 21-22.

¹¹⁹ Ficha de formación del SSI, *supra*, nota 20.

¹²⁰ Por ejemplo, en Alemania, Brasil, Estados Unidos, Finlandia, Nueva Zelanda y Portugal, los propios organismos acreditados fijan los precios de sus servicios. Véanse las respuestas de Brasil y Estados Unidos a la pregunta n.º 48 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

¹²¹ Por ejemplo, antes de que Haití ratificase el Convenio, la agencia Wasatch International Adoptions (WIA) explicaba en su página web que "la WIA trabaja con un orfanato en Haití que está en condiciones de acelerar los trámites de la adopción. Sin embargo, este orfanato percibe unos honorarios superiores a la media: ascienden a 16 000 dólares estadounidenses frente a los 8000 dólares estadounidenses de los demás centros haitianos. Este orfanato es capaz de agilizar el procedimiento de adopción, por lo que los plazos son, en general, de 12 a 14 meses en lugar de los 18 a 24 normalmente necesarios" (fuente: www.wiaa.org/haiti.asp, consultado por última vez el 25 de febrero de 2010).

¹²² Buenas prácticas de EurAdopt en materia económica, *supra*, nota 19, pág. 30.

¹²³ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 463, para un análisis de la escasez de trabajadores sociales en determinados Estados. La seguridad de estos trabajadores puede verse amenazada cuando tienen que trabajar en zonas recónditas o reunirse a solas con una familia.

(por ejemplo, aceptar un soborno) o asumir demasiados trabajos que podrían desviarlos de su misión inicial y generar conflictos de intereses¹²⁴.

B. Buenas prácticas para limitar los honorarios y los costes

Prohibir facturar determinados tipos de servicio

104. Los Estados pueden prohibir los pagos por actuaciones o servicios específicos. Así, por ejemplo, pueden vetar los pagos que pretendan acelerar el procedimiento¹²⁵ o prohibir expresamente a los organismos acreditados que facturen aquellos servicios que el Estado presta normalmente a los futuros padres adoptivos a título gratuito¹²⁶.

Limitar los importes y fijar una horquilla para los costes y honorarios

105. La normativa puede imponer un límite máximo al coste de los servicios prestados por los organismos acreditados, los profesionales y las demás autoridades a fin de evitar los riesgos aparejados a la libertad de precios, como la inflación de los costes¹²⁷. En Israel, el Reglamento sobre la adopción de niños de 1998 fija en 20 000 dólares estadounidenses la cuantía máxima de los honorarios de una adopción internacional, gastos de viaje y alojamiento excluidos¹²⁸. En la Comunidad francesa de Bélgica, el precio que un organismo acreditado exige por los servicios que ofrece a los futuros padres adoptivos una vez evaluada su aptitud para adoptar no puede ser superior a 2500 euros¹²⁹. Dado que los costes totales están sujetos a un máximo, los organismos acreditados buscarán la mejor relación calidad-precio entre los profesionales con los que trabajan (por ejemplo, intérpretes y abogados), pues saben que no pueden repercutir el coste a los futuros padres adoptivos¹³⁰.

106. Si no fuera posible fijar límites legales por ser necesario mantener la flexibilidad derivada de la fluctuación de los costes, las Autoridades Centrales pueden fijar una *horquilla* de precios para cada servicio¹³¹. Esta horquilla no debería ser demasiado amplia para no dejar demasiado margen al arbitrio personal.

107. Las Autoridades Centrales deben trabajar con las autoridades acreditantes y los colegios profesionales para regular sus respectivos costes y establecer una horquilla aceptable.

¹²⁴ Un empleado de un organismo acreditado que trabaje, asimismo, con orfanatos en el Estado de origen puede, por ejemplo, verse atrapado entre intereses contrapuestos (buscar la colocación nacional del niño y ayudar a futuros padres adoptivos extranjeros a adoptar a ese mismo niño). Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 228.

¹²⁵ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 349 y el Borrador de directrices de la IPC, *supra*, nota 41, art. 69.

¹²⁶ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 352. La Guía de Buenas Prácticas n.º 2 recoge una serie de casos en los que los organismos acreditados han facturado servicios que, en realidad, han sido prestados de manera gratuita por la Autoridad Central del Estado de origen.

¹²⁷ Véase el Borrador de directrices de la IPC, *supra*, nota 41, art. 68.

¹²⁸ Respuesta de Israel a la pregunta n.º 10(2) del Cuestionario de 2005, *supra*, nota 11. Véase, asimismo, la respuesta de Alemania a la misma pregunta, en la que indica que, en virtud del artículo 5 del Reglamento sobre la acreditación de las agencias de adopción y los costes, los honorarios de las agencias de adopción (no acreditadas) están fijados en 2000 euros (1200 euros por la elaboración del informe sociológico y 800 euros por el procedimiento de adopción).

¹²⁹ Respuesta de Bélgica (Comunidad francesa) a la pregunta n.º 8(b) del Perfil de País de 2010, *supra*, nota 78. Este límite máximo se revisará a finales de 2012, fijándose en 2800 euros para las adopciones internacionales y en 3500 euros para las adopciones nacionales.

¹³⁰ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartados 383 y 397.

¹³¹ Véase, por ejemplo, la respuesta de Burkina Faso a la pregunta n.º 48 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11. En este país, la legislación recoge los costes que fija la Autoridad Central.

108. Al tratarse de profesionales, la horquilla debería tener en consideración los honorarios exigidos por servicios comparables en una misma región. Sólo deberían considerarse razonables los honorarios que cumplan los siguientes requisitos:

- honorarios autorizados por ley en el Estado en el que se realice el pago y se preste el servicio;
- honorarios proporcionales al número de horas, a la cualificación y a la experiencia necesarios para prestar el servicio, así como a su complejidad y a los gastos generales conexos;
- honorarios no superiores a los percibidos por organismos o profesionales similares, habida cuenta del número de horas, de la cualificación y de la experiencia necesarios para prestar el servicio, así como de su complejidad y de los gastos generales conexos;
- honorarios fijados teniendo en cuenta los salarios estándar en el lugar donde se presta el servicio, tanto del personal local como del extranjero, incluidos los suplementos habituales (tales como vacaciones y prestaciones sociales) o impuestos por ley; los honorarios pagados a los profesionales por servicios prestados en los Estados de origen similares a los necesarios para una adopción nacional, y los datos macroeconómicos generales¹³².

109. En el caso de los organismos acreditados, si las Autoridades Centrales y las acreditantes han definido una horquilla adecuada, pueden exigir a los organismos acreditados afectados que les consulten (en el momento de la acreditación, autorización, renovación o en caso de modificación) con el fin de garantizar que los costes entran dentro de los límites autorizados¹³³. Las Autoridades Centrales, las acreditantes y los colegios profesionales pueden solicitar que se les informe de toda modificación de los honorarios y exigir que se justifique.

110. Además, para evitar toda relación o dependencia económica entre los organismos acreditados y los profesionales con los que a menudo colaboran estrechamente, las autoridades competentes de los Estados de origen pueden mantener una lista de referencia de los profesionales (traductores, abogados o conductores, por ejemplo) cuyos gastos y honorarios se ajusten a las horquillas que figuran en estas tablas. Aquellos que apliquen unos honorarios más elevados podrán ser eliminados de la lista.

Fijar las normas de remuneración

111. Los Estados pueden exigir que las autoridades y los organismos respeten determinados límites cuando fijen el salario de su personal, sus representantes y sus colaboradores¹³⁴. Así, por ejemplo, la remuneración no debería supeditarse al número de adopciones o a las características del niño dado en adopción. Cuando el número de adopciones lo permita, la mejor opción consiste en recurrir a una remuneración mensual¹³⁵. Aunque, visto el descenso del número de adopciones internacionales, resulta cada vez más difícil en la práctica. Por consiguiente, cuando no sea posible pagar un salario mensual, la remuneración puede consistir en un importe a tanto alzado por servicio o en una compensación por hora. En

¹³² Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 386 para un ejemplo relativo al ejercicio de la medicina. Los honorarios de un expediente de adopción no pueden ser exactamente iguales a los de un divorcio o un asunto de sustracción, pero sí ofrecer un buen referente. Las diferencias pueden ser razonables si se deben a la complejidad y al número de horas del expediente, así como al número de años de experiencia y a los idiomas hablados.

¹³³ Véase la respuesta de Burkina Faso a la pregunta n.º 48 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

¹³⁴ Para información ampliada sobre el significado de los términos "personal", "representantes" y "colaboradores", tal y como se emplean en la presente Nota 2, véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, capítulo 6.

¹³⁵ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 376.

todo caso, la remuneración no debería supeditarse nunca al "éxito" de las adopciones ni al número de expedientes que haya llegado a buen término. Su cuantía debería ser, asimismo, razonable.

112. Resulta, también, importante que los organismos acreditados expliquen con claridad y de antemano la remuneración de su personal, sus representantes y sus colaboradores.

113. La remuneración debe ser comparable a los baremos retributivos que rigen en el Estado donde trabaja el profesional, habida cuenta de las tareas a realizar, las competencias necesarias y la normativa local vigente en dicho Estado para puestos similares¹³⁶. En este sentido, debería informarse perfectamente a los organismos acreditados de estos baremos en ambos Estados¹³⁷ y, si fuere necesario, en un plano más local¹³⁸. Por ejemplo, puede seguirse la metodología retributiva del personal local de las embajadas en un país determinado¹³⁹.

114. Los datos locales comparables permiten fijar así un baremo retributivo adecuado para un puesto determinado en dicho país. Es conveniente, además, que las remuneraciones no sean demasiado bajas para retribuir equitativamente los servicios de calidad.

Atenuar las presiones económicas que pesan sobre los (futuros) padres adoptivos

115. Si los gastos son razonables, la presión económica ejercida sobre los (futuros) padres adoptivos será menor. A estos efectos, el SSI propone tomar en consideración las siguientes medidas:

- dedicar tiempo suficiente a la cuestión de los costes y de las eventuales prácticas ilícitas durante las reuniones de preparación de los futuros padres adoptivos, insistiendo en particular en los riesgos que pueden generarse;
- instar a los futuros padres adoptivos a tener sistemáticamente informado a su organismo acreditado en materia de adopción y/o a la autoridad encargada de su expediente de todas las peticiones económicas que les hagan o de cualquier otro tipo de posible abuso del que sean víctimas a lo largo del procedimiento;
- ofrecer un "servicio de ayuda" a los futuros padres adoptivos (por teléfono o correo electrónico) que les permita denunciar cualquier abuso, si fuera necesario de forma anónima;
- anexar al expediente de todos los futuros padres adoptivos una sencilla lista de control, con todas las etapas del procedimiento de adopción en el Estado de origen, invitando a los futuros padres adoptivos a anotar las cantidades abonadas en cada una de ellas y, en particular, cualquier gasto suplementario no estipulado en el contrato suscrito con el organismo acreditado. Este documento se remitirá posteriormente al organismo acreditado (y/o a la autoridad competente) para su examen, con copia a las Autoridades Centrales del Estado de recepción y de origen.

116. Además, cuando la adopción se realice por intermedio de un organismo acreditado en materia de adopción, el riesgo de presiones económicas puede también verse reducido. Dicho organismo debería indicar claramente los gastos desde el primer momento y gestionar todos los pagos. Así, no tendría por qué ejercerse ninguna presión sobre los futuros padres adoptivos para que paguen más

¹³⁶ Ibídem, apartado 377.

¹³⁷ Ibídem, apartado 402.

¹³⁸ En la capital, las remuneraciones pueden ser diferentes de las que se aplican, por ejemplo, en provincias.

¹³⁹ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 377.

de lo inicialmente previsto. Si se les pidiera abonar cualesquiera cantidades suplementarias, deberían ponerse inmediatamente en contacto con su organismo acreditado.

6. CONTRIBUCIONES, PROYECTOS DE COOPERACIÓN Y DONACIONES: PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

6.1 Contribuciones, proyectos de cooperación y donaciones y vínculos con el procedimiento de adopción

A. Problema: Riesgos derivados del vínculo con la adopción

117. El vínculo entre el procedimiento de adopción y las contribuciones, los proyectos de cooperación y las donaciones plantea numerosos problemas por las repercusiones que puede tener para el procedimiento y por las posibles prácticas contrarias a la ética que puede suscitar en el Estado de origen. A continuación se exponen los efectos más graves.

Influencia sobre el procedimiento

118. Las contribuciones, en particular si no hay transparencia y una regulación rigurosa, y las donaciones pueden perjudicar la integridad y el buen desarrollo del procedimiento de adopción. Entre otras cosas, pueden llevar a primar la adopción internacional sobre las soluciones nacionales; por esta causa, el apoyo a la familia biológica puede ser insuficiente, y puede ocurrir que no se investigue la adoptabilidad del menor y las soluciones alternativas de acogimiento en el ámbito nacional, o que se realice una investigación insuficiente (incumplimiento del principio de subsidiariedad)¹⁴⁰.

119. Incluso si se han realizado después de la adopción y/o con el acuerdo de la Autoridad Central del Estado de origen, e incluso si su cuantía es limitada, las donaciones pueden igualmente tener influencia sobre el procedimiento de adopción.¹⁴¹

Factor de dependencia y anticipación

120. Las contribuciones y las donaciones generan una dependencia de los Estados de origen en relación con este tipo de fondos, creando en ellos expectativas sobre el mantenimiento de las donaciones. Aquellos Estados que quieren garantizar un flujo regular de fondos para mantener los esfuerzos de protección de la infancia pueden sentirse obligados a mantener un "fondo" de niños para la adopción internacional¹⁴².

121. A título de ejemplo, en ciertos Estados de origen, el funcionamiento de los centros de acogida de menores depende de las contribuciones y donaciones vinculadas a la adopción internacional. Con suma frecuencia, estos establecimientos no favorecen la reunificación de los niños y su familia biológica, ni la búsqueda de soluciones alternativas de acogimiento en el ámbito nacional para los niños de los que se ocupan. Prefieren las adopciones internacionales, pues saben que les aportarán más dinero.

¹⁴⁰ *Ibidem*, capítulo 9.5 y Ficha de formación del SSI, *supra*, nota 20.

¹⁴¹ Por ejemplo, en Ecuador y Georgia. Véanse las respuestas a la pregunta n.º 8 g) del Perfil de País de Estados de origen de 2010, *supra*, nota 78.

¹⁴² Véase la Ficha de formación del SSI, *supra*, nota 20.

Factor de competencia entre los futuros padres adoptivos, los organismos de adopción y los Estados de recepción¹⁴³

122. Las contribuciones, las donaciones y los proyectos de cooperación en el Estado de origen pueden propiciar una competición abierta entre:

- los futuros padres adoptivos: pueden ser elegidos en función de las sumas que estén dispuestos a pagar o de lo que el organismo acreditado que les corresponda proponga o proporcione a los Estados de origen. En su último extremo, esto significa que los candidatos a la adopción que paguen «más» recibirán los niños más jóvenes y con mejor salud. Además, el procedimiento de adopción puede ser “más rápido” para quienes estén dispuestos a pagar más;
- los organismos acreditados extranjeros: los organismos que apoyen los proyectos más ambiciosos pueden verse favorecidos. Algunos organismos acreditados, sobre todo los que tienen medios limitados, deploran esta guerra de pujas en la que, finalmente, se favorece a los mayores donantes al atribuir los niños adoptables¹⁴⁴;
- los Estados de recepción: los Estados que proponen los proyectos de cooperación más ambiciosos pueden ser favorecidos.

123. El hecho de que la cuantía de las contribuciones solicitadas por los organismos acreditados y de las donaciones no esté, en general, ni predefinida ni limitada puede exacerbar esta competición.

B. Buenas prácticas para garantizar la separación de las contribuciones, donaciones y proyectos de cooperación del procedimiento de adopción

124. Los Estados deberían indicar claramente a la comunidad de la adopción que las contribuciones y donaciones no forman parte de los “costes” de la adopción¹⁴⁵, porque no son pagos por medidas o servicios concretos. Las contribuciones y las donaciones deberían pues distinguirse de los costes totales de la adopción y del procedimiento de adopción internacional en su conjunto.

125. Asimismo, los proyectos de cooperación deberían desvincularse del procedimiento de adopción internacional. Ciertos Estados incorporan ya esta distinción en su legislación. En Suecia, la ley impone esta separación y los organismos acreditados que apoyan los proyectos de cooperación deben prever, en su propia estructura, una unidad separada para estos proyectos, con una contabilidad y un personal gestor específicos. En China, la Autoridad Central “defiende el principio según el cual no deben vincularse la ayuda y los proyectos humanitarios con la adopción internacional”¹⁴⁶.

126. A fin de evitar una influencia indebida sobre el trabajo realizado en el campo de la adopción, algunos países, como Filipinas, prohíben a los organismos acreditados extranjeros gestionar directamente proyectos de cooperación: únicamente pueden intervenir por intermedio de organizaciones no gubernamentales locales. Otra forma de enfatizar la obligación de separar los proyectos de la adopción internacional es un acuerdo de cooperación escrito entre el Estado de recepción y de origen (que contenga disposiciones que precisen las

¹⁴³ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 351.

¹⁴⁴ Véase, por ejemplo, B. Mathieu, *L'argent, premier écueil et dernier tabou de l'adoption*, *L'Expansion*, 1 de octubre de 2008, disponible en la dirección < www.lexpansion.lexpress.fr >, sección *Recherches*, apartado *Adoption y Trier par pertinence*.

¹⁴⁵ Véanse las Buenas prácticas de EurAdopt en materia económica, *supra*, nota 19, capítulos 4.3 y 4.4.

¹⁴⁶ Respuesta de China a la pregunta n.º 73 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

modalidades de esta cooperación). En Filipinas, los organismos acreditados extranjeros pueden aportar contribuciones a las agencias nacionales de protección a la infancia¹⁴⁷. Sin embargo, en este caso, los futuros padres adoptivos que recurren a este organismo acreditado extranjero no están autorizados a adoptar un niño que esté a cargo de la agencia a la cual el organismo haya aportado una contribución.

6.2 Legitimidad del apoyo que proporcionan las contribuciones y los proyectos de cooperación a los sistemas de protección de la infancia en los Estados de origen

A. Problema: Las contribuciones y los proyectos de cooperación ¿constituyen una forma legítima de apoyar a los sistemas de protección de la infancia en los Estados de origen?

127. Para mantener el sistema de protección de la infancia, pueden exigirse a los futuros padres adoptivos u organismos acreditados, o esperarse de ellos, contribuciones y donaciones (con frecuencia requeridas por los organismos acreditados si llevan a cabo un proyecto de cooperación en el Estado). Algunos Estados de origen han creado una contribución obligatoria para la ayuda al desarrollo¹⁴⁸ o solicitan a los organismos acreditados que participen en los proyectos de cooperación.

Punto de vista según el cual las contribuciones y proyectos de cooperación no son un medio legítimo de mantenimiento de los sistemas de protección de la infancia en los Estados de origen y por esta razón deberían desvincularse de las adopciones internacionales (punto de vista n.º 1 del capítulo 9 de la Guía de Buenas Prácticas n.º 2)

128. Algunos defienden la idea de una separación total de las actividades y no consideran, por tanto, que las contribuciones y los proyectos de cooperación, ya pasen por los organismos acreditados en materia de adopción o por los futuros padres adoptivos, sean una fuente legítima de apoyo al sistema de protección de la infancia, pues, cuando se insertan en el contexto de la adopción, pueden influir en el procedimiento, crear una dependencia y fomentar la competencia, como se ha explicado anteriormente¹⁴⁹.

129. Además, los que sostienen este punto de vista, arguyen que el ámbito de experiencia y conocimientos técnicos de los organismos acreditados es el de la adopción y no el de los proyectos de cooperación; estos organismos no disponen necesariamente de las capacidades, la experiencia y los profesionales requeridos para una buena puesta en práctica de proyectos de cooperación. Por otra parte, algunos proyectos se gestionan sin coordinación con las autoridades de protección de la infancia del Estado de origen, que se quejan de no estar informadas de qué proyectos se están llevando a cabo ni por quién. En esta situación, los Estados de origen no pueden atenerse a la recomendación de separar los proyectos de desarrollo y de ayuda humanitaria, por un lado, y la adopción internacional, por otro. Por último, el Estado de origen no dispone necesariamente de los recursos económicos para coordinar, supervisar o controlar estas actividades o estos

¹⁴⁷ En Filipinas, las agencias de protección de la infancia se hacen cargo de los niños abandonados (de hecho o formalmente), desatendidos y víctimas de malos tratos. Estas instituciones se encargan de la asignación del niño con los futuros padres adoptivos.

¹⁴⁸ En Vietnam, por ejemplo, los organismos de adopción autorizados deben abonar una importante cantidad en concepto de "ayuda humanitaria" a los orfanatos del país y las provincias con las que colaboran. Véase también ACPF, *supra*, nota 20, pág. 22.

¹⁴⁹ Por ejemplo, Brasil, Colombia y Uruguay. Véase, por ejemplo, el debate en el informe del SSI *Adoption from Vietnam: Findings and recommendations of an assessment*, noviembre de 2009, capítulo 5.3.2, págs. 57 a 65; disponible previa petición en el sitio web del SSI < www.iss-ssi.org >.

proyectos, que, además, pueden no encajar en el marco de su política en materia de protección de la infancia.

Punto de vista sobre la creación de "fondos" específicos en el Estado de origen

130. Algunos Estados han creado un "fondo nacional para la protección de la infancia" que los organismos acreditados extranjeros, futuros padres adoptivos y Estados de recepción pueden alimentar. Los fondos reunidos pueden ser ulteriormente redistribuidos en el país teniendo en cuenta las necesidades y las estrategias nacionales de fortalecimiento del sistema de protección de la infancia.¹⁵⁰ En Brasil, los organismos acreditados efectúan las donaciones a través del "Fondo Nacional para la Infancia y la Adolescencia"¹⁵¹ y en Filipinas las donaciones pueden realizarse, una vez concluido el procedimiento de adopción, al "Fondo de Apoyo a la Atención de la Infancia (*Child Care Support Fund*)", a beneficio de las agencias locales de asistencia (*Child Caring Agencies*), organizaciones no gubernamentales sujetas a la supervisión de un consejo¹⁵².

131. Algunos consideran que la creación de tales fondos puede ser una buena práctica en ciertas condiciones. Para que los Estados de origen garanticen a los donantes que los fondos se utilizan para defender los intereses de los niños y no para otros fines convendría, por ejemplo, precisar de antemano el objeto de las contribuciones de forma detallada y pragmática; determinar la autoridad o el organismo encargado de regular y controlar el fondo; poner en marcha un sistema de informes periódicos sobre la utilización de los fondos. Estas prácticas ya son una realidad en Brasil y Filipinas.

132. No obstante, este tipo de fondos puede conllevar distintos riesgos y peligros, en particular cuando no se gestiona correctamente y no es objeto de una estricta vigilancia por parte de las autoridades competentes. Es, pues, de la mayor importancia que se regulen rigurosamente estos fondos.

133. Además, estos fondos pueden generar expectativas por parte de los organismos acreditados y de los futuros padres adoptivos, en particular cuando el dinero se ha abonado antes de la asignación o de la formalización de la adopción.

134. Por otra parte, a juicio de UNICEF, el apoyo prestado por otros países al desarrollo de los servicios de protección de la infancia y de acogida alternativa de los niños en los Estados de origen no debería supeditarse a este tipo de fondos. Cuando las contribuciones a estos fondos son obligatorias para la adopción internacional, el contribuyente puede tener una influencia despreciable o nula sobre la naturaleza de los proyectos financiados y, en particular, puede no saber si estos proyectos están de acuerdo o no con las directrices internacionalmente reconocidas en este campo. En consecuencia, las contribuciones de este tipo no pueden considerarse automáticamente como una forma deseable de "ayuda al desarrollo".

B. Buenas prácticas para el mantenimiento de los sistemas de protección de la infancia

Apoyo por intermedio de agencias y organizaciones especializadas en ayuda al desarrollo

¹⁵⁰ Actualmente se está considerando la posibilidad de crear un Fondo en Madagascar.

¹⁵¹ Respuesta de Brasil a la pregunta n.º 52 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

¹⁵² Respuesta de Filipinas a la pregunta n.º 52 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11. Por el contrario, otras Autoridades Centrales, como la de la Región Administrativa Especial de Macao en China, no aceptan donaciones.

135. La ayuda al desarrollo canalizada por los circuitos oficiales es un medio adecuado para mejorar los sistemas de protección de la infancia¹⁵³. Este enfoque requiere que las agencias públicas de ayuda al desarrollo de los Estados de recepción y demás organizaciones especializadas en ayuda al desarrollo se hagan responsables de las medidas de acompañamiento para mejorar los sistemas de protección de la infancia en los Estados de origen. Un sistema de protección de la infancia eficaz es el fundamento de todo sistema de adopción internacional ético. La ayuda podrá orientarse a la formación y mejora del funcionamiento de las estructuras del Estado. La dificultad estriba, sin embargo, en que los organismos de ayuda al desarrollo no están a veces al corriente de la necesidad de fortalecer las capacidades para mejorar el funcionamiento del sistema de protección de la infancia, y, en concreto, la aplicación del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional, o pueden dar prioridad a proyectos relacionados con otros ámbitos (en particular, si los recursos son limitados).

136. Las Autoridades Centrales de los Estados de recepción pueden, por tanto, informar a sus agencias de ayuda al desarrollo de las necesidades de los Estados de origen a este respecto y de la asistencia que puede serles necesaria, en particular, cuando las necesidades afectan al sistema de protección de la infancia en su conjunto. Así pues, la prioridad fundamental es garantizar que los organismos de ayuda al desarrollo aporten un apoyo específico a los programas de protección de la infancia.

Punto de vista según el cual algunos proyectos pueden responder a las necesidades de los Estados de origen y ser legítimos si son objeto de un seguimiento adecuado (punto de vista n.º 2 del capítulo 9 de la Guía de Buenas Prácticas n.º 2)

137. Para los partidarios de este punto de vista, las contribuciones, las donaciones y los proyectos de cooperación son necesarios, y sería irresponsable no financiar buenos programas. Según este punto de vista, es necesario un seguimiento mucho más estricto de los proyectos. Convendría, por ejemplo, que la Autoridad Central del Estado de recepción supervisara todos los proyectos desarrollados por los organismos acreditados, en estrecha cooperación con la Autoridad Central del Estado de origen¹⁵⁴.

Punto de vista según el cual los proyectos fructíferos de los organismos acreditados deben ser reconocidos y apoyados y, por tanto, pueden ser legítimos (punto de vista n.º 3 del capítulo 9 de la Guía de Buenas Prácticas n.º 2)

138. Según este punto de vista, los proyectos de los organismos acreditados bien diseñados, de dimensiones modestas y dirigidos a una comunidad específica para responder a una necesidad concreta pueden ser legítimos, ya que pueden resultar muy fructíferos y repercutir considerablemente en el bienestar de dicha comunidad. Algunos Estados de origen experimentan importantes dificultades para garantizar que se aplica el principio de subsidiariedad. Muchos organismos acreditados han gestionado proyectos fructíferos destinados a reforzar el sistema de protección de la infancia en ciertos Estados de origen. Por ejemplo, en algunos casos, los organismos acreditados de Quebec (Canadá) que trabajan en un Estado de origen desde hace tiempo (de 10 a 20 años) se han implicado en proyectos de alcance limitado con determinadas comunidades y/o instituciones de menores, con el fin de hacer frente a necesidades muy concretas identificadas previamente.

¹⁵³ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 443 y 445, y N. Cantwell (2010), *supra*, nota 20, pág. 20.

¹⁵⁴ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 448.

139. La principal dificultad es mantener la distancia con el servicio de adopción del organismo acreditado¹⁵⁵. Es importante, por otra parte, garantizar que los proyectos respondan a las necesidades reales del Estado de origen y, a este respecto, se puede tratar de generar una relación de cooperación con el Ministerio competente.

6.3 Cuantía de las contribuciones

140. Si, a pesar de las consideraciones expuestas en los puntos 6.1 y 6.2 anteriores, un Estado o un organismo acreditado específico decide solicitar contribuciones, deberían tenerse en cuenta, al menos, los siguientes aspectos:

A. Problema: Cuantía variable e incierta

141. Si bien las contribuciones solicitadas por el Estado de origen son generalmente fijas y claras, este no es siempre el caso de las contribuciones solicitadas por los organismos acreditados, que pueden ser muy diferentes de un organismo acreditado y de un Estado a otro.

B. Recomendaciones: Regular las cuantías e informar al público

142. Si un Estado o un organismo acreditado decide solicitar contribuciones, a pesar de los problemas expuestos en los capítulos 6.1 y 6.2, es recomendable que adopte las siguientes prácticas:

- la cuantía de las contribuciones requeridas por un Estado de origen debería ser fija, pública e idéntica para todos los Estados de recepción que trabajen en él. En Madagascar, por ejemplo, la legislación dispone que la cuantía establecida para la Autoridad Central (800 euros) se reparta de la siguiente manera: la Autoridad Central retiene el 5% de la contribución para cubrir los gastos de sus servicios y el resto se transfiere a la institución que se ocupa del niño hasta su adopción¹⁵⁶;
- la cuantía de las contribuciones solicitadas por el organismo acreditado (por ejemplo, para cubrir los gastos de la acogida del niño en una institución) debería ser establecida por el propio Estado de origen y no por la institución¹⁵⁷;
- la cuantía de las contribuciones debería notificarse por adelantado a los futuros padres adoptivos. En Francia, por ejemplo, la Autoridad Central informa a los futuros padres adoptivos de la cuantía solicitada en concepto de contribución a través de la página de información relativa al Estado de origen de que se trate¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Véase, por ejemplo, Burkina Faso, que promueve la cooperación con el Ministerio de Asuntos Sociales. Véase su respuesta a la pregunta n.º 9(f) del Perfil de País de 2012.

¹⁵⁶ Decreto n.º 2006-596, de 10 de agosto de 2006 por el que se desarrolla la Ley n.º 2005-014, de 7 de septiembre de 2005 y la Circular de aplicación de la Ley n.º 2005-014, de 6 de septiembre de 2006, disponibles en el sitio web de la Autoridad Central de Madagascar: < <http://aca.site50.net/index.php> >, sección "Textos jurídicos de referencia".

¹⁵⁷ En Madagascar por ejemplo, está prohibido que las instituciones soliciten y perciban directamente cantidad alguna antes de la adopción. Cualquier incumplimiento de lo anterior se considera un "beneficio material indebido" y podría dar lugar a diligencias penales. Véase el Decreto n.º 2006-596, de 10 de agosto de 2006 de desarrollo de la Ley n.º 2005-014, de 7 de septiembre de 2005.

¹⁵⁸ Véase la Ficha de país de adopción de Vietnam, disponible en la dirección < www.diplomatie.gouv.fr >, sección "Adopción internacional", "Fichas de países", "Vietnam".

6.4 Problemática propia de las donaciones

143. Si un Estado autoriza las donaciones, a pesar de los problemas expuestos en el capítulo 6.1 anterior, deberían tenerse en cuenta los problemas y recomendaciones siguientes:

A. Problemas

144. Algunos de los problemas específicos que plantean las donaciones son los siguientes: los riesgos asociados a las donaciones destinadas a las familias biológicas (lo que fácilmente se transforma en “compra” del niño o en consentimiento viciado); el hecho de que las autoridades desconocen la donación y su cuantía; la falta de seguimiento y de rendición de cuentas en relación con la afectación de la donación; la ausencia o insuficiencia de control y de seguimiento de las donaciones.

B. Recomendaciones: Regular las donaciones

145. Para hacer frente a los problemas mencionados, se recomiendan las siguientes prácticas:

- no debería realizarse ninguna donación a las familias biológicas de los niños adoptables¹⁵⁹;
- no deberían solicitarse, ofrecerse ni realizarse donaciones de los futuros padres adoptivos a los organismos intervinientes en el procedimiento de adopción¹⁶⁰;
- las Autoridades Centrales deberían ser informadas sistemáticamente de la cuantía de estos pagos e incluso participar en su concreción (para establecer un límite a la donación)¹⁶¹;
- los padres adoptivos deberían solicitar recibo de cada donación e informar de las donaciones efectuadas durante su estancia en el Estado de origen;
- las donaciones ofrecidas a un orfanato deberían dedicarse a atender las necesidades de otros niños o a otras actividades destinadas a reforzar los programas de protección de la familia y de prevención del abandono o a proyectos de protección de la infancia del mismo tipo;
- los organismos acreditados y las instituciones dedicadas a la infancia que reciban donaciones deberían indicar claramente el tipo de donaciones que aceptan y su destino específico;
- son preferibles las donaciones en especie¹⁶²;
- deberían determinarse el tipo de cambio y la paridad del poder adquisitivo (PPA) a fin de conocer el valor real de la donación en la moneda local del Estado de recepción.

146. Las donaciones previas a la adopción deberían estar prohibidas en todos los casos¹⁶³. Colombia¹⁶⁴, Francia, Italia y la República Checa prohíben toda donación

¹⁵⁹ En Colombia, por ejemplo, el art. 74 del Código de la infancia y la adolescencia de 2006 establece que en ningún caso podrá darse recompensa a los padres por la entrega que hagan de sus hijos para ser dados en adopción.

¹⁶⁰ Véase, el Informe de la Comisión Especial de 2000, *supra*, nota 34, Recomendación n.º 9. Esta Recomendación fue retomada en las Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2005 de la Comisión Especial, *supra*, nota 35, Recomendación n.º 5.

¹⁶¹ Véase, por ejemplo, el *China Centre for Children's Welfare and Adoption*, en la dirección < www.cccwa.cn >, sección *Love and devotion* que solicita ser informado de todas y cada una de las donaciones.

¹⁶² En Estonia por ejemplo, los futuros padres adoptivos pueden hacer pequeños regalos a los orfanatos. Véase la respuesta de Estonia a la pregunta n.º 51 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

¹⁶³ Informe de la Comisión Especial de 2000, *supra*, nota 34, Recomendación n.º 9.

¹⁶⁴ Ley 1098 de 2006 y respuesta a la pregunta n.º 8 g) del Perfil de País de 2010, *supra*, nota 78.

anterior a la conclusión de la adopción. En Filipinas, se prohíbe hacer donaciones antes de la asignación oficial, y la cuantía de la donación está limitada (1000 dólares estadounidenses por asignación).

7. BENEFICIO MATERIAL INDEBIDO ¹⁶⁵ : PROBLEMAS Y BUENAS PRÁCTICAS PREVENTIVAS

7.1 Diferentes enfoques de los problemas económicos

A. Problema: Enfoque reactivo

147. Numerosos Estados adoptan un enfoque reactivo frente a las malas prácticas y a los abusos en los procedimientos de adopción, y tienden a esperar a que los problemas se generalicen realmente antes de tomar medidas¹⁶⁶. A título de ejemplo, los casos de malas prácticas graves¹⁶⁷ y manifiestas que provocan escándalos a nivel mundial llevan con frecuencia a los Estados a reaccionar con urgencia y declarar que el Convenio debe respetarse estrictamente. Sin embargo, otros abusos pueden pasar inadvertidos y continuar un día tras otro sin que se produzca una reacción efectiva.

B. Buena práctica: Enfoque preventivo

148. Los Estados deberían hacer todo lo posible para adoptar un enfoque más preventivo que reactivo. Una de las primeras medidas debería ser instaurar un marco legal adecuado, que incluya los aspectos económicos de la adopción internacional, y garantizar su correcta aplicación¹⁶⁸, asignando los fondos y los recursos humanos y materiales necesarios (véanse los capítulos 4.3 y 7.3 de la presente Nota).

149. Otra medida consistiría en informar debidamente a la comunidad de la adopción y asesorar a los futuros padres adoptivos sobre los aspectos económicos de la adopción internacional, a fin de que tengan la mejor preparación, adopten un punto de vista crítico y se protejan.

150. Los organismos de adopción deberían estar debidamente acreditados, autorizados y supervisados por la autoridad competente, que debería verificar, en particular, que los organismos contraten a personas competentes y con sentido de la ética (tanto las personas contratadas como las que trabajan en el Estado de origen), expliquen los límites de los poderes del empleado en un contrato, recojan por escrito qué constituye una infracción, ofrezcan una formación permanente y ejerzan una vigilancia constante sobre los actos de sus empleados¹⁶⁹.

151. Además, los profesionales que intervienen en el procedimiento de adopción deberían estar en posesión de los permisos necesarios para ejercer su profesión¹⁷⁰; deberían estar sujetos a las normas más estrictas de su profesión y haber cursado una formación específica, en particular en materia de ética y deontología¹⁷¹. Las

¹⁶⁵ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 74, para consultar ejemplos de beneficios materiales indebidos.

¹⁶⁶ Véase *Parents for Ethical Adoption Reform (PEAR), Ethics, transparency, support: what all adoptions deserve*, disponible en la dirección < www.brandeis.edu/investigate/adoption >, sección *Baby Business*.

¹⁶⁷ Como en Rumanía y Guatemala, donde después de conocerse un caso de venta y trata de niños, se declaró una moratoria y se aprobaron nuevas leyes y procedimientos.

¹⁶⁸ Véase el Borrador de directrices de la IPC, *supra*, nota 41, arts. 63 y 71(3). Véase también el comunicado adoptado por los participantes en la quinta edición de la Conferencia Internacional sobre la situación del niño en África (Adís Abeba, 29-30 de mayo de 2012), disponible en la dirección < www.africanchildforum.org/ipc/ >.

¹⁶⁹ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, capítulo 7.

¹⁷⁰ Por ejemplo, los abogados y los médicos deberían haber aprobado los exámenes pertinentes y estar en situación regular en sus respectivos colegios profesionales.

¹⁷¹ Las Autoridades Centrales pueden elaborar o seleccionar cursos específicos, por ejemplo, en el marco de la formación profesional, o seminarios dedicados a la ética en el marco de conferencias de trabajadores sociales.

Autoridades Centrales pueden confeccionar una lista de los profesionales que reúnan estos requisitos e instar a los organismos acreditados y a los futuros padres adoptivos a que trabajen con ellos.

7.2 Marco jurídico de los aspectos económicos

A. Problemas: El marco jurídico internacional es demasiado general y el marco jurídico nacional no aporta ninguna mejora sustancial a las normas internacionales

152. Algunos expertos consideran que la incidencia de las prácticas abusivas y de la obtención de niños se explica por la ausencia de límites y de normativa estricta sobre los costes, las contribuciones y las donaciones. A su parecer, sería preciso una nueva regulación de ámbito internacional¹⁷², pues la CDN y el Convenio de La Haya de 1993 sobre la Adopción Internacional sólo fijan requisitos mínimos en lo que concierne a los aspectos económicos.

153. A nivel nacional, son los Estados quienes deben aplicar las normas internacionales e incluso pueden adoptar otras más estrictas. Sin embargo, en numerosos casos, los aspectos económicos no se abordan directamente en la legislación sobre la adopción y su regulación es insuficiente o nula, lo que propicia que persistan determinadas malas prácticas, como, por ejemplo, los pagos a las familias biológicas o los destinados a orientar a los niños hacia Estados, orfanatos, organismos acreditados o funcionarios concretos.

B. Buenas prácticas en materia de legislación complementaria

154. Sin obviar la necesidad de normas más estrictas y precisas a escala internacional, los Estados deberían, en primer lugar, velar por la correcta aplicación del marco jurídico existente. Deben elaborar normas con respecto a los requisitos mínimos y las garantías necesarias establecidas a escala internacional mediante la aprobación de la legislación nacional necesaria. Esto resulta especialmente importante cuando un Estado pasa a ser parte en el Convenio¹⁷³. Un Estado debería tener una visión clara de sus deberes y responsabilidades. En muchos casos, la ley puede regular las prohibiciones más generales e importantes, mientras que los reglamentos pueden organizar aspectos más precisos y proponer tablas de costes máximos (que pueden actualizarse regularmente). El Código Civil belga, por ejemplo, prohíbe los pagos destinados a recabar el consentimiento y prevé el coste máximo de los servicios de adopción¹⁷⁴.

155. También es importante que la legislación se aplique a toda persona, organismo o autoridad que intervenga en las adopciones¹⁷⁵.

7.3 Aplicación del Convenio y legislación interna

A. Problema: Aplicación inadecuada

156. Las carencias en la aplicación del Convenio pueden llevar a la instauración o al desarrollo de un sistema de adopción que no llegue a prevenir la obtención de niños a efectos de adopción¹⁷⁶, debido en particular a la falta de recursos humanos

¹⁷² Véase D. Smolin, *supra*, nota 63.

¹⁷³ La Oficina Permanente ofrece asistencia técnica para la redacción de los instrumentos jurídicos nacionales a través de su Programa de Asistencia Técnica en materia de Adopción Internacional (ICATAP, por sus siglas en inglés).

¹⁷⁴ Código Civil belga, art. 361.4(e) y respuesta de Bélgica (Comunidad francesa) a la pregunta n.º 8(b) del Perfil de País de 2010, *supra*, nota 78.

¹⁷⁵ Véase el Borrador de directrices de la IPC, *supra*, nota 41, art. 66.

¹⁷⁶ Véase D. Smolin, *supra*, nota 63.

y materiales apropiados, a una coordinación inadecuada, a una planificación insuficiente o inexistente o a la ausencia de formación de los actores interesados. Es uno de los principales escollos para numerosos Estados de origen, así como para los Estados de recepción, pues los presupuestos destinados a la protección social son limitados.

B. Buenas prácticas para la aplicación del marco jurídico

157. Para la puesta en práctica y aplicación de la legislación son necesarios unos recursos humanos y materiales adecuados. La cuestión fundamental es cómo garantizar su suficiencia. A fin de evitar la dependencia y otros problemas, cada Estado debería poder facilitar los recursos que necesiten sus autoridades y organismos para cumplir con sus obligaciones. Pero éste es uno de los principales problemas que experimentan muchos de ellos. Algunos disponen de una excelente legislación interna, pero la falta de recursos supone un obstáculo para su puesta en práctica y aplicación. Otra buena medida a efectos de la puesta en práctica del marco jurídico consiste en limitar las adopciones internacionales en función de los recursos disponibles. La experiencia muestra que permitir que los servicios competentes queden totalmente desbordados por el creciente número de adopciones internacionales puede llevar a actos fraudulentos, de corrupción y a adopciones, en general, contrarias a la ética.

158. La planificación y la coordinación son también muy importantes para la buena puesta en práctica del marco jurídico. Definir un plan de puesta en práctica antes de la adhesión al Convenio es esencial para la correcta aplicación del instrumento¹⁷⁷. Parte de este plan consiste en designar una Autoridad Central¹⁷⁸ y asignarle los recursos humanos y materiales necesarios. Las Autoridades Centrales están encargadas de velar por el respeto de las normas del Convenio y de las leyes y reglamentos internos de desarrollo¹⁷⁹, en particular de las disposiciones destinadas a prevenir los beneficios materiales indebidos¹⁸⁰.

159. La formación de los agentes encargados de la puesta en práctica del marco jurídico es un elemento fundamental. La Autoridad Central brasileña, por ejemplo, ha indicado que la formación regular del personal judicial que atiende los asuntos de adopción internacional había sido esencial para el desarrollo de buenas prácticas y la elaboración de normas más seguras. Esta formación ha tenido repercusión directa sobre la puesta en práctica del Convenio pues los tribunales cumplen una función de importancia primordial en el proceso de adopción¹⁸¹.

7.4 Una mayor rendición de cuentas mediante el refuerzo de los controles

A. Problema: Ausencia o insuficiencia de controles

160. Es muy común la opacidad en materia económica, debido sobre todo a la ausencia de regulación de este aspecto, la insuficiencia de los controles (incluidos el seguimiento y la supervisión), la falta de recursos y la falta de voluntad política

¹⁷⁷ Puede consultarse un posible modelo de plan de aplicación en la Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, Anexo 2.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ *Ibidem*, apartado 173.

¹⁸⁰ Véase el art. 8 del Convenio.

¹⁸¹ Durante la reunión de octubre de 2012 del Grupo de Expertos, la Autoridad Central brasileña explicó que las solicitudes de adopción se registran primero en los comités nacionales encargados de la adopción internacional (CEJA) del tribunal federal y después se presentan ante los jueces competentes para resolver sobre la adopción, a instancias del juez y una vez que los CEJA hayan estimado que la futura familia adoptiva es idónea para responder a las necesidades del niño que se vaya a adoptar. Con este procedimiento se pretende reducir el riesgo de que una futura familia adoptiva presione a las autoridades para que le asignen al niño.

para resolver los problemas relacionados con los aspectos económicos de la adopción internacional.

B. Buenas prácticas en materia de supervisión y seguimiento eficaces

161. Los Estados deberían poner en práctica mecanismos de control estrictos de los aspectos económicos, pudiendo garantizarse este control mediante el seguimiento y la supervisión de las actividades de los distintos responsables. Se alienta a los Estados a instaurar buenas prácticas en materia de supervisión de todos los intervinientes en el procedimiento de adopción, por ejemplo:

- adoptar y velar por la aplicación de normas precisas y transparentes sobre el control o la supervisión, previendo, en particular, informes periódicos¹⁸²;
- designar claramente las autoridades¹⁸³ encargadas del control y de la supervisión;
- comunicar eficazmente estas normas a la comunidad de la adopción, a los otros Estados y al público en general, a fin de fomentar la transparencia y la responsabilidad;
- reservar al Estado el control de las funciones de supervisión;
- asignar recursos suficientes y adecuados para el ejercicio de estas funciones;
- conservar el control y la supervisión de las partes del procedimiento de adopción más propensas al abuso o a la explotación¹⁸⁴;
- controlar a las autoridades encargadas del procedimiento de adopción (mediante un sistema de inspección¹⁸⁵ y sometiendo las decisiones a un proceso de revisión o recurso).

7.5 Cumplimiento del Convenio: Endurecimiento de las sanciones

A. Problema: Levedad de las sanciones e ineficacia de las medidas disuasorias

162. El Convenio no prevé mecanismos de control del cumplimiento de sus disposiciones y delega en los Estados la tarea de determinar las sanciones aplicables a los intervinientes en caso de infracción. Las medidas de derecho interno tomadas por los diferentes Estados para hacer cumplir el Convenio mediante mecanismos sancionadores varían de forma significativa¹⁸⁶. Las leyes pueden tener un ámbito de aplicación demasiado limitado¹⁸⁷. Por ejemplo, en un Estado, la definición de la trata en Derecho penal se limita al desplazamiento de niños "con fines de trabajo forzado", de forma que pueden quedar excluidos los casos de lavado de niños (*child laundering*)¹⁸⁸ a efectos de adopción¹⁸⁹. Asimismo, el ámbito de aplicación de las leyes puede ser demasiado restrictivo porque no sanciona todos los tipos de infracciones o a todos los actores implicados.

¹⁸² Es el caso de los organismos acreditados en materia de adopción en Quebec (Canadá).

¹⁸³ Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, apartado 288, que hace igualmente referencia a las respuestas a la pregunta n.º 18 del Cuestionario de 2009, *supra*, nota 11.

¹⁸⁴ Guía de Buenas Prácticas n.º 1, *supra*, nota 1, apartado 207.

¹⁸⁵ Véase el art. 278 del Código Penal vietnamita, n.º 15/1999/QH10, disponible en la dirección < <http://moj.gov.vn> >, sección *Legal Normative Documents*.

¹⁸⁶ Véanse las respuestas a la pregunta n.º 9 (b) del Perfil de País de 2010, *supra*, nota 78.

¹⁸⁷ Véase B. Mezmur, «Los pecados de los "salvadores"», Doc. Info. n.º 2 para la tercera reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional (junio de 2010), pág. 5, disponible en el sitio web de la Conferencia, en la dirección < www.hcch.net >, "Sección Adopción Internacional" (en lo sucesivo, "B. Mezmur"), pág. 13.

¹⁸⁸ Véase D. Smolin, *supra*, nota 63, pág. 5.

¹⁸⁹ Véase el art. 597 del Código Penal revisado de Etiopía.

163. Con frecuencia, las sanciones son demasiado leves como para tener un efecto disuasorio real¹⁹⁰. B. Mezmur señala la falta de sanciones "suficientemente severas como para disuadir a las personas que se dedican al secuestro, a la trata y a la venta de niños u otras formas de explotación"¹⁹¹. La prevención de los abusos se ve debilitada y comprometida porque los autores de los delitos pueden continuar con sus prácticas contrarias a la ética o ilícitas sin temor a las consecuencias¹⁹².

164. Asimismo, las leyes pueden tener un alcance limitado, porque a veces es difícil probar una infracción. Por otra parte, los Estados no siempre disponen de los recursos necesarios para investigar los abusos que se denuncian y proceder contra sus autores, lo que puede resultar complicado y costoso, pues implican con frecuencia a más de un Estado. Las investigaciones pueden resultar difíciles a falta de una cooperación reforzada entre Estados. A título de ejemplo, un Estado que investigue indicios de lavado de niños (*child laundering*) puede verse incapaz de continuar las investigaciones si las autoridades del otro Estado rechazan el acceso a los registros y a los testigos clave¹⁹³.

165. Las condenas en el ámbito de la adopción internacional, aunque significativas, resultan escasas en comparación con las numerosas denuncias de abusos¹⁹⁴. Los Estados aún tienen mucho que hacer para garantizar que se persiguen sistemáticamente y se sancionan de forma eficaz los beneficios materiales indebidos resultantes de la adopción internacional.

B. Buenas prácticas en materia de sanciones más severas

Sanciones eficaces

¹⁹⁰ Las sanciones pecuniarias son inferiores a 5000 dólares estadounidenses en Austria y Francia. Véase la respuesta a la pregunta n.º 11(1) del Cuestionario de 2005, *supra*, nota 11.

¹⁹¹ B. Mezmur, *supra*, nota 187, pág. 12 y 13. Véase el Borrador de directrices de la IPC, *supra*, nota 41, art. 99.

¹⁹² Véase B. Mezmur, *supra*, nota 187, pág. 14.

¹⁹³ Véase, por ejemplo, la situación en Nepal antes de la suspensión por los Estados Unidos de América de la adopción de niños presentados como huérfanos. "Las investigaciones sobre los niños que se consideran oficialmente abandonados suelen verse obstaculizadas por la falta de disponibilidad de los funcionarios nombrados en los informes de abandono. Los funcionarios de la policía y de los orfanatos se niegan a ayudar al personal consular en sus esfuerzos por confirmar datos por medio de un cotejo con los registros oficiales de los servicios policiales y de los orfanatos." Véase *Joint Statement of Suspension of Processing for New Adoption Cases based on Abandonment in Nepal*, 2 de agosto de 2010, disponible en el sitio web < www.state.gov >, sección *Press Releases: 2010*.

¹⁹⁴ Entre las condenas más notables cabe reseñar las siguientes:

- Caso Galindo (adopciones internacionales entre Camboya y los Estados Unidos de América): L. Galindo fue condenada por un tribunal estadounidense a 18 meses de prisión, 3 años de libertad vigilada y 300 horas de trabajos para la comunidad, así como al pago de indemnizaciones por valor de más de 60 000 dólares estadounidenses tras haber reconocido que había organizado el dispositivo por el que se raptaban niños camboyanos de sus familias y les declaraba huérfanos en los formularios de inmigración. Véase la reseña de 19 de noviembre de 2004 del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

- Adopciones ilegales en Guatemala: varias personas fueron condenadas por adopción ilegal, en concreto Valle Flores de Mejía y Noriega Cano, quienes fueron condenadas por un tribunal guatemalteco a 21 y 16 años de prisión respectivamente, tras ser declaradas culpables de trata de seres humanos, falsificación de documentos y asociación ilícita. Véase *Asociación Primavera lawyer, director found guilty of human trafficking in 'Karen Abigail' case*, disponible en el sitio web < www.findingfernanda.com >, sección *Clip Library*, apartado "2011".

- Arca de Zoé (adopciones internacionales entre Chad y Francia): seis personas implicadas en el caso del Arca de Zoé fueron condenadas por un tribunal del Chad a 8 años de prisión por secuestro de menores y falsificación de documentos y utilización de documentos falsificados por haber intentado llevar en avión 103 niños africanos con miras a su adopción en Francia, engañando a las familias biológicas. Véase B. Mezmur, *supra*, nota 187, pág. 14.

- Caso Hunan en China: un tribunal chino condenó a 3 personas a 15 años de prisión y a una multa de 50 000 yuanes renminbi chinos, y a otras 6 personas a penas de 3 a 13 años de prisión tras de una investigación sobre la compraventa de niños. Véase *Sold into Adoption: the Hunan baby trafficking scandal exposes vulnerabilities in Chinese adoptions to the United States*, por P. J. Meier y X. Zhang (2009), disponible en el sitio web < www.lawlib.wlu.edu >, Washington and Lee Law School, sección *Table of Contents of Law Journal*, apartado *Cumberland Law Review*, vol. 39, n.º 1, 2008-2009.

- Trata de niños en Madagascar: en 2004, se dismantelaron 5 redes dedicadas a la trata de niños y 30 personas fueron detenidas y condenadas. Véase el informe de 15 de septiembre de 2004 de *Child Trafficking Research Hub* en el sitio web < www.childtrafficking.org >, sección *Documents*.

166. Las condenas dictadas revelan que es posible y resulta eficaz utilizar las sanciones para luchar contra ciertas prácticas ilícitas. A estos efectos, es necesario que las leyes o los reglamentos definan qué constituye una infracción y cuáles son las sanciones correspondientes. A título de ejemplo, la Conferencia Internacional sobre la situación del niño en África de 2012 ha formulado la recomendación siguiente: "los Estados deberían garantizar que, como mínimo, los actos y actividades que se exponen a continuación estén comprendidos íntegramente en el ámbito del Derecho penal, ya se cometan en el territorio nacional o a escala internacional, individualmente o de forma organizada: a) la venta de niños; b) la obtención indebida del consentimiento para la adopción de un niño infringiendo los instrumentos jurídicos internacionales aplicables a la adopción; c) el lavado de niños (*child laundering*); d) la falsificación de documentos y e) los beneficios económicos indebidos"¹⁹⁵.

167. Las sanciones pueden ser más eficaces:

- si comprenden todas las infracciones relacionadas con beneficios materiales indebidos (sin limitarse a las infracciones más graves como la venta de niños);
- si, con el fin de limitar la impunidad, sancionan a todas las personas, todas las autoridades y todos los organismos que participen en la infracción (incluidos los responsables que no hayan detenido o denunciado la infracción);
- si son proporcionadas a la infracción pero lo suficientemente severas como para tener un efecto disuasorio, coadyuvando así a los esfuerzos preventivos.

168. Además, la normativa debería precisar los diferentes medios probatorios de una infracción y el régimen de la prueba debería tener en cuenta la dificultad de obtener pruebas procedentes de otro Estado¹⁹⁶. Debería ser posible demostrar que alguien ha cometido una infracción incluso cuando sea imposible recabar un número apreciable de documentos que lo corroboren porque el Estado en que se ha producido la infracción no lleva registros sistemáticos.

169. Las sanciones previstas por las distintas legislaciones nacionales varían de forma significativa, desde la suspensión temporal de la acreditación¹⁹⁷ hasta la prisión en casos de corrupción o trata de niños. Los principales tipos de sanciones son los siguientes:

- Multas y sanciones pecuniarias: la legislación de numerosos Estados prevé sanciones pecuniarias. La legislación de Australia Occidental, por ejemplo, sanciona con una multa de 25 000 dólares australianos a la persona que reciba un pago por influir sobre el consentimiento para la adopción de un niño¹⁹⁸. Las sanciones pecuniarias por obtención de beneficios materiales indebidos varían mucho; por ejemplo, en Luxemburgo son de 251 euros¹⁹⁹ mientras que en

¹⁹⁵ Véase el Borrador de directrices de la IPC, *supra*, nota 41, art. 95.

¹⁹⁶ Puede ocurrir, por ejemplo, que los futuros padres adoptivos no puedan demostrar con absoluta certeza que un organismo acreditado ha cometido una infracción porque carecen de los medios necesarios para recabar pruebas en el Estado de origen. Para tener en cuenta el equilibrio entre las partes, los Estados pueden considerar que basta con probar que la hipótesis *más probable* es que un organismo acreditado ha cometido una infracción.

¹⁹⁷ Ese puede ser el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos de América. Véase el Título 22 del Código de Reglamentos Federales de Estados Unidos, §96.75(a), *supra*, nota 102.

¹⁹⁸ Respuesta de Australia a la pregunta n.º 8 del "Cuestionario sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional", elaborado por William Duncan, Secretario General Adjunto, Doc. Prel. n.º 1, de julio de 2000, para la Comisión Especial de noviembre/diciembre de 2000 sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993. Véase también la *Adoption Act* de 1994 de Australia Occidental, art. 122 (c). Los demás estados y territorios australianos tienen previsiones similares, aunque sus sanciones pueden variar. Estas sanciones solamente se aplican a las infracciones cometidas en el país; las leyes de los distintos estados y territorios australianos no se aplican extraterritorialmente a los australianos que actúan en el extranjero.

¹⁹⁹ Respuesta de Luxemburgo a la pregunta n.º 11 del Cuestionario de 2005, *supra*, nota 11.

Estados Unidos pueden ascender a 250 000 dólares²⁰⁰. Cuando la infracción sea cometida por una autoridad pueden incrementarse²⁰¹.

- Pérdida de la licencia o de la acreditación y autorización: un juez o un colegio profesional puede anular la licencia de un profesional y excluirlo de una lista de referencia cuando, con la obtención de beneficios materiales indebidos, se hayan infringido igualmente las reglas aplicables a su profesión.

En el caso de los organismos acreditados, la autoridad que concede la acreditación puede rechazar la renovación, o suspender temporalmente o anular definitivamente la acreditación o la autorización de un organismo acreditado. Cuando se tome esta medida deberán adoptarse disposiciones especiales en relación con las adopciones que se estén tramitando, y darse amplia cobertura al cese de actividad del organismo²⁰².

- Pena de prisión: algunos Estados prevén igualmente una pena de prisión para los delitos más graves. Es el caso de Australia Occidental, Canadá (Alberta), Chipre, Estados Unidos, Francia, Lituania, Luxemburgo, México y Rumanía. La pena puede ir de 8 días (Luxemburgo) a 7 (Rumanía) u 8 años (Lituania)²⁰³.
- Denegación del reconocimiento de la decisión de adopción: en caso de infracción grave del procedimiento de adopción, los Estados pueden considerar la denegación del reconocimiento de la decisión de adopción²⁰⁴. El artículo 24 del Convenio dispone que así puede suceder si dicha adopción es manifiestamente contraria al orden público, teniendo en cuenta el interés superior del niño²⁰⁵. Esta sanción debería utilizarse con precaución, en particular, cuando el niño está con sus padres adoptivos desde hace cierto tiempo, por sus consecuencias para él, que también es víctima del abuso²⁰⁶. Los Estados deberían trabajar conjuntamente para hallar soluciones pragmáticas para estos casos. Ciertos Estados pueden contar también con disposiciones legislativas que permitan a las partes en la adopción anularla o revocarla.

²⁰⁰ Respuesta de los Estados Unidos de América a la pregunta n.º 11 del Cuestionario de 2005, *supra*, nota 11. Véase también el art. 404(c) de la *Intercountry Adoption Act* de 2000 de los Estados Unidos de América, PL 106-279.

²⁰¹ En Canadá (Quebec), el art. 135.1 de la Ley de protección de la juventud prevé sanciones comprendidas entre los 10 000 y 100 000 dólares canadienses para los particulares. Si la infracción es cometida por una autoridad, la sanción oscila entre 25 000 y 200 000 dólares canadienses.

²⁰² Véase la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, capítulos 7.4.5 y 7.6 para más información sobre los organismos acreditados.

²⁰³ Véanse las respuestas a la pregunta n.º 11 del Cuestionario de 2005, *supra*, nota 11.

²⁰⁴ La legislación francesa, por ejemplo, prevé el no reconocimiento de la adopción en caso de problema. Véase el Código de la Acción Social y de la Familia, art. 225-33 y 225-38, *supra*, nota 103. En Quebec (Canadá), la Fiscalía ha utilizado ya este tipo de facultades para revocar una decisión de adopción.

²⁰⁵ Art. 24 del Convenio.

²⁰⁶ El art. 32 no indica las consecuencias de su vulneración pero sin duda la denegación automática del reconocimiento de la adopción sería una medida demasiado severa en muchos supuestos. Véase el Informe Explicativo, *supra*, nota 8, para. 529.

Cooperación entre autoridades y entre Estados para la aplicación de las sanciones

170. La cooperación entre las autoridades y los Estados es indispensable en toda investigación y diligencia judicial dirigida a sancionar a los autores del abuso²⁰⁷. Por ejemplo, los Estados pueden establecer un sistema claro con el fin de recoger las denuncias de infracción del Convenio. Este sistema debería precisar cómo y ante quién deberían denunciarse las infracciones. Asimismo, los Estados pueden colaborar en la localización transfronteriza del autor de un delito o autorizando el acceso a los registros que facilitarían la investigación.

171. Las autoridades pueden mejorar la cooperación diseñando unos circuitos claros para la transmisión de la información. En este sentido, los Estados pueden recurrir a organizaciones internacionales como Interpol²⁰⁸.

8. PERSPECTIVAS DE FUTURO

172. Como explica la introducción a la presente Nota, uno de los objetivos de la constitución de un Grupo de Expertos sobre los aspectos económicos de la adopción internacional era examinar la oportunidad y la posibilidad de elaborar instrumentos prácticos con el fin de ayudar a los Estados a mejorar las normas y las prácticas en la materia²⁰⁹. Tras su reunión de 2012, el Grupo de Expertos ha formulado varias recomendaciones a este respecto²¹⁰. Se ha centrado en las soluciones posibles desde un punto de vista pragmático y ha definido prioridades, señalando que el compromiso de la Oficina Permanente con la elaboración de estos instrumentos dependería de los recursos disponibles y de las demás tareas que atender, pero también de las limitaciones presupuestarias de los Estados.

173. La **sección A** del presente capítulo explica las recomendaciones formuladas por el Grupo de Expertos en cuanto a la elaboración de instrumentos prácticos, y ofrece información sobre las tareas emprendidas o a emprender en este sentido.

174. La **sección B** aborda brevemente el futuro del Grupo de Expertos a más largo plazo y finaliza con una visión de conjunto de los ámbitos vinculados a los aspectos económicos de la adopción internacional que quedan por explorar y en los que hay que trabajar.

A. Instrumentos prácticos recomendados y preparados por el Grupo de Expertos en su reunión de 2012

8.1 Terminología armonizada

Recomendación

175. Como indica el capítulo 5.1 anterior, los aspectos económicos de la adopción internacional están relacionados con cierto número de términos fundamentales mencionados en el Convenio de La Haya de 1993 o que dimanen de la práctica. El hecho de que el Convenio no defina estos términos fundamentales y la ausencia de definiciones armonizadas y aceptadas puede causar ambigüedades, confusiones e interpretaciones incoherentes en los Estados contratantes. Además, ello complica el estudio y el debate de los aspectos económicos.

²⁰⁷ El Ministerio de Justicia puede trabajar, por ejemplo, con el Ministerio de Asuntos Exteriores para que sus representantes en los Estados de origen busquen pruebas de la obtención de un beneficio material indebido.

²⁰⁸ Interpol es un amplio sistema de policía internacional que cuenta con 190 miembros. Su misión, que consiste en "prevenir y combatir la delincuencia gracias a una cooperación policial internacional reforzada" puede resultar especialmente útil para los Estados. Véase < www.interpol.int >.

²⁰⁹ Véanse las Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2010 de la Comisión Especial, *supra*, nota 36, Recomendación n.º 4.

²¹⁰ Véanse las Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2012 del Grupo de Expertos, *supra*, nota 12.

176. Para empezar, el Grupo de Expertos ha debatido y convenido definiciones comunes de los principales términos relacionados con estos aspectos, para reducir al máximo el riesgo de que se produzca un malentendido al definir el enfoque a adoptar y elaborar instrumentos prácticos como los que se mencionan a continuación.

Resultado

177. Tras su comunicación a los Estados parte en el Convenio de La Haya de 1993 y a los Miembros de la Conferencia de La Haya, para los comentarios oportunos, estas definiciones armonizadas se han dado por concluidas y se encuentran reunidas en la sección dedicada a la terminología en la presente Nota. Además, la terminología armonizada ha sido publicada bajo el título "Sección Adopción Internacional" en el sitio web de la Conferencia de La Haya.

178. El Grupo de Expertos ha recomendado el uso de esta terminología en el marco de los futuros trabajos en este campo²¹¹.

8.2 Tablas sobre los costes

Recomendación

179. A la vista de la necesidad de garantizar la máxima transparencia en lo que concierne a los aspectos económicos de la adopción internacional (véase el capítulo 5.2 anterior), y con arreglo a la Conclusión y Recomendación n.º 4 de la reunión de 2010 de la Comisión Especial²¹², el Grupo de Expertos aprobó dos proyectos de tablas de costes con ocasión de su reunión de 2012:

- Tabla I: "Costes y contribuciones asociados a la adopción internacional en el Estado de origen";
- Tabla II: "Costes, contribuciones y asistencia económica asociados a la adopción internacional en el Estado de recepción".

180. Estas Tablas tienen por objeto ofrecer una visión de conjunto de los costes reales de la adopción internacional. Además, el Grupo de Expertos ha reconocido su interés en el marco de las actividades desarrolladas por los organismos acreditados en materia de adopción, ya incorporadas a la Guía de Buenas Prácticas n.º 2²¹³.

181. En cuanto a la recogida de datos para consignarlos en las Tablas, el Grupo de Expertos debatió sobre el interés potencial de recurrir a "expertos" externos de cada Estado (por ejemplo, estudiantes universitarios instruidos) que podrían ayudar a recabar datos económicos, como sugirió el Grupo de Trabajo en 2001 en sus recomendaciones para la reunión de 2005 de la Comisión Especial²¹⁴. No obstante, concluyó que podía ser más pertinente que los expertos externos se dedicaran al análisis de los datos recogidos en lugar de a recabarlos, en la medida

²¹¹ *Ibidem*. Recomendación n.º 1.

²¹² Véanse las Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2010 de la Comisión Especial, *supra*, nota 36, Recomendación n.º 4.

²¹³ Véanse las Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2012 del Grupo de expertos, *supra*, nota 12 Recomendación n.º 2. Véase también la Guía de Buenas Prácticas n.º 2, *supra*, nota 4, capítulo 8, anexo B.

²¹⁴ En 2001, un Grupo de Trabajo elaboró unas tablas para recabar los siguientes datos: la identidad de la entidad o de la persona (interesado) encargada del servicio de adopción o cargo similar (Formulario I); la cuantía facturada por cada servicio o cargo (Formulario II) y la cuantía razonable prevista para cada servicio o cargo por protagonista (Formulario III). No obstante, estos formularios han generado muy pocas respuestas, fundamentalmente porque resultan demasiado largos, detallados y complejos. Dichos formularios afectaban a todos los intervinientes, incluían muchas subcategorías (por ejemplo, para la evaluación del expediente: inscripción del niño en el Registro Civil, búsqueda y evaluación de la familia de origen, evaluación del niño) y pretendían comparar lo que lo podría ser la cuantía razonable de cada servicio.

en que es deseable que las Autoridades Centrales mantengan cierto control de esta etapa.

182. También se ha señalado que las tablas solamente serán útiles si los Estados facilitan datos pertinentes periódicamente y si la Oficina Permanente dispone de recursos suficientes para instarlos a actualizar estos datos.

Resultado

183. Las Tablas de costes fueron remitidas al Grupo de Expertos para su comprobación, después revisadas por la Oficina Permanente a la vista de los comentarios recibidos y por último sometidas al conjunto de Estados parte del Convenio de La Haya de 1993 y de los Miembros de la Conferencia de La Haya para un último examen. Tras esta consulta, las Tablas se dieron por terminadas y ya están disponibles en el sitio web de la Conferencia de La Haya, "Sección Adopción Internacional".

184. El Grupo de Expertos debe continuar el debate para determinar el mejor método de recogida de datos, así como el lugar y la forma de publicación de las Tablas, una vez informado por los Estados.

8.3 Lista recapitulativa de buenas prácticas

Recomendación

185. Para garantizar la visibilidad de las buenas prácticas relativas a los aspectos económicos de la adopción internacional recomendadas en la presente Nota así como en las Guías de Buenas Prácticas n.º 1 y 2 publicadas por la Conferencia de La Haya sobre el Convenio de La Haya de 1993, el Grupo de Expertos ha recomendado la elaboración de una "Lista recapitulativa de las buenas prácticas relativas a los aspectos económicos de la adopción internacional"²¹⁵, con el objetivo de que se convierta en una referencia útil para aquellos Estados parte que deseen mejorar sus prácticas relativas a los aspectos económicos de la adopción internacional y un instrumento sencillo y eficaz para los Estados que desean llegar a ser Parte en el Convenio.

Resultado

186. Tras su elaboración y ultimación a la vista de los comentarios formulados por los Estados parte en el Convenio de La Haya de 1993 y por los Miembros de la Conferencia de La Haya, la Lista recapitulativa ya está disponible bajo el epígrafe "Sección Adopción Internacional", en el sitio web de la Conferencia de La Haya.

8.4 Modelo de encuesta dirigida a los padres adoptivos

Recomendación

187. En aras de la transparencia, el Grupo de Expertos ha convenido en la utilidad de preparar un modelo de encuesta dirigida a los padres adoptivos a fin de recoger información sobre los costes reales asociados a una adopción internacional. Por ello, ha recomendado que la Oficina Permanente prepare un proyecto de modelo de encuesta con la ayuda de un número restringido de Estados, si sus recursos lo permiten²¹⁶.

188. Este modelo de encuesta podría incluir los importes pagados por la adopción (antes, durante y después de la misma) y, en su caso, la experiencia de los padres

²¹⁵ Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2012 del Grupo de Expertos, *supra*, nota 12. Recomendación n.º 4.

²¹⁶ *Ibidem*. Recomendación n.º 5.

adoptivos con el organismo acreditado y el Estado de origen en lo que concierne a los aspectos económicos de la adopción.

189. Cada Estado de recepción debería difundir la encuesta entre los futuros padres adoptivos, analizar los resultados y, en su caso, responder a los problemas que se hayan observado. Este instrumento podría adaptarse y coordinarse entre los dos Estados involucrados cuando consideren su cooperación actual o futura.

190. Este modelo de encuesta podría ser útil para reforzar la transparencia y presentar una imagen más clara de los costes reales de la adopción internacional. Debería garantizarse el respeto a la confidencialidad y explicarse claramente los motivos de la encuesta a fin de "romper el tabú" que rodea los aspectos económicos de la adopción internacional. Además, podría ser muy útil analizar los resultados de la encuesta para redactar las directrices o una guía de buenas prácticas sobre este asunto.

Resultado

191. De conformidad con la recomendación del Grupo de Expertos, la Oficina Permanente, en cooperación con este, elaborará un modelo de encuesta, que será posteriormente remitido a la totalidad de los Estados parte del Convenio de La Haya de 1993 y de los Miembros de la Conferencia de La Haya para que formulen sus comentarios antes de ultimarlos.

8.5 Folleto informativo para los futuros padres adoptivos

Recomendación

192. El Grupo de Expertos ha reflexionado sobre la conveniencia de que la Conferencia de La Haya elabore un folleto informativo sobre los aspectos económicos de la adopción internacional para los futuros padres adoptivos.

193. No obstante, habida cuenta de que ya existe un folleto publicado por el SSI con el título «La adopción internacional y sus riesgos: Guía para los candidatos», el Grupo no ha estimado necesario elaborar un instrumento necesario por el momento. El folleto diseñado por el SSI ayuda a los (futuros) padres adoptivos a comprender los costes asociados a la adopción internacional y les insta a extremar la vigilancia. Enumera las preguntas que deberían formular al organismo acreditado, recomienda guardar comprobantes de los gastos efectuados y explica cómo reconocer las solicitudes sospechosas e informar de los problemas. También subraya por qué redunda en interés de todos acabar con los beneficios desorbitados.

194. Otras fuentes de información diseñadas por las Autoridades Centrales, tales como los documentos orientativos redactados por la Autoridad Central australiana sobre las donaciones y contactos antes de la asignación, las donaciones y contactos por parte de las organizaciones de apoyo a la adopción internacional y los envíos de regalos y artículos de primera necesidad, podrían proporcionar información útil y concisa a los futuros padres adoptivos, resolviendo numerosas dudas sobre tan delicado asunto²¹⁷.

Resultado

195. No se ha recomendado ninguna otra medida en relación con este instrumento.

²¹⁷ Véase *General Policies and Documents*, disponible en el sitio web < www.ag.gov.au/intercountryadoption >, sección *Inter-country adoption policies and key documents*.

8.6 Cuestionario sobre los aspectos económicos de la adopción internacional dirigido a los Estados contratantes

Recomendación

196. Los Estados contratantes han facilitado numerosas respuestas a las preguntas sobre los aspectos económicos de la adopción internacional contenidas en diversos cuestionarios elaborados por la Oficina Permanente, como el Perfil de País de 2010 o el Cuestionario de 2009 sobre la acreditación.

197. El Grupo de Expertos ha contemplado la posibilidad de elaborar un cuestionario detallado dedicado exclusivamente a los costes y otros aspectos económicos, abordando los desafíos específicos en este ámbito. Las respuestas podrían ofrecer datos interesantes para la posterior redacción de otros documentos, tales como principios rectores y/o una guía de buenas prácticas (véase el capítulo 8.7 siguiente). No obstante, el Grupo estimó que, por el momento, no era necesario elaborar un cuestionario dedicado a los aspectos económicos de la adopción internacional, considerando que ya existe material de apoyo y que la redacción de principios rectores y/o de una guía de buenas prácticas no es una prioridad a día de hoy²¹⁸.

Resultado

198. No se ha recomendado ninguna otra medida en relación con este instrumento. Sin embargo, el Grupo de Expertos podrá debatir la necesidad de este cuestionario si en el futuro se decide formular principios rectores y/o una guía de buenas prácticas.

8.7 Principios rectores y/o guía de buenas prácticas sobre los aspectos económicos

Recomendación

199. La formulación de principios rectores sobre los aspectos económicos de la adopción internacional y la redacción de una guía de buenas prácticas consagrada a esta materia, recomendada en la reunión de 2005 de la Comisión Especial²¹⁹, han sido igualmente objeto de debate. Se estimó que la presente Nota y los demás elementos mencionados en este capítulo, en particular los datos sobre los costes recabados mediante las Tablas, podrían servir de base para la elaboración de principios rectores o de una guía.

200. No obstante, el Grupo de Expertos no lo considera prioritario a día de hoy, por estimar que la elaboración de los demás instrumentos es más urgente²²⁰.

Resultado

201. Habida cuenta de que el Grupo de Expertos no ha considerado prioritario elaborar estos instrumentos, no se les ha dado ningún desarrollo por el momento. El Grupo podrá considerar nuevamente la necesidad de elaborarlos. Si recomendase hacerlo, como sugieren algunos Estados, deberá consultarse también al Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia de La Haya.

²¹⁸ Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2012 del Grupo de Expertos, *supra*, nota 12, Recomendación n.º 7.

²¹⁹ Véanse las Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2005 de la Comisión Especial, *supra*, nota 35, Recomendación n.º 2.

²²⁰ Véanse las Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2012 del Grupo de Expertos, *supra*, nota 12, Recomendación n.º 7.

8.8 Lista recapitulativa sobre la atribución de responsabilidades

Recomendación

202. Todas las partes involucradas en el sistema de adopción internacional (Autoridades Centrales, autoridades públicas competentes, organismos acreditados, entre otros intervinientes, como los futuros padres adoptivos) tienen un papel que desempeñar en la aplicación de las buenas prácticas examinadas en el presente documento en función de sus obligaciones, funciones y experiencia respectivas²²¹.

203. El Grupo de Expertos ha reconocido el interés que pueden tener una lista recapitulativa sobre la atribución de las responsabilidades similar a la que obra en el Anexo 6 de la Guía de Buenas Prácticas n.º 1 ("Organización y responsabilidad en el marco del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional"), a efectos de ayudar a los Estados contratantes a tener una idea clara del reparto de responsabilidades en el Estado²²². Distinguiendo las obligaciones de cada interviniente en relación con los aspectos económicos y la prevención de los beneficios materiales indebidos, la lista recapitulativa permitirá a los Estados evaluar ellos mismos sus propias prácticas. No obstante, el Grupo de Expertos estimó que no constituye una prioridad por el momento, siendo preferible empezar por la elaboración de otros instrumentos²²³.

Resultado

204. En el marco de la elaboración de la Lista recapitulativa de buenas prácticas (véase el capítulo 8.3 anterior), se sugirió *adjuntar* un instrumento que ayudase a los Estados a verificar y evaluar la atribución de las responsabilidades dimanantes de la aplicación de las buenas prácticas. La columna de la derecha, en la que se pide a los Estados que indiquen cuál es el órgano encargado de la acción recomendada (marcando la casilla correspondiente), cumple en cierta medida la función prevista para la lista recapitulativa en relación con la atribución de responsabilidades.

8.9 Promoción y utilización de los instrumentos prácticos, una vez ultimados

Recomendación

205. El Grupo de Expertos ha subrayado la necesidad de promover debidamente los instrumentos recomendados, una vez elaborados, de manera que todos los Estados parte en el Convenio de La Haya de 1993 y aquellos que tengan previsto adherirse al mismo los conozcan y los utilicen en la práctica.

²²¹ La atribución de responsabilidades se basaría en las funciones y responsabilidades generales indicadas en el Convenio y en determinadas características esenciales, como las siguientes:

- **Autoridades Centrales:** les corresponde, por ejemplo, adoptar todas las medidas adecuadas para impedir que se produzcan beneficios materiales indebidos en el marco de una adopción y prevenir todas las prácticas contrarias a los objetivos del Convenio. Las Autoridades Centrales de los Estados de recepción deberían regular los costes de los organismos acreditados que prestan servicios a los futuros padres adoptivos (como la preparación de la solicitud de adopción, incluido el estudio del hogar familiar), mientras que las Autoridades Centrales de los Estados de origen deberían vigilar las prácticas de los orfanatos en materia de beneficios materiales indebidos;
- **las autoridades competentes** distintas de las Autoridades Centrales podrían encargarse de las funciones vinculadas a aspectos económicos concretos de la adopción internacional, como la persecución de las personas corruptas y la expedición de licencias a abogados especializados en adopción;
- **los organismos acreditados** pueden informar y asesorar, entre otras cosas, a los futuros padres adoptivos sobre los aspectos económicos del procedimiento para reforzar su sensibilización y vigilancia; deberían cobrar costes razonables y hacer públicos todos sus costes.

²²² Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2012 del Grupo de Expertos, *supra*, nota 12, Recomendación n.º 8.

²²³ *Ibidem*.

Resultado

206. Los instrumentos terminados han sido (y los que están en trámite de elaboración serán) transmitidos a todos los Estados parte en la Convención de La Haya de 1993 y Miembros de la Conferencia de La Haya y publicados en la "Sección Adopción Internacional" de su sitio web. Además, la Oficina Permanente fomentará el uso de estos instrumentos en el marco de su labor ordinaria de secretaría (por ejemplo, cuando se comunique con las autoridades correspondientes y también con ocasión de los seminarios, conferencias y sesiones formativas que se organicen). Finalmente, estos instrumentos se presentarán durante la reunión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio que se celebrará en junio de 2015.

207. Además de estas actividades típicas de promoción, el Grupo de Expertos puede seguir buscando formas eficaces para promocionar más intensa y específicamente dichos instrumentos.

B. Futuro del Grupo de Expertos a más largo plazo y asuntos pendientes

208. De conformidad con el mandato que le ha sido otorgado por el Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia de La Haya²²⁴, el Grupo de Expertos proseguirá la labor desarrollada junto con la Oficina Permanente con miras a la elaboración y ultimación de los instrumentos prácticos mencionados en la **Sección A** anterior.

209. A más largo plazo, se recomienda que el Grupo de Expertos siga activo y estudie otros problemas relativos a los aspectos económicos de la adopción internacional. En particular, podrá ayudar a la Oficina Permanente a ultimar otros instrumentos que se recomienden.

210. Tratándose de otros problemas relacionados con los aspectos económicos de la adopción internacional susceptibles de ser abordados posteriormente por el Grupo de Expertos, conviene señalar que aunque la presente Nota propone algunas buenas prácticas para solucionar los principales problemas vinculados a los aspectos económicos de la adopción internacional, quedan pendientes otras cuestiones más generales, como las siguientes:

Elaborar instrumentos que permitan aclarar algunas cuestiones básicas

Por ejemplo:

- ¿Qué otras indicaciones podrían añadirse para definir lo que constituye "honorarios razonables" para las personas que han intervenido en la adopción internacional (art. 32(2))?
- ¿Qué constituye una medida adecuada para prevenir los beneficios materiales indebidos?
- ¿Cuáles podrían ser las sanciones adecuadas para los abusos?

Garantizar la adopción de medidas por parte de todos los Estados

Por ejemplo:

- ¿Cómo garantizar una investigación rápida y eficaz cuando alegaciones de buena fe ponen de manifiesto la existencia de malas prácticas en los Estados, sobre todo cuando parecen sistémicas?

²²⁴ Conclusiones y Recomendaciones de la reunión de 2014 del Consejo, *supra*, nota 17, apartado a).

- ¿Cómo mejorar la cooperación entre los Estados a fin de evitar y solucionar los problemas relacionados con los aspectos económicos de la adopción internacional?
- ¿Cómo sensibilizar a los intervinientes de cada Estado de los problemas económicos que se plantean en el contexto de la adopción internacional y “romper el tabú” que rodea a este asunto desde hace tanto tiempo?
- ¿Cómo evitar la competencia indebida y las presiones que ejerce sobre los Estados de origen, sobre los futuros padres adoptivos y los demás intervinientes en la adopción?

Fomentar cambios en el ámbito nacional

Por ejemplo:

- ¿Cómo seguir alentando y respaldando la voluntad política necesaria para tomar medidas a efectos de encontrar soluciones en este marco?
- ¿Cómo animar a los Estados que aún no lo hayan hecho a aprobar leyes y reglamentos que regulen los aspectos económicos de la adopción internacional?
- ¿Cómo garantizar la asignación de recursos humanos materiales adecuados a la *aplicación* de estas leyes y reglamentos?
- ¿Cómo eliminar la inducción a la obtención de beneficios materiales indebidos y desorbitados?

Mejorar las prácticas de los organismos acreditados en materia de adopción relativas a los aspectos económicos

Por ejemplo:

- ¿Cómo garantizar que los organismos acreditados respeten las normas del Convenio y asuman buenas prácticas en relación con los aspectos económicos?
- ¿Cómo mejorar el seguimiento de los organismos acreditados en lo que respecta a los aspectos económicos?