

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO EN GUATEMALA DEL CONVENIO DE LA  
HAYA EN MATERIA DE ADOPCIONES INTERNACIONALES  
TESIS DE GRADO

**KATHERINE AUXILIADORA CISNEROS ESTRADA**  
CARNET 11302-07

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, AGOSTO DE 2015  
CAMPUS CENTRAL

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO EN GUATEMALA DEL CONVENIO DE LA  
HAYA EN MATERIA DE ADOPCIONES INTERNACIONALES  
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR  
**KATHERINE AUXILIADORA CISNEROS ESTRADA**

PREVIO A CONFERÍRSELE  
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, AGOSTO DE 2015  
CAMPUS CENTRAL

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.  
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO  
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO  
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS  
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

DECANO: DR. VICTOR MANUEL GALVEZ BORRELL  
VICEDECANO: MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX  
SECRETARIA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR  
DIRECTORA DE CARRERA: LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

## **NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**

MGTR. JORGE MARIO ANDRINO GROTEWOLD

## **TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

MGTR. ALMA LETICIA MALDONADO MERIDA  
LIC. ANTONIO ALEJANDRO ARGUETA RAMIREZ  
LIC. FRANCISCA DE JESÚS CARDENAS MORÁN



**Estudio de Abogados**

Edificio Plaza del Sol, Oficina 510  
12 Calle 2-04 Zona 9  
Guatemala, C. A. 01009

Tels. (502) 2331-5778 · 2331-5797 · 2331-8104  
Fax (502) 2360-4735  
www.ea.com.gt

Guatemala, 28 de julio de 2017.

*Licenciados y Licenciadas*

*Consejo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*

*Universidad Rafael Landívar*

*Presente.*

Con un atento saludo, me permito hacer referencia al proceso de asesoría de Tesis de la estudiante Katherine Auxiliadora Cisneros Estrada con carné 11302-07 que desde el año 2013 procedo a realizar por encomienda de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. El trabajo de investigación titulado "Análisis de la aplicación y cumplimiento en Guatemala del Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales" ha sido producto del análisis de la autora, atendiendo a procesos de investigación recomendados y a la obtención de información relevante para alcanzar las conclusiones a las que arribó.

La investigación aborda, no sólo los procesos comparativos en legislaciones internacionales, sino además un tanto el derecho comparado con otras latitudes que, al igual que Guatemala, enfrentan retos y metas en materia de protección de la niñez mediante la adopción internacional. También el trabajo investigativo relaciona los avances que se han tenido en el país, desde la regulación simple de las adopciones -el cual dio lugar a masivas exportaciones de niños y niñas mediante trámites notariales y judiciales-, hasta las normativa actual mediante la cual se crea el Consejo Nacional de Adopciones, en cumplimiento con leyes de protección de la niñez, tanto internacional como nacional.

Por ello, y con sumo agrado, en mi calidad de asesor de tesis designado, me permito darle un visto bueno al documento titulado: "Análisis de la aplicación y cumplimiento en Guatemala del Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales", presentado por la estudiante Katherine Auxiliadora Cisneros Estrada, recomendando que se siga el procedimiento administrativo y académico que correspondía.

Al agradecer la honra con la que el Consejo de Facultad me otorga con el nombramiento de mérito, espero haber cumplido con la responsabilidad profesional necesaria, y hago propicio el momento para desear que sus actividades alcancen el éxito que les caracteriza.

*Jorge Mario Andriano Grotewold*

*Asesor de Tesis*

cc. archivo.

*Jorge Mario Andriano Grotewold*

ABOGADO Y NOTARIO



### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante KATHERINE AUXILIADORA CISNEROS ESTRADA, Carnet 11302-07 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04427-2014 de fecha 11 de diciembre de 2014, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO EN GUATEMALA DEL CONVENIO DE LA HAYA EN MATERIA DE ADOPCIONES INTERNACIONALES

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 25 días del mes de agosto del año 2015.



MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR, SECRETARIA  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar

## AGRADECIMIENTOS

- A Dios                      Por brindarme la fuerza que me impulsó a seguir adelante y no desfallecer. Por ser ese amigo que me acompañó en cada noche de desvelo, en cada momento en donde la inseguridad y la duda se asomaban, me lleno de confianza en mí misma y me permitió lograr alcanzar esta meta, que antes era tan solo un sueño.
- A mi padres                Quienes jamás dudaron que lo lograría, siempre estuvieron apoyándome y animándome con amor. Son mi ejemplo de lucha y perseverancia, son quienes me enseñaron que todo lo puedo lograr con esfuerzo y constancia.
- A mis hermanos          Por ser mi porra favorita, fueron quienes me dieron alegría y me instaron a seguir adelante. Son mi motivo de lucha para seguir adelante y ser una guía para ellos.
- A mis amigas              Diana, Linda, Cristy y Rocío, quienes más que mis amigas son mis hermanas por elección y mis muletas que me sostenían cuando ya no podía levantarme y mucho menos caminar. Fueron ese empuje, ese sostén que me mantenía de pie para poder seguir luchando, ¡gracias mis angelitas!
- A mi familia y  
compañeros                Por estar siempre pendientes de mi progreso y utilizar las palabras exactas para devolverme la fe y confianza en mí misma cuando a la había dado por perdida.

*“God would not have put a dream in your heart  
if He hadn’t already given you everything you need to fulfill it”  
(Joel Osteen)*

## INDICE

Introducción.....	1 – 4
<b>CAPÍTULO 1: <u>Marco Teórico</u></b>	
1.1 Debate Teórico sobre realismo y liberalismo clásico.....	5 – 14
1.1.1 Diplomacia abierta	
1.1.2 Cooperación entre Estados	
1.1.3 Organismos Internacionales	
1.2 Regímenes internacionales y las Adopciones internacionales .....	15 – 16
<b>CAPITULO 2: <u>Problemática en la aplicación de Regímenes y su construcción</u></b>	
2.1 Adopciones Internacionales.....	17 – 21
2.1.1 Antecedentes	
2.1.2 Teorías	
2.1.3 Tipos de Adopciones	
2.1.4 Principios	
2.1.5 Fines de la Adopción	
2.1.6 Efectos de la Adopción	
2.2 Creación de Convenios.....	21 – 29
2.2.1 Declaración de los Derechos del Niño	
2.2.2 Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores	
2.2.3 Convención de los Derechos de la Niñez	
2.2.4 Convenio sobre la Protección del Niños y la Cooperación en Materia de la Adopción Internacional	
2.3 Creación de Leyes de Protección de los Niños en Guatemala.....	29 – 36
2.3.1 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia	
2.3.2 Ley de Desarrollo Social	
2.3.3 Ley de Adopciones – Decreto 77-2007	
2.4 Institucionalidad.....	37 – 39
2.4.1 Autoridad Central	
2.5 Importancia del Control de las Adopciones .....	40 – 44
2.5.1 Etapa de 1963 – 1977	
2.5.2 Etapa de 1977 – 2007	
2.5.3 Etapa de 2007 – 2010	
2.6 Tráfico de Niños (Estudios CICIG 2010) .....	44 – 49

**CAPITULO 3: Análisis sobre sobre los Regímenes internacionales sobre adopciones y su aplicación en Guatemala y Chile**

3.1 Consejo Nacional de Adopciones – CNA - , Guatemala.....	50 – 57
3.1.1 Descripción	
3.1.2 Creación	
3.1.3 Estructura	
3.1.4 Procedimiento de Adopción Nacional	
3.1.5 Proceso de Adopción Internacional	
3.1.6 Resultado 2007-2010	
3.2 Servicio Nacional de Menores –SENAME-, Chile.....	57 – 68
3.2.1 Descripción	
3.2.2 Creación	
3.2.3 Funciones	
3.2.4 Estructura	
3.2.5 Procedimiento de Adopción Nacional	
3.2.6 Procedimiento de Adopción Internacional	
3.2.7 Resultados 2007-2010	
3.3 Análisis sobre el Cumplimiento de Ley de Adopciones en Guatemala en Comparación con Chile.....	69 – 71
3.3.1 Aplicación del Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales en relación a los Regímenes Internacionales	
3.3.2 Fuerza del Régimen de Adopciones Internacionales en Guatemala	
3.3.3 Aplicación hoy en día	
CONCLUSIONES .....	72 – 75
BIBLIOGRAFIA .....	76 – 79



## RESUMEN EJECUTIVO

Las Relaciones Internacionales permiten el estudio del Sistema Internacional en el ámbito político, económico, social y diplomático. Se enfoca en el análisis del papel de los Estados y su función dentro de este Sistema bajo la visión de diferentes paradigmas ideológicos.

Existen diferentes debates teóricos, por un lado el neoliberalismo propone la cooperación entre naciones basado en el respeto de la ley, aceptación de valores internacionales comunes y el desarrollo de organizaciones multilaterales. El estudio de esta teoría desarrolla los conceptos de derecho internacional y diplomacia abierta.

Los Regímenes internacionales permiten la formación de enlaces e interconexiones entre los Estados adquiriendo compromisos contemplados dentro del derecho internacional, a través de las instituciones de cada nación que velan por el cumplimiento de estos compromisos adquiridos. La importancia en la creación, participación y ratificación de los Convenios permiten la cooperación de los países entre sí, con el fin de conservar la paz, esta dinámica se analiza utilizando la teoría de interdependencia compleja.

Las conexiones entre Estados pueden ser bilaterales o multilaterales, enfocados desde el punto de vista comercial, derechos humanos, incluso cultural. La presente investigación estará basada en las adopciones internacionales, reguladas por un Convenio multilateral fundamentado en derechos humanos, que tienen como objetivo la protección de derechos de la niñez.

La importancia del tema “Análisis de la aplicación y cumplimiento en Guatemala del Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales”, permitirá visualizar bajo una perspectiva social basada en el paradigma neoliberalista y de interdependencia compleja, la aplicación del Convenio en los países que lo ratifican.

Con el objeto de analizar las instituciones y sus procesos basados en el cumplimiento del Convenio en materia de adopciones internacionales, permitiendo la disminución del tráfico de niños en Guatemala y Chile, durante el período de 2007 a 2010.

## INTRODUCCIÓN

A través del tiempo la adopción ha sufrido diversas transformaciones, iniciando desde la antigua Roma cuyas prácticas de adopción eran similares a las que se practican hoy en día.

El maltrato, abandono, pérdida de padres por fallecimiento, abuso, permite el aumento de la cantidad de niños sin hogar, sin padres que los protejan dentro de un seno familiar. Por ser un derecho inherente el crecer bajo la protección de una familia se crea como una alternativa la acción de adoptar.

Este tipo de alternativas debe por lo tanto enmarcarse dentro de las legislaciones internacionales entre los Estados.

Posterior a las guerras, en 1945 las prácticas de adopciones se implementan en diversos países en el Sur de América, pero aún no existía ningún Convenio referente a esta temática. Las adopciones internacionales continuaron siendo utilizadas con más frecuencia, y su regulación se convirtió en una responsabilidad del Estado, pues debían seleccionar parejas sin posibilidades para concebir hijos para poder adoptar niños abandonados en casas hogares.

En 1970 Naciones Unidas, hace un llamado a la Comunidad Internacional para proponer la necesidad de crear procesos que garanticen la estabilidad social, económica y emocional de los niños adoptados y se inicia la creación de Convenios que permitan la protección de todos los niños sin importar las circunstancias en las que se encuentren, con el objetivo de adquirir una participación en la sociedad, permitiéndoles contraer derechos y obligaciones, y asegurar su estabilidad emocional y física.

Una de las Convenciones más importantes que marcó especialmente el trato de la niñez no solo en materia de adopciones, fue la Convención de los Derechos del Niño en 1989. A partir de esta Convención Naciones Unidas realiza diversas asambleas que tratan sobre la protección y bienestar de la niñez en materia de adopciones.

Diversos países Latinoamericanos inician reformas que permitieran regular las adopciones. México, Colombia, Brasil y Bolivia, debido a la necesidad que existía

de crear normas y acuerdos en materia de adopciones internacionales, en La Paz, Bolivia, se firmó la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores.

Durante esta etapa, inician conflictos internos a causa de dictaduras, como en Guatemala con el Conflicto Armado Interno<sup>1</sup> y en Chile con el Régimen Militar<sup>2</sup>, en donde se cometieron diversas violaciones a los derechos humanos, así como muertes, abusos, torturas, despojos y miles de víctimas desaparecidas y desplazadas. Estos sucesos conmocionan a la Comunidad Internacional e inician la creación de Convenios que permitan la paz de las naciones. Estos conflictos incrementan el número de niños huérfanos por la falta de control en las prácticas de adopción el tráfico de menores.

A pesar que los Estados regulaban el proceso de adopciones, se carecían de medidas que garantizaran la prioridad de esta temática. Por ello se crea el Convenio de la Haya sobre la Protección del Niño y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, con el fin de mejorar el control de adopciones.

El Convenio de la Haya tiene el objetivo que los derechos de la niñez se cumplan mediante una regulación sobre el proceso de adopciones, y cada Estado que ratifica este Convenio se compromete a implementar normas de carácter procesal y administrativo.

Bajo la visión de hacer valer los derechos del niño 88 países firman el Convenio de la Haya el 29 de mayo de 1993, el cual entra en vigor el 1 de mayo de 1995. Latinoamérica no se queda atrás, Chile ratifica el Convenio en 1999, otorgándole el compromiso de velar por el cumplimiento de los procesos de adopción al Servicio Nacional de Menores.

Guatemala se adhiere en 2002, generando una inconstitucionalidad puesto que no posee la facultad de adherirse a un Convenio, con la adhesión no es automática la ratificación. La única forma en que puede aplicar un Convenio es

---

<sup>1</sup> Inicia en 1960 por creación del Movimiento Revolucionario conformado por la guerrilla ocasionando una guerra civil contra el ejército de Guatemala. Finalizando en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz.

<sup>2</sup> Inicia en 1973 con el golpe de Estado a un gobierno constitucional generando una dictadura militar. Finalizando en el 1990 con las elecciones presidenciales democráticas.

ratificándolo o suscribiéndose, de acuerdo a lo establecido en la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados.

El Comité de Derechos del Niño hizo dos recomendaciones al Estado de Guatemala dirigidas a considerar ratificar el Convenio de la Haya. Para continuar con el compromiso internacional Guatemala ratifica el Convenio en 2007, permitiendo la creación del Consejo Nacional de Menores.

Guatemala crea la Ley de Adopciones, aprobada en 2007, permitiendo la disminución de las adopciones internacionales de 4,727 adopciones realizadas en 2007 a 756 adopciones internacionales en el 2009 (CICIG, 2010).

Previo a la aprobación de la Ley de Adopciones en 2007, se realizaban adopciones notariales y se obtenía el dictamen favorable proveniente de la Procuraduría General de la Nación. Según un estudio de CICIG del 2010, sobre irregularidades en el proceso de adopción se refleja que muchos trámites carecían del dictamen favorable de la PGN, estos eran dirigidos directamente a las agencias internacionales de adopción, de las cuales el noventa por ciento pertenecían a Estados Unidos. (CICIG, 2010)

Con la ratificación del Convenio de la Haya, se elimina el trámite notarial y se crea un procedimiento que incluye la intervención del Consejo de Nacional de Menores, Juzgado de la Niñez de Adolescencia y el Juzgado de Familia.

El informe de CICIG también plantea que Estados Unidos es el mayor demandante en adopciones internacionales durante nueve años, negando la acreditación de agencias internacionales estadounidenses de adopción en Guatemala. Se detuvo el proceso de adopciones hacia este país, hasta 2010 donde deciden acreditar a las 211 agencias internacionales de adopción.

Chile, por su parte, a partir de la creación de la ley 19-620 en 1999, basado en el tema de adopciones, ha implementado sus procesos de acuerdo a lo establecido por el Convenio de la Haya. Los resultados obtenidos son significativos debido a que sus procedimientos permiten el control y procesos adecuados, además de contar con el reconocimiento de UNICEF. De esta manera, logran la disminución de adopciones manteniendo el control adecuado

de las instituciones y agencias internacionales acreditadas a partir de la ratificación del Convenio.

En virtud de lo anterior, el objetivo de esta investigación es comparar como se ha institucionalizado el tema de las adopciones desde la adhesión de ambos países a la Convención de la Haya, velando por el cumplimiento de los requerimientos establecidos y se disminuya el tráfico de menores.

Como objetivo específico se desea describir los retos que atravesó el Consejo Nacional de Menores en la acreditación de agencias internacionales de adopción, según los requerimientos establecidos en el Convenio de la Haya.

A la luz de la creación de los regímenes internacionales, se crean diversos debates entre teóricos respecto a su funcionamiento. En el primer capítulo se abordará la importancia de los regímenes en las relaciones internacionales, bajo la perspectiva neoliberal y realista exponiendo los argumentos que lo vinculan con las adopciones internacionales, utilizando los conceptos de diplomacia abierta, cooperación entre los Estados y los organismos internacionales.

En el segundo capítulo se describirán la creación de los regímenes internacionales de derechos humanos, que conllevan a la elaboración de leyes en Guatemala para las adopciones internacionales. Se profundiza sobre la problemática previo y durante a la aprobación del Convenio de la Haya en Guatemala y cómo afecta a los procesos de adopciones nacionales e internacionales.

En el tercer capítulo se pretende analizar el cumplimiento sobre la aplicación del Convenio sobre la Protección del Niños y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional en Guatemala bajo la institución del Consejo Nacional de Menores (CNA) y en Chile bajo la figura del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

# CAPÍTULO 1

## Marco Teórico

### **1.1 Debate teórico sobre el realismo y liberalismo clásico**

La mayor parte de las teorías de los regímenes internacionales pueden atribuirse a estas dos escuelas de pensamiento: liberalismo y realismo. (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999). Cada una de las escuelas ha elaborado y defendido una perspectiva diferente sobre los orígenes, estabilidad y consecuencias de los regímenes internacionales, lo cual ha promovido debates intelectuales entre ellas. Ambas teorías explican los regímenes internacionales bajo el punto de vista racionalista sobre las instituciones internacionales de manera unificada.

Muchos planteamientos afirman que parte de la debilidad de los Estados es el comportamiento humano, Thomas Hobbes explica como el ser humano se ataca a sí mismo, “el hombre es el lobo del hombre” (Bobbio, 2001. Pág. 95)<sup>3</sup>. George Kennan afirma que la causa de las guerras es ocasionada por la ambición de poder de sus dirigentes, afirmando que “el ser humano es irracional, egoísta, obstinada y tiende a la violencia” (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 112).

Por naturaleza la aspiración del hombre es “integrarse a la sociedad bajo el reino de la igualdad” (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 114). Sin embargo los realistas afirman que este deseo de integración se destruye a partir del momento que inicia la competencia interindividual y la creación de una sociedad bajo determinados términos que varían de acuerdo a las circunstancias. Hobbes afirma que “el estado natural es una situación anárquica en la cual los individuos se mantienen en una lucha permanente” (Bobbio, 2001. Pág. 98) con el fin de alcanzar el poder.

Toda política principalmente la política internacional implica una lucha de poder. No importa cuales sean sus fines: “el poder siempre será el objetivo inmediato” (Bobbio, 2001. Pág. 99). Los estadistas y la gente común pueden proponerse

---

<sup>3</sup> Thomas Hobbes enfatiza que “el poder no tiene límites”, puesto que los hombres tienen diversidad de opiniones y todos buscan tener la razón, puesto que “para lo a que a uno les parece bueno a otro les parece malo”, precisamente porque “todo criterio es derivado de la pasión y no de la razón”.

como objetivo final la búsqueda de la libertad, la seguridad, la prosperidad o el propio poder, sin importar los medios que deban utilizar para lograrlo.

Es por ello, que los realistas afirman que la paz puede mantenerse en la medida que los Estados soberanos que se mantienen en una competencia permanente, establezcan un equilibrio o balance de poder utilizando la fuerza militar, el Derecho Internacional o la diplomacia, es la diplomacia la que promueve la creación de regímenes internacionales.

Kennan le asigna a la diplomacia un papel importante en la mitigación del conflicto internacional. Sin embargo, considera que el discurso internacional y los acuerdos son imprecisos, pues hace difícil la conducción de negociaciones delicadas en privado, plantean expectativas sin fundamento en la opinión pública y reduce la eficacia de los embajadores y diplomáticos profesionales (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990). Sin embargo, difiere del resto de realistas que afirman que es imposible tener buenas leyes si no hay una sólida base militar.

Los liberales concuerdan en el argumento de la creación de acuerdos, pues estos no son fáciles de hacer o mantener (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999). Sin embargo, afirman que depende de la capacidad de las instituciones hechas por el hombre lo que permite que los Estados logren comunicarse y cooperar.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, surge un nuevo concepto de paz apoyado por Henry Kissinger, postula que “la paz se logra no como un fin en sí mismo, si no que por el contrario emerge como el resultado de un sistema internacional estable, en contraste de un sistema revolucionario” (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 118).

Kissinger desarrolla dos modelos para el estudio de la política internacional: un sistema estable y un sistema revolucionario. Plantea que “la estabilidad ha sido resultado de una legitimidad general aceptada” (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 119). Para Kissinger la legitimidad significa “no más que un acuerdo internacional acerca de la naturaleza de los arreglos factibles y sobre las metas permisibles y los métodos de la política internacional”. La legitimidad implica una aceptación del marco del orden internacional por parte de todas las grandes potencias.

El ganador del Premio Nobel de la Paz en 1973, fue el fundador de la diplomacia definiéndola como “el ajuste de diferencias a través de la negociación” (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 121). Se vuelve posible solo en los sistemas internacionales donde la legitimidad rige. Kissinger, es un realista con una nueva visión enfocada en la paz a través de la diplomacia y mantener un equilibrio de poder entre los Estados. Nos afirma que “la historia nos enseña que no puede haber paz sin equilibrio y no puede haber justicia sin restricción” (Padilla, 2009. Pág. 23), es decir que apoya a todos los pensadores referente a las conductas humanas, la lucha de poderes no deja de existir aunque el medio para conseguirlo ya no sean las guerras, sino que plantea una nueva solución “equilibrio de poder” y que toda acción tiene consecuencias.

Para mantener la paz internacional es necesario que se creen acuerdos entre las naciones que forman parte de la comunidad internacional, que permitan crear el compromiso de mantener la armonía entre las naciones a través de la cooperación y el Derecho internacional.

#### 1.1.1 Diplomacia abierta

El concepto de diplomacia abierta, parte del paradigma realista, con las aportaciones de Henry Kissinger definiéndola como un “medio de mantener la paz” (Padilla, 2009. Pág. 20). Afirma que la diplomacia eficaz es difícil, pero tampoco imposible, sin embargo debe ser sometida al constante escrutinio de la opinión pública dentro de un sistema democrático.

Este concepto es utilizado por los idealistas para eliminar la amenaza de guerra, utilizando los elementos de negociación. Sin embargo, existen muchos conceptos sobre la diplomacia, entre ellos: La diplomacia comprendida dentro del Derecho internacional, que incluye los conceptos de costumbre internacional, relaciones diplomáticas definidas como misiones diplomáticas, permitiendo la creación de embajadas.

Las funciones de una misión diplomática son: 1) Representar los intereses del Estado mediante límites regulados por el Derecho internacional. 2) Proteger al Estado de intereses provenientes del Estado acreditante. 3) Negociar con el gobierno del Estado receptor. 4) Comunicar sobre condición y evolución de



acontecimientos de los Estados. 5) Fomentar relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre los Estados (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 119). Todas las funciones anteriormente mencionadas son reguladas por el Derecho Internacional.

El Derecho Internacional es definido como un “conjunto de normas que regulan las relaciones entre los Estados, el cual carece de un sistema que obligue a los Estados con el cumplimiento de las normas o la aplicación de sanciones” (Padilla, 2009. Pág. 51). La efectividad de sus normas está basada en el consentimiento que los Estados expresan cuando se suscriben convenios o tratados internacionales, así como en el compromiso que por este medio los Estados asumen respetar lo pactado.

Como último concepto, la diplomacia es “considerada como sinónimo de política exterior de un Estado” (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 118), que funciona como un principio de unidad de acción de un Estado en el exterior.

La diplomacia abierta, es aquella que unifica estos tres conceptos, derecho internacional, carrera diplomática y la política exterior bajo la figura de la diplomacia. Permitiendo el mantenimiento de la paz a través de embajadas, misiones de paz y comunicación entre Estados.

Las herramientas que se utilizan para mantener la paz, como la diplomacia y el derecho internacional, se mantienen activas a partir de las relaciones entre los Estados. A pesar de las ideologías que cada gobierno lleva a su país todos concluyen en un fin común, que es velar por los intereses de su nación frente a la comunidad internacional.

Se utiliza la diplomacia como una máscara que representa la protección del Estado fomentando relaciones amistosas como estrategias para mantener la paz. Sin embargo, el fin común es crear relaciones que les permitan obtener beneficios comunes, utilizando la herramienta de la negociación, creando lazos de interdependencia entre los países participantes.

Otra teoría de las relaciones internacionales es la interdependencia que se considera como “la multiplicidad de canales que conectan a las sociedades desde las elites gubernamentales hasta las no gubernamentales” (Padilla, 2009. Pág. 134). Debido a la ausencia de una jerarquía y la ausencia del uso de la fuerza militar por los gobiernos para resolver problemas, permite que la interdependencia aborde temas económicos, ecológicos, energéticos y culturales, reemplazando a los temas tradicionales. El poder es visto desde la perspectiva de la sensibilidad y la vulnerabilidad (cambios, efectos y costos).

La interdependencia posee múltiples canales considerados como sus instrumentos, integrados por organizaciones internacionales, relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

Una de sus características es “la ausencia de jerarquía en la agenda” (Padilla, 2009. Pág. 138) puesto que los temas que se tratan a nivel internacional son de interés para todos los Estados, entre ellos seguridad económica, temas sociales, políticos, culturales, ecológicos, migratorios, y ninguno de ellos domina las agendas de forma permanente, toman su prioridad de acuerdo a la circunstancia.

Utiliza como recurso todo aquello que los Estados pueden ofrecer y establecer lazos con otros países, entre ellos su capacidad económica, geográfica, política y militar.

### 1.1.2 Cooperación entre Estados

La cooperación es la “interacción creativa entre los Estados” (Rivas, 2003. Pág. 15), utilizando la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento.

Es considerada como un instrumento o herramienta de la política exterior, al utilizarlo permite promover la solidaridad internacional, representa una herramienta complementaria a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

La política pública llamada “cooperación para el desarrollo”, es una de las “nuevas políticas que entraron a formar parte del abanico de los servicios públicos provistos por las economías desarrolladas a mediados del siglo pasado (Encinas, 2013. Pág. 10).

Las implicaciones respecto del beneficio de estas son:

1. Localización Geográfica: se prestan bienes y servicios fuera del ámbito estatal.
2. Relación con el cliente: El contribuyente paga pero no es el usuario de los bienes y servicios resultantes.
3. Naturaleza del beneficio: Indefinición, como consecuencia de las dos primeras características.

La asistencia financiera y técnica que realizaban las naciones europeas con sus ex colonias, a finales de los ochenta, dio un primer acercamiento de cooperación gubernamental y no gubernamental de manera descentralizada.

La cooperación descentralizada fue alentada a través de instrumentos que buscaban resolver relaciones de cooperación o ayuda a instituciones de gobiernos regionales o locales, mediante organizaciones de sociedad civil u Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

Los protagonistas de la cooperación descentralizada son los actores locales, quienes buscan hacer un proceso menos jerárquico y más participativo.

En 2003 surge un entendimiento común basado en que: “Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos” (Declaración del Taller interinstitucional de Stamford sobre el “entendimiento común” del enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, 2006. Pág. 9).

Posteriormente, el 2 de marzo de 2005 más de cien países donantes y receptores firman la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, con el fin de establecer compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacer la cooperación internacional más eficaz y transparente.

La cooperación internacional es otra de las herramientas utilizadas, junto con la diplomacia y el derecho internacional, con el fin de mantener a los Estados interdependientes, permitiendo que obtengan beneficios mutuos de acuerdo a cada uno de los intereses reflejados.

Sin embargo, es necesario que existan normas (escritas o no escritas) que permitan formalizar el compromiso de los Estados frente a una situación y/o necesidad mundial (por ejemplo las adopciones internacionales). Diversos países con los mismos intereses se unen para discutir y afirmar su compromiso de aplicación de nuevas leyes que permitan regular los conflictos que perturban a su nación sin afectar su soberanía. Muchos de estos temas en agenda reflejan situaciones a nivel mundial y las soluciones se plasman en regímenes internacionales.

Los regímenes son definidos como: “un conjunto de normas y procedimientos para guiar a los Estados y a los actores transnacionales en medio de una vasta variedad de campos que incluya la ayuda para el desarrollo, la protección del medio ambiente, la conservación de recursos naturales, comercio internacional, entre otros” (Dougherty y Pfaltzraff, 1990. Pág. 181).

Son considerados como estructuras sociales complejas. Un ejemplo de regímenes internacionales privados es la cooperación reglamentada entre grandes empresas transnacionales en sectores como el de los seguros, la banca o el transporte de carga.

Los regímenes “contienen reglas y procesos de verificación, permitiendo que se reduzca el temor de los Estados a ser engañados por sus socios” (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999. Pág. 3), les permite prestar atención a los beneficios generados por la cooperación.

“Es la creación o aceptación de procedimientos de normas o instituciones, por parte de los gobiernos para la regulación y el control de las relaciones transnacionales e interestatales, en ciertas clases de actividades” (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999. Pág. 6).

Tanto el liberalismo como el realismo tienen raíces comunes en el racionalismo, lo cual permite que ambas escuelas trabajen de manera conjunta para poder explicar los regímenes internacionales (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999. Pág. 10).

Los neoliberales argumentan que los regímenes internacionales permiten que los Estados logren crear intereses comunes. Afirman que la cooperación en política internacional es difícil de lograr debido a que los Estados se presentan con una apariencia egoísta racional cuyos intereses son sus propias ganancias.

La incertidumbre que se refleja en el ámbito internacional es lo que caracteriza las acciones de los Estados dentro de este sistema. Incluso los mismos Estados dudan que se pueda confiar en las promesas de cooperación de los socios involucrados.

Sin embargo, los neoliberales afirman que “el hacer transparente la conducta de los Estados al mismo tiempo que se vinculan los asuntos de interés durante un tiempo prudente, los regímenes permiten que se reduzca tal incertidumbre, disminuyendo el temor a ser engañado por las otras partes” (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999. Pág. 11).

Los regímenes contribuyen a que los Estados, centrados en sus propios intereses, “coordinen sus acciones de manera que puedan evitar colectivamente la obtención de resultados subóptimos, demostrando que los Estados se interesan en preservar los regímenes existentes, aun cuando los factores que les dieron originalmente hayan desaparecido” (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999. Pág. 12). Estos llegan a ser resistentes cuando representan “costos perdidos”, es decir inversiones políticas que no pueden recuperarse fácilmente y aplicarse a otros fines.

Los neoliberalistas sostienen que los Estados crean y mantienen los regímenes por las funciones que cumplen en situaciones en las que existen motivaciones diversas, estos contribuyen a que los Estados cooperen en beneficio mutuo al disminuir la incertidumbre y la asimetría en el acceso a la información.

Incluso consideran que podrían crear una “Teoría de la Motivación de los Estados”, que permitiera estudiar en gran medida los motivos que encierran los intereses de los Estados para unirse en cooperación.

Por el otro lado, los realistas admiten que la cooperación entre Estados basada en los regímenes es una realidad que requiere ser aplicada. Algunos pensadores realistas como Robert Gilpin, Stephen Krasner, Joseph Grieco, “afirman que el

poder es igualmente decisivo tanto para la cooperación como para la discordia entre las naciones” (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999. Pág. 15).

La estrecha línea que existe entre la paz y la discordia es determinada por las relaciones de poder, es por ello que el uso adecuado de las herramientas como la diplomacia, el derecho internacional y la cooperación son vitales en las relaciones internacionales, específicamente cuando se habla de regímenes internacionales.

Los teóricos de la estabilidad hegemónica no creen que los regímenes puedan sostenerse si no hay un líder poderoso que se interese por ellos. Sin embargo, sí admiten la posibilidad de que exista un periodo limitado durante el cual, ciertos factores (inercia, hábito o temor al cambio) operen a favor de los regímenes que dicho líder instauró cuando estaba en la cúspide de su poder (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999).

Los Estados deben tomar en consideración tanto las ganancias absolutas como las relativas, “dado que el amigo de hoy puede ser el enemigo de mañana” (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999. Pág. 12), lo que realmente les preocupa a los Estados es que sus socios obtengan más ganancias.

Al crear expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia, los regímenes internacionales “propician que los Estados y otros actores cooperen con el fin de obtener ganancias comunes” (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 180).

Existen regímenes en todos los ámbitos de la política mundial (Dougherty y Pfaltzfraff, 1990. Pág. 182), tales como:

1. Regímenes de seguridad, como la no proliferación no nuclear.
2. Regímenes económicos, como el comercio internacional.
3. Regímenes ambientales, como la protección de la capa de ozono.
4. Regímenes de derechos humanos, como la Convención Europea de Derechos Humanos.

Al hacer más transparente la conducta de los Estados y vincular los asuntos de interés durante un tiempo suficiente, los regímenes reducen la incertidumbre, disminuyen el temor de ser engañado o explotado por las otras partes y propician que los Estados se arriesguen a participar colectivamente.

El proceso por el cual los regímenes se desarrollan es un proceso de creciente institucionalización. Los regímenes con reglas claras, podrían estar más institucionalizados que las organizaciones con escasa autonomía y reglas vagas.

Es por ello que los neoliberalistas, comparte los criterios bajo los cuales funcionan los regímenes internacionales:

- Costo/beneficio
- Intereses comunes
- Orden negociable

### 1.1.3 Organismos Internacionales

Una organización es “considerada como una persona internacional” (Rivas, 2003. Pág. 3), es decir que se les otorgan poderes esenciales para el cumplimiento de sus deberes. A pesar que sus derechos y deberes nos son los mismos de un Estado, es un objeto de derecho internacional, poseen la capacidad de hacer valer sus derechos mediante reclamos internacionales.

Sin embargo, para que los organismos internacionales sean actores dentro de relaciones internacionales, “deben desempeñar una función específica, permitiendo la independencia de los miembros que participan en ellas” (Rivas, 2003. Pág. 5).

Los liberalistas apoyan la existencia de Organismos Internacionales debido a que gracias a su existencia permite el mantenimiento de la paz entre Estados, utilizando las herramientas del Derecho internacional y la diplomacia abierta. No interfiere con la soberanía de los Estados, pero si permite que a través de compromisos adquiridos a través de los Convenios, se conserve una relación amistosa y de cooperación entre ellos.

## **1.2 Regímenes Internacionales y la Adopciones Internacionales**

Los neoliberalistas hablan de los regímenes internacionales en función de una relación costo/beneficio por parte de los Estados participantes, mientras los realistas argumentan que el poder es el motor que mueve la creación de los regímenes. Ambos argumentos poseen un enfoque racionalista, permitiendo bajo ambas perspectivas que los regímenes internacionales sean aplicados por interés común entre los Estados.

Esto es observable en el caso de las adopciones internacionales. Debido a la necesidad de crear un sistema de adopciones que fuera respaldado por un régimen que estipulara el procedimiento para llevarse a cabo un trámite de adopción, varios países se reúnen para discutir el tema y crear el régimen que regulara las adopciones internacionales.

Existe una fragilidad del sistema internacional, siendo esta la inexistencia de una entidad que regule el cumplimiento de los acuerdos firmados por los Estados participantes. Esto es debido a que no pueden invadir la soberanía de un Estado, por lo tanto, las instituciones internacionales solo pueden recomendar más no sancionar.

Sin embargo, el compromiso de cada país en aplicar un régimen recae en la constitución, donde le dan prioridad a la aplicación de un régimen por el compromiso internacional adquirido.

Los regímenes poseen una estructura que permite la verificación de su cumplimiento, a través de sus reglas, sin embargo los Estados no están obligados a cumplirlas, pero su participación en ellos les da una importancia y reconocimiento en el ámbito internacional, lo cual les beneficia para mejorar la cooperación bilateral o multilateral que existe entre ellos.

El proceso previo a crear el régimen de las adopciones internacionales, tuvo la creación de varios regímenes basados en la protección de menores, todos con diferentes objetivos pero con un mismo fin, “la protección del menor y velar por el cumplimiento de los derechos humanos” (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1999. Pág. 9).



La aplicación de los mismos, permite mantener relaciones más estrechas y facilitar la cooperación en tanto que se presenta como el elemento clave que potencia las ganancias de los Estados, permite mantener la transparencia y de esta manera promueve la solidez, confiabilidad y aplicabilidad dentro de cada Estado al convertirse en un compromiso internacional.

## CAPÍTULO 2

### Problemática en la aplicación de Regímenes y su construcción

#### **2.1 Adopciones Internacionales**

La adopción es “la institución jurídica solemne y de orden público, por virtud de la cual se crean entre dos personas pudiendo ser extrañas la una de la otra, vínculos semejantes a aquellos que existen entre el padre o madre unidos legítimamente en matrimonio o no y sus hijos” (Larios, 1993. Pág. 92).

En la definición anterior el autor define la adopción como una institución jurídica, sin embargo, también es de carácter social, pues a pesar de que ésta acción debe ir tutelada y fiscalizada por el Estado. La adopción hace énfasis a la protección del menor que está en un proceso de búsqueda de un hogar, de una estabilidad emocional, educativa y de acoplamiento en la sociedad.

La adopción, como institución jurídica y social, se encuentra reconocida y protegida por el Estado de Guatemala como parte del Convenio de la Haya que corresponde a la Cooperación en Materia de Adopciones Internacionales, “la cual se sustenta de forma administrativa y judicial” (Larios, 1993. Pág. 122). Hasta diciembre de 2007 el trámite de la adopción internacional era realizado de forma notaria de forma voluntaria, el cual era considerado un recurso como medio de protección y asistencia social. Entre los requisitos de adopciones, de manera general, se procede a adoptar menores o mayores de edad y se requiere de exámenes científicos, económicos y psicológicos que permitan dictaminar favorablemente a favor de los adoptantes. Todos estos estudios son analizados, estudiados y verificados por la Comisión Nacional de Adopciones, siendo la institución que protege, controla y garantiza el interés superior del niño.

##### 2.1.1 Antecedentes

La primera Guerra Mundial dejó como consecuencia una enorme cantidad de huérfanos, lo cual permitió que a partir de 1923 se practicara la adopción de la forma en que hoy en día la conocemos, siendo “el acto de permitir que un niño

huérfano tenga la oportunidad de ingresar en un nuevo hogar” (Erchila, 2008. Pág. 76).

Uno de los factores determinantes en la importancia y necesidad de la adopción fueron las guerras mundiales, por ello “los europeos vieron en la adopción la alternativa perfecta para superar el trauma social y humano, así como el drama de miles de huérfanos, y también de familias que habían perdido a sus descendientes” (Alvarado y Gracias, 2005. Pág. 323).

La adopción se instituye “por primera vez en Francia por Decreto Ley de fecha 29 de julio de 1939, modificado en los años de 1941, 1949, 1958 y 1963. En virtud del cual se creaba un vínculo entre los legitimantes y el legitimado, similar al matrimonial” (Alvarado y Gracias, 2005. Pág. 323), vínculo que suprimía todo parentesco con la familia consanguínea del adoptado, “excepto los impedimentos matrimoniales”, y era irrevocable, la cual fue sustituida por la adopción plena en el año de 1966.

En América latina encontramos antecedentes relevantes de la adopción en República oriental del Uruguay, se introdujo por la ley del 20 de noviembre de 1945; en Chile en el año de 1965 y sustituida por la adopción plena de 1988; en Brasil por la ley de 1965.

### 2.1.2 Teorías

En el ámbito jurídico la adopción es sustentada por varias teorías entre las que se pueden mencionar:

*Adopción como contrato:* Es definido como “instrumento el cual responde al derecho e interés del menor, así como también del padre de familia, pues es un acuerdo bilateral” (Díaz, 1993. Pág. 3). El contrato es el que materializa y sustenta legalmente la condición familiar, social y material del adoptado.

*Adopción como institución jurídica:* Es considerada como “una institución ya que se toma en cuenta sus efectos, fines, principios, requisitos, deberos, derechos y

obligaciones” (Díaz, 1993. Pág. 3), así como los elementos que sustentan la búsqueda de integración y protección familiar, dentro del marco legal.

*Adopción como acto jurídico:* Se sustenta y materializa al ser un “acto declarativo de voluntad” (Díaz, 1993. Pág. 3), pues es revestida de formalidades de manera que pueda nacer al mundo jurídico, social y familiar. “Son actos jurídicos familiares los actos voluntarios lícitos que tengan por fin inmediato el emplazamiento en el estado de familia o la regulación de las facultades emergentes de los derechos subjetivos familiares” (Díaz, 1993. Pág. 3).

### 2.1.3 Tipos de Adopciones

Entre los diferentes tipos de adopción podemos encontrar:

*Adopción Plena:* Es aquella donde “el adoptado deja de pertenecer a su familia de forma permanente rompiendo el vínculo familiar” (Díaz, 1993. Pág. 4). Luego se crea una filiación como si fuera natural teniendo como característica que es un acto jurídico irrevocable, el cual no limita la protección del adoptado.

*Adopción simple – semiplena o relativa:* Es el “acto en donde se transfiere la patria potestad a los padres adoptivos mediante el acto de adopción” (Díaz, 1993. Pág. 4), tomando posición del niño como si fuere natural.

### 2.1.4 Principios

Toda familia debe tener parámetros para poder convivir en una sociedad, debe poseer una base, pues la integración del núcleo familiar no es suficiente para pertenecer en una comunidad, es por ellos que existen diversos pilares que sostienen la estructura familiar, los cuales les permiten actuar en su diario vivir dentro y fuera de casa.

Por lo tanto, existen principios que “funcionan como pilares para que una estructura no se derrumbe” (Díaz, 1993. Pág. 5). Dentro del sistema de adopción, existen principios que la sostiene:

- Principio de la legalidad
- Principio de la igualdad
- Principio de la libertad
- Principio de la certeza
- Principio de la tutelaridad
- Principio de la protección integral
- Principio de la integración formal
- Principio de la primacía del interés del menor
- Principio de goce y ejercicio de derechos
- Principio de identidad
- Principio de dignidad
- Principio de la igualdad de derechos

#### 2.1.5 Fines de la adopción

*Fines Familiares:* Tener como objetivo primordial “brindar amor como a un hijo propio en un seno familiar cálido” (Díaz, 1993. Pág. 6), de manera que creen vínculos paternales que no permitan que se marque el hecho que no existe ningún vínculo sanguíneo. Así como la posibilidad de satisfacer a la familia que no puede tener hijos, con el complemento de un objetivo del matrimonio y la familia, conceptualizada como la filiación.

*Fines Legales:* Es necesario “atribuirle al adoptante la patria potestad del niño en adopción” (Díaz, 1993. Pág. 6), de manera que pueda éste acceder a un apellido y pueda ser sucesor de bienes, así como también producir un vínculo de parentesco.

*Fines Sociales:* “Proteger y tutelar a un menor que se encuentre en condiciones de abandono o descuido” (Díaz, 1993. Pág. 6), de manera que mediante el acto de la adopción pueda acceder a una familia que tenga deseos de tener hijos y no les es posible de manera natural.

### 2.1.6 Efectos de la adopción

Surgen efectos que benefician al ámbito social, legal y moral, pues a un niño abandonado se le otorga la oportunidad, por obligación del Estado, de crecer en un seno familiar en donde puede ser protegido y tutelado por padres que tengan el deseo y la disposición de recibir y crear un vínculo familiar a un ser que no está ligada de forma sanguínea en el grupo familiar.

Es por ello, que es necesario cubrir el ámbito legal, pues a través del uso de las leyes y de la firma de un contrato, se sede la Declaración de Adoptabilidad a los padres de manera que el niño adoptado tenga el apellido y pueda hacer uso de él, si la persona entrega formalmente al niño a un centro de bienestar social. En el caso de los niños abandonados, primero está la Declaración de Abandono, realizado por el Tribunal de la Niñez, posteriormente la CNA realiza la Declaración de Adoptabilidad validado por un Juzgado de Familia.

Luego de esto cubre el ámbito moral, pues surgen derechos y obligaciones, por parte de los adoptantes y del niño adoptado, y es donde ellos deben educar, alimentar, corregir e involucrar socialmente, para que se desarrolle de forma natural, sin distinciones de ningún tipo.

## **2.2 Creación de Convenios**

Para mantener el equilibrio de poder 193 países integran la Organización de Naciones Unidas, en donde los Estados en conjunto cooperan para facilitar el Derecho Internacional, paz y seguridad internacional, que son los principios fundamentales. Así mismo, se tocan temas económicos, sociales y humanitarios, a partir de este último tema dan origen a los derechos humanos.

### 2.2.1 Declaración de los Derechos del Niño

El objetivo de crear la Declaración de los Derechos del Niño es que todos los niños sean vistos y tomados en cuenta por la sociedad.

Esta Declaración fue creada en 1959 al calor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, recoge 10 principios (Muñoz, 2013):

1. Disfrutará de sus derechos sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, origen social, posición económica, nacimiento.
2. Gozará de protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, de manera que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente, de forma saludable y normal.
3. Tiene derecho a un nombre y una nacionalidad.
4. Derecho a crecer y desarrollarse con buena salud, beneficios tanto a él como a su madre en período prenatal y postnatal, derecho a disfrutar alimentación, vivienda, recreo y servicios básicos.
5. El niño física o mentalmente impedido que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y los cuidados especiales que requiere su caso particular.
6. Amor y comprensión para su pleno desarrollo de personalidad, en la medida de lo posible deberá crecer bajo el amparo y responsabilidad de sus padres, y en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material. En casos especiales no deberá separarse al niño de corta edad de su madre.
7. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medio adecuados de subsistencia.
8. Derecho a Educación la cual deberá ser gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Ésta debe favorecer a su cultura general y le permita desarrollar sus aptitudes y juicio individual, así como su sentido de responsabilidad moral y social, para llegar a ser un miembro útil de la sociedad.
9. El niño debe figurar en todas las circunstancias el primero que deba recibir protección y socorro.
10. Debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ninguna trata, no deberá permitirse al niño trabajar antes de la edad mínima adecuada, no se le permitirá que trabaje o se ocupe en alguna actividad que perjudique su salud o educación, o que impida su desarrollo físico, mental o moral
11. Deberá ser protegido contra todas sus prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado

en espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblo, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de los semejantes.

### 2.2.2 Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

Creado el 25 de octubre de 1980 en la Haya, los Estados signatarios firmantes del Convenio, convencidos de que los intereses del menor son de una importancia primordial para todas las cuestiones relativas a su custodia firman esta régimen internacional. Deseos de proteger al menor, dentro del plano internacional, los efectos perjudiciales que podrían ocasionarle un traslado o una retención ilícita.

Firman con el objetivo de “establecer los procedimientos que permitan garantizar la restitución inmediata del menor al Estado, que tenga una residencia habitual, así como de asegurar la protección del derecho de visita” (Muñoz, 2013).

El convenio contiene las siguientes partes:

- Ámbito de aplicación del Convenio
- Autoridades centrales
- Restitución del menor
- Derecho de visita

Este convenio es más específico, pues asegura la estabilidad emocional y física del menor en su hogar directamente, garantiza la seguridad y los protege de cualquier eventualidad que ocurra en el lugar en donde viven, el Estado tiene el derecho de proteger al menor proveyéndole un lugar seguro donde vivir.

### 2.2.3 Convención de los Derechos de la Niñez

Fue aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre del 1989. Representa un gran avance y un paso en la construcción jurídico-política sobre la realidad que atraviesa la infancia.



Obtuvo diversos logros prácticos durante los años de vigencia de la Convención en el ámbito de la protección de la infancia, tales como:

- Diminución de la mortalidad infantil
- Incremento en las tasas de escolarización
- Vacunaciones
- Mejoras sanitarias

Sin embargo, la explotación de la infancia, la escasez de escuelas, el trabajo infantil, la desnutrición, el abandono, siguen siendo comunes no solo en países en vías de desarrollo. Crecimiento de la población de forma desordenada complica el desarrollo adecuado de los países (económico y social).

Esta convención no es una declaración sino que figura como un tratado multilateral auspiciado por la ONU. Es el tratado que más consenso ha reunido, todos los países del mundo lo han ratificado excepto USA y Somalia.

Consta de 5 Principios:

1. La no discriminación, igualdad (artículo 2).
2. Derecho a la vida y a la supervivencia, los Estados tienen la obligación de garantizar la supervivencia y desarrollo niño (artículo 6).
3. Interés superior del Niño, en cual cualquier decisión se debe considerar de manera primordial el interés superior del niño (artículo 3).
4. Punto de vista del niño, derecho a decir lo que piensan, sobre todo a manifestar lo que les afecte, y debe ser escuchado con atención. Sus opiniones serán tomadas en cuenta en función de la edad y madurez del niño (artículo 12).
5. Participación de los niños, no aparece de manera explícita en ninguno de los artículos está implícita en varios de ellos, como por ejemplo: en el artículo 12 (libertad de opinión), artículo 13 (libertad de expresión), artículo 15 (libertad de asociación), artículo 17 (derecho a recibir una información adecuada), y por último en el artículo 42 acerca de la difusión de la Convención donde se obliga a los Estados a dar a conocer la Convención a los adultos y a los niños.

Consta de 54 artículos:

1. Derechos Civiles y Políticos, son los que garantizan que los niños sean representados como personas, que participen en la sociedad y tomar parte de asuntos que sean de importancia para ellos. (Artículos 7, 8, 13, 17, 14, 15, 16, 37 (a).
2. Derechos sociales, económicos y culturales, son aquellos por los que el niño tiene derecho a disponer de un nivel de atención física, salud y protección adecuado. Así como respeto a las personas de los niños y jóvenes, se pueden agrupar como derechos relacionados como:
  - a. La vida cotidiana, derecho de orientación por parte de los padres. (artículo 5), atención diaria (Artículo 8), movilidad (Artículo 10, 27.4), medias excepcionales (Artículo 20, 3.3), adopción o acogimiento (artículo 21), tráfico de niños (artículo 11), buen trato (artículo 19)
  - b. Salud y bienestar, derecho al desarrollo (artículo 6.2, 23 ), atención sanitaria (artículo 24 a 26), nivel de vida (27.1 a 27.3)
  - c. Educación, ocio y actividades culturales, educación gratuita (artículo 28, 29), descansar y jugar (artículo 31).
3. Medidas especiales de protección, son aquellas referidas a los niños y niñas en situaciones de excepción.
  - a. Niños refugiados (artículo 22)
  - b. Niños soldado (artículo 38)
  - c. Niños en conflicto con la justicia (artículo 40, 37)
  - d. Niños sometidos a explotación (artículos 32 – 36)
  - e. Niños de minorías o pueblos indígenas (artículo 30)

El objetivo de la Convención es permitir que los niños disfruten del derecho a participar y a opinar en todo aquello que les afecta y a la vez ser escuchados, tomando en cuenta sus opiniones.

Este régimen permite que los jóvenes no sean vistos como parte del problema sino como la solución. Construir un consenso social en torno a un nuevo concepto de ciudadanía que no excluya a menores de edad, considerando que

ser un ciudadano es participar como un miembro activo de la comunidad, en la medida de sus posibilidades, en la vida pública y trabajando para el bienestar común, que surge a partir de la construcción de valores, siendo su base la educación.

Mediante un nuevo concepto de ciudadanía los niños y jóvenes se sentirán incluidos y tomados en cuenta, siendo ellos quienes participen en la comunidad y formen parte de los temas que para ellos sean importantes. Que el ser ciudadano se torne en un concepto participativo, que el criterio de edad pierda vigencia y se sustituya por el de capacidad y oportunidad. Esta aplicación no solo permite que los niños tengan la oportunidad de expresarse si no que también sean actores responsables de su propio presente.

“La participación no solo es un derecho sino un deber” (Muñoz, 2013), pues se asumen responsabilidades, siendo este un buen ejercicio en el aprendizaje de la ciudadanía. Para que se produzca es necesario se den dos condiciones, que hayan espacios en donde se pueda incluir y la voluntad del niño para hacerlo.

#### 2.2.4 Convenio sobre la Protección del Niño y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional

Creado el 29 de Mayo de 1993 en la Haya, en donde 88 países firman el convenio para reconocer que para el desarrollo armónico de la personalidad del niño, es necesario que crezca en un medio familiar, en un clima de felicidad, amor y comprensión. “Cada Estado debe tomar como carácter prioritario las medidas adecuadas que permitan mantener al niño en su familia de origen” (Muñoz, 2013), sin embargo se debe reconocer que la adopción internacional puede presentar la ventaja de dar una familia permanente a un niño que no puede encontrar una familia adecuada en su estado de origen.

Convencidos de la necesidad de adoptar medidas que garanticen que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración del interés superior del niño, cada Estado parte concuerda que se debe firmar este convenio para que se respeten los derechos fundamentales y prevenir la sustracción, la venta o el tráfico de niños.

El Convenio incluye las siguientes partes:

- Ámbito de aplicación de Convenio
- Condiciones de las adopciones internacionales
- Autoridades centrales y organismos acreditados
- Condiciones de procedimiento respecto a las adopciones internacionales
- Reconocimiento y efectos de la adopción

El incremento de las adopciones internacionales fue uno de los factores que impulsó la elaboración de un régimen que implementara controles en el traslado de un menor originario de un Estado hacia otro Estado. Siendo uno de sus objetivos eliminar el tráfico de niños el cual permite que la adopción sea un símbolo de negocio donde los menores son considerados como mercancía.

La creación de este Convenio asegura la adoptabilidad regional como primera prioridad, sin embargo no desatiende la importancia de las adopciones internacionales, el fin superior es proteger al menor, sin embargo enfatiza la prioridad de que el menor sea adoptado por una familia del mismo origen nacional, al agotarse las opciones se procede a buscarle una familia en el exterior.

#### *Estructura de la Convención*

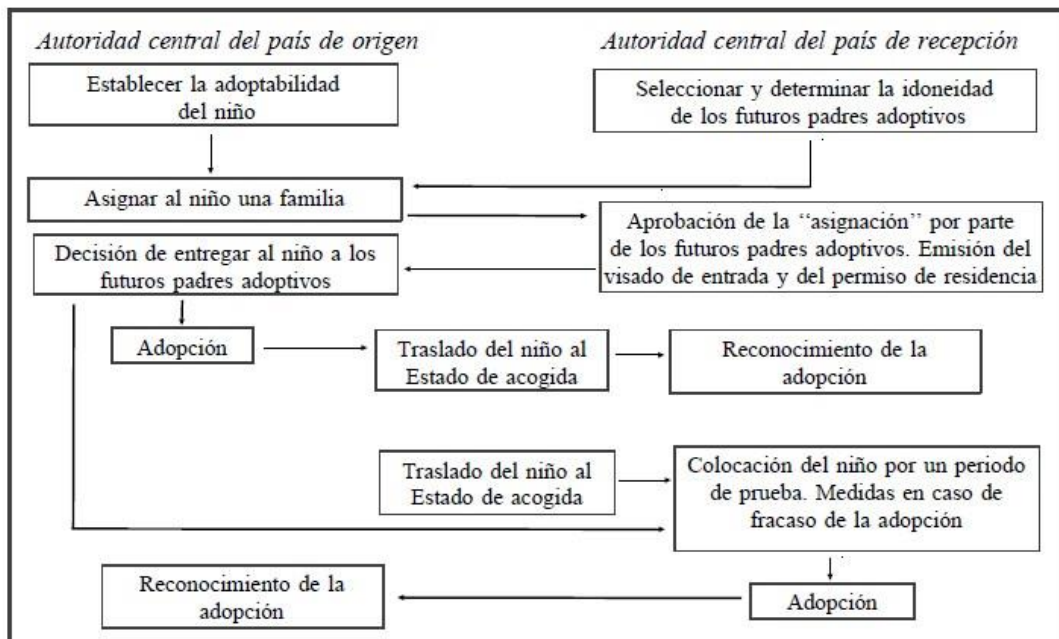
La aplicación del Convenio de la Haya en materia de adopciones internacionales no conlleva a que los Estados parte unifiquen sus normas materiales ni de derecho internacional privado, cada Estado deberá mantener sus propias concepciones (Erchila, 2008).

El Convenio de Adopciones Internacionales contiene principios que permiten la orientación al cumplimiento del proceso de adopción de acuerdo a lo establecido, entre ellos podemos mencionar:

- Principio de la colaboración, en donde los Estados parte deben colaborar mutuamente en el acceso a la información, facilitación de los controles, etc.

- Principio de la internacionalización, en donde la adopción debe realizarse cumpliendo los requisitos necesarios en colaboración con autoridades centrales de cada país.
- Principio de control y seguimiento posterior, es la etapa post adoptiva en donde cada autoridad central debe guardar los registros de cada proceso realizado.
- Principio de conservación de origen e identidad cultural, en donde cada niño adoptado obtiene doble nacionalidad, es decir que conserva la nacionalidad origen y adopta la nacionalidad de sus padres adoptivos.
- Principio de no lucro, en donde no se puede obtener ningún tipo de remuneración por la labor de la adopción, de manera que se elimine la palabra negocio en un trámite adoptivo.

*Procedimiento de adopción internacional*



Fuente: Cárdenas Miranda, Elva Leonor. (sin fecha) Adopción Internacional.

El procedimiento que establece el Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales es explícito, muestra paso a paso como debe realizarse una adopción con un país en el exterior, inicia analizando la adoptabilidad del menor en el país de origen, simultáneamente en el país de recepción debe determinar si la familia adoptiva es idónea para adoptar al menor. En el país de origen se le asigna una familia al menor, ya en el país de recepción se les asigna a los padres adoptivos, y se procede a emitir la visa y residencia del menor.

Se inicia el proceso de adopción trasladando al menor al Estado de recepción, se reconoce que el niño será asignado a la familia seleccionada y se determina un periodo de prueba para garantizar la adaptación del menor en su nuevo hogar y cultura. Si la adaptación se logra, se procede a adoptar al menor permanentemente.

En la secuencia de los regímenes anteriores, se garantiza la protección del menor, iniciando por incluirlos en la sociedad con la Declaración de los Derechos del Niño, a partir de este régimen la niñez contrae derechos y obligaciones.

Posteriormente se crea un régimen que permita asegurar la estabilidad emocional y física del menor, garantizando la seguridad y protección del menor a través del Estado, esto se debe a la creación del Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

Luego inicia un nuevo concepto de ciudadanía a través del régimen de la Convención de los Derechos de la Niñez, donde los menores tienen mayor participación. Pero existe el tráfico de niños que afecta a la niñez a nivel mundial por lo que se crea el régimen de adopciones internacionales.

Este convenio establece un procedimiento explícito sobre cómo aplicar la adopción internacional, agotando en primera instancia la adopción nacional. Muchos países conformes con este régimen lo firman y lo aplican creando una ley que permita la aplicación de este proceso.

La creación de una ley luego de firmar un convenio internacional permite que la aplicación del régimen firmado se aplique, esto es debido a que un convenio no puede sancionar pero una ley si le es permitido. Es por ello que en Guatemala, existe la ley de adopciones y es firmante del Convenio de la Haya en materia de adopciones internacionales.

### **2.3 Creación de leyes de protección de los niños en Guatemala**

La familia es el núcleo de crecimiento de todo niño, la educación, la cultura y la sociedad son el complemento. Sin embargo, ante todos los abusos existentes ante la niñez, es necesario que todo Estado, como parte de sus obligaciones,

garantice la protección y apoyo a niños, niñas y adolescentes, como claramente la Constitución de la República de Guatemala lo establece en el artículo 20.

Estos artículos engloban la protección de la base de la sociedad, pues protegen a la niñez dentro del seno familiar, esto da pie a que la adopción sea una opción en la sociedad, de manera de promover la unidad familiar y no la separación de las mismas.

En virtud de lo mencionado anteriormente, es necesario que existan leyes que garanticen el cumplimiento la protección de los niños, así que Guatemala creó las leyes que a continuación se mencionan:

- Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia
- Ley de Desarrollo Social
- Ley de Adopciones

### 2.3.1 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

Es un instrumento jurídico, político y de planificación social estratégico, de mediano y largo plazo, que tiene como objeto “promover el desarrollo integral (integración familiar y promoción social) y sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca” (Guillo, 2007. Pág. 85), pretende adecuar la realidad jurídica de Guatemala al desarrollo de la doctrina y normativa internacional sobre la materia.

Su objetivo específico es garantizar y mantener el goce de los derechos y libertades, promoviendo el desarrollo integral de la niñez y adolescencia, especialmente de aquellos con necesidades que se encuentran parcial o totalmente insatisfechas. Dirigido a construir las condiciones necesarias para que niños en la actual y futura generación puedan disfrutar de una vida digna.

Para SEGEPLAN esta ley “es una política pública que unifica las prioridades y enfoques de las instituciones del Estado para hacer efectivos los derechos de los niños, promoviendo la coordinación, articulación, coherencia e integralidad en las acciones emprendidas por las instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional” (Guillo, 2007. Pág. 86).

Guatemala forma parte el 26 de enero de 1990 en la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual fue aprobada por el Congreso de la República el 10 de mayo del mismo año. Este instrumento proclama la necesidad de educar a la niñez y adolescencia en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad e igualdad para que como sujetos de derechos se les permita ser protagonistas de su propio desarrollo, para el fortalecimiento del estado de derecho, la justicia, la paz y la democracia.

Desglose de ley:

- Derechos fundamentales, derecho a la vida (artículo 9), a la igualdad (artículo 10), a la integridad personal (artículo 11), libertad, identidad, respeto, dignidad y petición (artículos 12 – 17).
- Derecho a la Familia y a la adopción, (artículo 18 – 24) protección por el maltrato (artículo 53 – 55)
- Derechos sociales, nivel de vida y salud adecuados (artículo 25 – 35), a educación, cultura, deporte y recreación (artículo 36 – 45).
- Derecho a la Protección contra el tráfico ilegal, sustracción, secuestro, venta y trata de niños, niñas y adolescentes (artículo 50), contra la explotación económica (artículo 51), protección por el uso de drogas, explotación o abuso sexual (artículo 56), protección por conflicto armado (artículo 57), refugiados (artículo 58).

Este instrumento jurídico no solo garantiza el goce de los derechos sino que también promueve el desarrollo integral de la niñez garantizando la igualdad, integridad, salud, protección, identidad, educación y evitar la explotación infantil, es decir construir una sociedad sostenible permitiendo que la niñez sea responsabilidad de Estado a través de las instituciones que velan por el cumplimiento de sus derechos.

Sin embargo, el desarrollo integral debe ir de la mano con el desarrollo social, pues el Estado debe invertir en salud, educación y nutrición especialmente centrándose en la niñez. La planificación e inversión social deben garantizar la



igualdad, equidad y libertad de todos los ciudadanos, especialmente de la niñez guatemalteca.

Ante la necesidad de un desarrollo social en Guatemala, se aprueba la Ley de Desarrollo Social, luego de la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

### 2.3.2 Ley de Desarrollo Social

Esta ley tiene por “objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado” (Guillo, 2007), encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención.

Adriano González, representante de Unicef, destacó que en términos económicos, “Guatemala es el quinto país más desigual de América Latina y el Caribe, además es el único de ingreso medio que tiene el nivel de desnutrición crónica elevado” (Orozco, 2012. Pág. 7). Destacó también que la desnutrición crónica afecta a la mitad de niños menores de 5 años e impacta el desarrollo nacional al no permitir una mano de obra productiva.

Es por ello que el Estado debe invertir en salud, en educación y nutrición de los niños de manera que sean una inversión a largo plazo para el país. El desarrollo social del país se lograra si se trabaja en los puntos primarios como la salud, la educación y la alimentación de la población, es necesario hacer énfasis en los que más necesitan de estos servicios, es decir, los niños de quienes depende el futuro del país.

La niñez y la adolescencia son el centro de la planificación e inversión social, es por ello que se deben diseñar e implementar acciones estratégicas que permitan que todos los esfuerzos y recursos de forma conjunta logren disminuir el índice de desnutrición y mortalidad infantil.

Principios que rigen esta ley:

- Igualdad
- Equidad
- Libertad
- Familia
- Desarrollo (salud, educación, migración, económico)
- Grupos de especial atención
- Descentralización
- Orden social Artículo 15, 16

Con la ley protección integral de la niñez y la ley de desarrollo social, el Estado se responsabiliza por la situación de la niñez en Guatemala, garantizando protección y desarrollo integral como prioridad para la nación.

Sin embargo, en la Ley de Protección Integral existe el derecho a la protección contra el tráfico ilegal, pero no regula las adopciones nacionales e internacionales. Por lo tanto, no existe un marco jurídico que regule las adopciones y que permita la protección de la niñez contra el tráfico ilegal bajo esta temático.

A partir de la creación del Convenio de la Haya en materia de adopciones internacionales, Guatemala aprueba la Ley de Adopciones, para garantizar la protección total de la niñez guatemalteca.

### 2.3.3 Ley de Adopciones- Decreto 77-2007

Al existir la aprobación de un Convenio para un país, el Estado crea una ley que permite que el proceso de adopción se realice de una forma legal. La Ley de Adopciones le da una solidez y respaldo al Convenio de la Haya en materia de Adopciones Internacionales, pues determina los procesos y garantías, que al igual que en Convenio, protege la adopción.

Decretado como ley el 11 de diciembre de 2007 por el Congreso de la República en Guatemala, donde el Estado reconoce y protege la adopción declarando de interés nacional la protección de los niños huérfanos y abandonados.

El objeto de la ley “es regular la adopción como institución de interés nacional, así como los procedimientos a seguir judicialmente con el fin de proteger y fiscalizar el interés primordial del niño” (Erchila, 2008. Pág. 91).

Define la adopción como “la institución social de protección y orden público tutelado por el Estado, por virtud de la cual una persona toma como hijo propio al hijo biológico de otra persona”. El término adopción internacional es definida como: “Aquella en la que un niño con residencia legal en Guatemala va a ser trasladado a un país de recepción”. (Ley de Adopciones, 2007). Establece los tipos de adopción de acuerdo al lugar en donde se realicen: adopción nacional o internacional.

Una adopción es la institución que garantiza y contribuye el bienestar de los niños desprotegidos y con falta de apoyo por parte de una familia biológica. Por lo que Guatemala está en la obligación de proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, tales como la libertad individual, dignidad, la identidad y personalidad jurídica de los niños.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Adopciones, el 31 de diciembre de 2007, “el control sobre los procesos de adopción recae en la Autoridad Central denominada “Consejo Nacional de Adopciones” (CNA) y de los Juzgados de Familia y Juzgados de la Niñez y Adolescencia, pertenecientes al Organismo Judicial” (Muñoz, 2013. Pág. 145). De ésta manera se garantiza que el Estado ejerza control en los trámites de adopción.

Así mismo, es preciso destacar que se establecieron disposiciones transitorias en las cuales todos los procesos notariales y judiciales de adopción que se encontraran en trámite, al momento que ésta ley entrare en vigencia, debían ser registrados ante la CNA. Estos casos continuarían con el trámite conforme a la Ley vigente al momento de su iniciación, sin embargo estos casos serían verificados y supervisados por la Autoridad Central. Los casos que no fueran presentados dentro del período establecido, se resolverían con la nueva ley.

El Estado de Guatemala considera que la familia como institución social permanente constituye la base de la sociedad. La conservación de la misma es vital para el crecimiento integral y desarrollo del niño, por lo tanto el Estado debe adoptar medidas que le permitan mantenerse en el seno familiar y de preferencia con su familia de origen, tal como lo menciona el artículo 54 de la Constitución de la República de Guatemala, en donde el Estado reconoce y protege la adopción, teniendo como interés nacional la protección de los niños huérfanos y abandonados.

#### I. Principios de la Ley de Adopciones en Guatemala:

- (a) Supremacía constitucional
- (b) Legalidad
- (c) Desarrollo y protección familiar
- (d) Primacía del interés superior del niño
- (e) Conservación de la nacionalidad de origen
- (f) Igualdad de derechos
- (g) Identidad cultural social
- (h) Estabilidad familiar y emocional

#### II. Prohibiciones que establece

- a) Obtener cualquier beneficio económico o material
- b) Disponer de órganos y tejidos del adoptado para fines ilícitos.
- c) Tener relación de cualquier clase con las entidades privadas y organismos acreditados extranjeros que se dedican al cuidado de niños en adopción.

#### III. Derechos y garantías

El Estado se compromete a garantizar y a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, quienes por diversas causas se ven inmersos en procesos de adopción.

Para que materialmente se sustenté la protección estatal a la adopción, Guatemala como estado parte del Convenio de La Haya, desarrolla un protocolo que garantice el cumplimiento de procesos, fiscalización y cumplimiento de la ley.

Nace la necesidad de contar con una guía que sea aplicada por las instituciones, “creando el Protocolo de buenas prácticas sobre adopciones nacionales e internacionales en Guatemala” (Erchila, 2008. Pág. 91), elaborado por representantes del Estado involucrados en la labor de protección integral de los niños y adolescentes.

#### IV. Instituciones involucradas en la elaboración de dicho protocolo fueron:

1. Procuraduría General de la Nación
2. Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia de la República
3. Organismo Judicial
4. Ministerio de Relaciones Exteriores
5. Ministerio Público
6. Dirección General de la Nación

#### V. Sujetos de adoptabilidad

La ley establece como sujetos de adopción:

1. Menores que sean huérfanos o desamparados.
2. Hijos cuyos padres hayan perdido la patria potestad
3. Hijos de quienes hayan expresado legalmente su voluntad de ser adoptados.
4. Hijo de cónyuge o conviviente, con autorización expresa del otro padre, salvo de fallecimiento o pérdida de patria potestad.

La ley establece que puedan adoptar:

1. Matrimonios de hombre y mujer
2. Unidos legalmente de hecho
3. Personas solteras

Todos deben cumplir con las condiciones idóneas, las cuales encierran aptitudes Morales, sociales, psicológicas y legales.

#### VI. Ventajas

Sustituye la voluntad de los padres biológicos al elegir a los adoptantes y en cuanto a los beneficios económicos hacia los padres biológicos El Estado al reconocer y proteger la adopción da pasó a que el trámite sea libre y eficiente.

## **2.4 Institucionalidad**

Para que los Estados puedan funcionar de manera organizada es necesario distribuir funciones, por ende existen diversas instituciones encargadas de temas específicos (Ministerios, Comisiones, Secretarías, Iglesias, Instituciones Públicas y Privadas, ONG´s, entre otros).

Las instituciones se han manejado a través de intereses particulares de los partidos políticos, que encierra diversos enfoques y perspectivas, en otras palabras está integrado por un sistema político, el cual influyen conductas, relaciones, comportamiento, estabilidad o inestabilidad de Gobierno. Sin embargo, “cada institución debe manejar una estructura y una organización, que les permita funcionar adecuadamente, es por ello que deben estar reguladas por procedimientos y reglas basadas en un enfoque legal” (Rivas, 2003).

El 22 de mayo de 2007, Guatemala aprueba el Decreto 31-2007 que corresponde al Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopciones Internacionales, el cual fue aprobado en la Haya el 29 de mayo de 1993, entrando en vigencia el 31 de diciembre de 2007.

Como un complemento al avance en el tema de protección de los derechos de los niños en materia de adopciones, se logra la aprobación del Decreto 77-2007 del Congreso de la República de Guatemala, que corresponde a la Ley de Adopciones, aprobado el 11 de diciembre de 2007.

La Ley de Adopciones da vida al Consejo Nacional de Adopciones (CNA) como autoridad autónoma central en materia de adopciones según lo establecido en el Convenio de la Haya, con sede en la ciudad capital. El objetivo es velar por el cumplimiento de los procesos y trámites administrativos conforme a lo establecido en la ley en materia de adopciones.

El Poder Ejecutivo en Guatemala plantea el objetivo de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia organizándose en 5 políticas específicas (PDH, 2010):

1. Políticas Sociales Básicas
2. Políticas de Asistencia Social
3. Políticas de Protección Especial

4. Políticas de Garantía
5. Políticas de Participación

Éstas políticas de protección especial tienen como eje un objetivo en materia de adopciones internacionales, de manera que se garantice que el proceso se realice sin anomalía o vicios, respetando el marco de los derechos fundamentales del ser humano.

#### 2.4.1 Autoridad Central

Tanto la Ley de Adopciones como el Convenio de la Haya de Protección del Niño y Cooperación en Materia de Adopción Internacional establece que debe existir una autoridad central que controle, fiscalice y administre. Esta institución es la Comisión Nacional de Adopciones, integrada por tres miembros titulares con duración de cuatro años:

- Corte Suprema de Justicia
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia.

La CNA tiene como objetivo “promover la colaboración para asegurar la protección de los niños, principalmente en el intercambio de información sobre legislación en materia de adopciones, estadísticas, formularios y funcionamiento del Convenio de la Haya” (PDH, 2010).

Parte de sus funciones, de acuerdo a la ley de adopciones, se debe establecer acreditaciones a los organismos internacionales que funcionan en Guatemala y poder autorizar a aquellas que cumplan con los requisitos. Deben demostrar que están registrados y aprobados en su país de origen.

Con la finalidad de promover la cooperación entre autoridades competentes, de esa manera poder brindar la protección necesaria a los niños, la CNA debe: 1. Verificar que en cada etapa del proceso de adopción se aplique la ley, 2. Emitir el certificado de que la adopción internacional fue tramitada de conformidad con lo establecido en el Convenio de la Haya, y 3. Cualquier otra función que considere pertinente para el efectivo cumplimiento de sus atribuciones.

Entre sus funciones están:

1. Asegurar la Protección de los niños, niñas y adolescentes en proceso de adopción.
2. Promover la adopción nacional.
3. Asignar a cada niño en proceso de adopción la familia adecuada de acuerdo a su interés superior.
4. Reunir, conservar e intercambiar información relativa a la situación del niño y de los futuros padres.
5. Reunir y conservar la información sobre los orígenes del niño.
6. Velar que los niños en estado adoptabilidad ingresen a los hogares de protección y abrigo.
7. Elaborar un expediente de cada niño en estado de adoptabilidad.
8. Emisión de certificado de idoneidad de los solicitantes.
9. Supervisar el período de socialización y emitir certificado de empatía.
10. Recibir solicitudes de adopción y mantener el expediente bajo custodia.
11. Dar seguimiento a los niños dados en adopción.

El Consejo Nacional de Adopciones, suple las funciones que realizaba la Procuraduría General de la Nación en los procesos de adopción. A pesar de su poca experiencia, han podido implementar los procedimientos de acuerdo a la ley, es notable que sus objetivos están enfocados hacia el interés superior del menor.

A pesar de sus debilidades en la aplicación, han detectado las formas en que realizan las adopciones ilegales y han implementado filtros que les permita mejorar el control de las adopciones y así disminuir el tráfico de niños en el país. La herramienta de la capacitación y solicitar apoyo a otros países ha facilitado la implementación de la Ley de Adopciones.

Tanto Chile como otros países han podido implementar procesos, mejorar los controles y manejar con acierto la ley de adopciones, Guatemala ha utilizado la experiencia de estos países para mejorar sus procesos internos.



## **2.5 Importancia del control de las adopciones**

La problemática de las adopciones internacionales tuvo sus orígenes en el enfrentamiento armado durante los años 1960 a 1996. Según el informe que realizó la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, en 2010, se refleja que las adopciones nacionales e internacionales en Guatemala estuvieron rodeadas de “malas prácticas e ilegalidades” (CICIG, 2010).

Este informe hace referencia en el estudio que realizó la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), afirman “la violación de los derechos de los niños y niñas a la familia, la identidad y la cultura” (Comisión de Esclarecimiento Histórico, 1999), incluso incluyeron recomendaciones específicas sobre niños desaparecidos, otros niños adoptados ilegalmente o niños que fueron separados de sus familias de forma ilegal.

Para respaldar sus afirmaciones, el estudio de la CICIG divide los momentos importantes relacionados con las adopciones internacionales en tres:

### 2.5.1 Etapa de 1963 – 1977

En ésta época la normativa era dirigida con base al Código Civil, la cual consistía en que el Juez de Primera Instancia realizara la solicitud de la adopción y aprobara las diligencias para su finalización. Posteriormente, el Ministerio Público que en ese momento pertenecía a la Procuraduría General de la Nación, examinaba las diligencias y tenía la potestad de objetar el procedimiento si no se cumplía con todos los requisitos.

### 2.5.2 Etapa de 1977 – 2007

En este período sucedieron cambios que involucraban a las instituciones, así como el surgimiento de grupos que se beneficiaban de trámites de adopción irregular. Surge a partir de la entrada en vigor de la Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria en 1977 (Decreto 54-77), la cual da vida a la figura del notario como gestor del proceso de adopciones y el papel protagónico de los Centros de Protección de la Niñez, era quien tenía la facultad de formalizar el trámite de adopción sin la previa autorización judicial.

Con esta nueva normativa, la Procuraduría General de la Nación, PGN, quedaba como la única institución del Estado encargada del control de los casos de la adopción notarial.

Sin embargo, por afirmaciones de la CICIG, éste no realizó el control debidamente pues por años no se solicitaron de carácter obligatorio los avisos notariales, éstos debían presentarse ante la PGN para que ellos emitieran un dictamen como visto bueno. Éste argumento se comprueba a partir de que no existen en los archivos de la PGN, registros físicos de los trámites correspondientes a los años 2004 al 2006.

En todo este proceso si participaba un juzgado de Familia, pero era únicamente a nivel de trabajo social. El control era incompleto y muchas veces corruptible, porque se contaba con los dictámenes favorables de los trabajadores sociales y a veces ni siquiera llegaban a ver a los niños. Este trámite era inclusive para los trámites notariales.

En 1996 y 2001 el Comité de Derechos del Niño, hizo dos recomendaciones al Estado de Guatemala, dirigidas a considerar ratificar el Convenio de la Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, de manera que se pudieran establecer procedimientos de adopción basados en los principios y disposiciones de dicha Convención (Guillo, 2007).

En el 2002, Guatemala se adhirió al Convenio relativo a la Protección de los niños y Adolescentes y Cooperación en Materia de Adopciones Internacionales (Convenio de la Haya) bajo el Decreto 50-2002, debiendo entrar en vigor en 2003. El mismo fue “impugnado por un grupo de abogados” (CICIG, 2010) quienes estaban interesados en mantener el sistema de adopciones por la vía notarial.

En 2003 entra en vigor la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, también conocida como Ley PINA (Decreto 27-2003), la cual reconoce la institución de la adopción (Ley PINA, artículo 22), y establece la obligación de

atender de manera primordial el interés superior de los niños, niñas y adolescentes (Ley PINA, artículo 50). Con esta ley se crean como entes encargados los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, siendo siempre la PGN la institución que los controla.

En 2004 la Corte de Constitucionalidad sentencia al Decreto 50-2002 como inconstitucional. Sustenta las razones argumentando que: a) Guatemala no suscribió el Convenio de la Haya, pues no participó en las negociaciones y solo podía ser parte mediante el proceso de adhesión. b) El Presidente del Ejecutivo carece de facultades para adherirse a los tratado internaciones, y fue él quien el documento de adhesión y fue depositado en el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de Países Bajos (Holanda) el 26 de noviembre de 2002. Y c) Que las reservas hechas por Guatemala en los artículos 11 y 12 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados excluyen otras formas de manifestación de la voluntad del Estado de obligarse por un tratado que no sea la suscripción y la ratificación (Comisión de Relaciones Exteriores, Congreso de la República de Guatemala, 2006).

El resultado de esta sentencia causa un efecto contraproducente en la niñez guatemalteca, tanto el Convenio de la Haya como el Decreto 50-2002 son dos cuerpos normativos distintos. Por lo tanto, el Estado de Guatemala no cumple con los compromisos que adquirió al adherirse al Convenio de la Haya, el cual debía entrar en vigencia en marzo de ese año.

En agosto de este mismo año se corrigió el error mediante la aprobación del Decreto 38-2003 aprobado de urgencia nacional, en donde se corrige el error cometido en el Decreto 50-2002.

Entre marzo hasta septiembre no se tramitó ninguna adopción en Guatemala debido a que no existía una autoridad central designada al control de procesos de adopciones, todos estos procesos recaían en la Procuraduría General de la Nación.

La adopción siguió siendo regulada por lo establecido en el Código Civil (artículos 228 al 251) y en la Ley reguladora de la Tramitación Notarial de

Asuntos de Jurisdicción Voluntaria (aprobada en 1997), la cual permite que las adopciones puedan ser tramitadas y realizadas mediante la presencia de un abogado y notario, por lo que no era necesaria la intervención de un juez de familia. Sin embargo, se obligaba a dar el dictamen social del Juzgado de Familia, pero no pasaba por el juez, sino solo por los trabajadores sociales.

Esto permitió que alrededor 27,400 adopciones se tramitaran en éste período, vía notarial, facilitando el trámite de las adopciones nacionales e internacionales, provocando la consolidación de redes de trata y tráfico de niños debido a estos procesos, dando como resultado un incremento en el número de adopciones tramitadas entre los años 2003 al 2007.

Sin embargo, a pesar de que la Ley PINA imponía que las adopciones debían realizarse de forma judicial, el nuevo sistema de protección no fue cumplido ni por la PGN ni el juzgado de adolescencia, por lo que los notarios continuaron con la forma anterior de proceder antes una adopción.

La preocupación por los procesos irregulares de adopción por parte de la sociedad civil y la comunidad internacional provocó que a inicios del 2007 la PGN elaborara un “Manual de Buenas prácticas” (CICIG, 2010). En éste se establecieron controles que permitían el cumplimiento de la normativa constitucional e internacional que están relacionadas con la protección del niño y de las adopciones. Sin embargo, con este manual se legitimó el trámite notarial y no estableció controles profundos en el trámite de la adopción, por lo que las ilegalidades continuaron sucediendo.

El trámite notarial de las adopciones nacionales e internacionales estuvo rodeado de cuestionamientos, malas prácticas e irregularidades de los procesos. Se consolidaron redes de trata de niños que se dedicaban a falsificar documentos, robar niños, falsificar pruebas de ADN y amenazar a las madres para entregar a sus hijos en adopción.

Ente los años 2000 al 2007, más de 20 mil niños salieron de Guatemala con destino al extranjero sin que su trámite fuera realizado con controles mínimos (CICIG, 2010).

### 2.5.3 Etapa de 2007 – 2010

Entre 1992 y el 2005 se presentaron al Congreso de la República ocho iniciativas de ley en materia de adopciones (CICIG, 2010), siendo estas:

1992: Iniciativa sin número – Presentada por el Diputado Mario Taracena

1994: Iniciativa 1142 – Presentada por el Diputado Andrés de Jesús Girón

1996: Iniciativa 1694 – Presentada por la Diputada Nineth Montenegro

1997: Iniciativa 1852 – Presentada por el Diputado Baudilio Hichos

1999: Iniciativa 2118 – Presentada por la Diputada Nineth Montenegro

2000: Iniciativa 2381 – Presentada por la Diputada Nineth Montenegro

2002: Iniciativa 2784 – Presentada por el Diputado Carlos Valladares

2005: Iniciativa 3217 – Presentada por el Diputado Ortega Torres

Finalmente Guatemala sigue con el compromiso internacional con el fin de cumplir con el régimen, al cual se adhirió, aprobando en 2007 el Decreto 31-2007 que aprueba el Convenio relativo a la Protección de los Niños y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, el cual entra en vigencia el 31 de diciembre de ese año.

Posteriormente gracias al trabajo realizado durante 10 años por parte de la sociedad civil con el apoyo de la cooperación internacional se aprueba el Decreto 77- 2007 de Congreso de la República de Guatemala que corresponde a la Ley de Adopciones con el fin de superar la limitación de derecho interno.

Se marca el inicio de una nueva etapa en la cual se pretende normar el funcionamiento del sistema y garantizar seguridad e integridad a los niños adoptados. Para privilegiar el interés superior del niño es necesario que viva con una familia integrada, en donde los principios, valores, amor y la integración los pilares que construyan el crecimiento del niño, este concepto beneficia a las familias que adoptan y privilegian las adopciones nacionales e internacionales.

### **2.6 Tráfico de niños (Estudios CICIG 2010)**

En la actuación de redes de adopción es frecuente que se cometan una serie de delitos, es por ello que es la obligación del Estado investigar, perseguir y sancionar a los responsables del tráfico y trata de niños alrededor de los trámites de adopción irregular.

Es importante recordar que la trata de personas con fines de adopción irregular y conductas relacionadas, es una actividad ilícita que va contra la Ley, estos delitos incumplen a la Ley contra la Delincuencia Organizada, la cual contempla otros delitos vinculados con ésta actividad.

Guatemala ha ratificado el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente niños y mujeres, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por el Congreso de la República de Guatemala a través del Decreto 36-2003. Esto obliga al Estado a garantizar una adopción que atienda el principio de interés superior del niño.

Según el estudio de la CICIG, la privatización del proceso de adopción por parte de los notarios guatemaltecos mediante el proceso de adopciones de tipo notarial, permitió que se consolidaran redes de delincuencia organizada transnacional, dedicadas a la tramitación de adopciones irregulares. El noventa y nueve por ciento de las adopciones desde 1977 al 2007 se tramitaron por medio de notarios, para el 2006 el noventa y cinco por ciento de éstas, eran adopciones internacionales (CICIG, 2010).



Fuente: CICIG. Informe sobre Actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares en Guatemala a partir de la entrada en vigor de la Ley de Adopciones (Decreto 77-2007). Guatemala. 2010.

En el 2007 fueron asignados 5,600 niños por jueces de la Niñez y Adolescencia en cuidado y abrigo de hogar por encontrarse en situación de abandono o bajo medidas de protección por maltrato o abuso infantil. En ese mismo año fueron dados en adopción 5,110 niños pequeños que atendieran las características de la demanda. Con estos datos pareciera que todo va en orden, sin embargo, según las estadísticas reflejan que únicamente el 10% de los procesos notariales de adopciones refieren a niños abandonados.

Con la reflexión anterior se interpreta el hecho que los niños dados en adopción no necesariamente eran niños abandonados, ni en situación de adoptabilidad. Esto conllevó al fortalecimiento de redes que ofrecían beneficios económicos, principalmente a las madres, secuestrados y/o jaladoras, a cambio de niños para ser dados en adopción. Estas redes tenían la capacidad de continuar realizando los procesos irregulares debido a los bajos controles, la poca legislación, corrupción de los funcionarios públicos y el apoyo de algunas autoridades y miembros de las instituciones del Estado.

De acuerdo a información proporcionada por investigadores especialistas en el tema, Estados Unidos es el país que adopta mayor cantidad de niños anualmente en el mundo (CICIG, 2010).

Número total de adopciones internacionales hacia los principales destinos en el mundo Período: 2001 - 2009									
PAIS	AÑO								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Canada	1,874	1,926	2,180	1,955	1,871	1,535	1,713	1,908	>1,600
Dinamarca	631	609	522	527	586	448	429	395	496
Francia	3,095	3,551	3,995	4,079	4,136	3,977	3,162	3,271	3,017
Italia	1,797	2,225	2,772	3,402	2,874	3,188	3,420	3,977	3,964
Países Bajos	1,122	1,130	1,154	1,307	1,185	816	782	767	682
Noruega	713	747	714	706	582	448	426	304	344
España	3,428	3,625	3,951	5,541	5,423	**4,472	3,681	3,156	2,990
Suecia	1,044	1,107	1,046	1,109	1,083	879	800	793	912
EEUU*	19,237	20,099	21,616	22,884	22,728	20,679	19,613	17,438	12,753
<b>Total</b>	<b>32,941</b>	<b>35,019</b>	<b>37,950</b>	<b>41,510</b>	<b>40,468</b>	<b>36,442</b>	<b>34,027</b>	<b>32,009</b>	<b>&gt;26,758</b>



Fuente: CICIG. Informe sobre Actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares en Guatemala a partir de la entrada en vigor de la Ley de Adopciones (Decreto 77-2007). Guatemala, 2010.

Se destaca que el hecho que en 9 años, más del 90% de adopciones de niños guatemaltecos fueron realizadas por familias estadounidenses. El número de adopciones de niños provenientes de Guatemala creció exponencialmente e incluso llegó a ocupar, en 2008, el primer lugar como país exportador de niños hacia Estados Unidos, enviando 4,122 niños dados en adopción, mientras que China envió 3,911 y Rusia 1,857.



Fuente: CICIG (2010) Informe sobre Actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares en Guatemala a partir de la entrada en vigor de la Ley de Adopciones (Decreto77-2007). Guatemala.

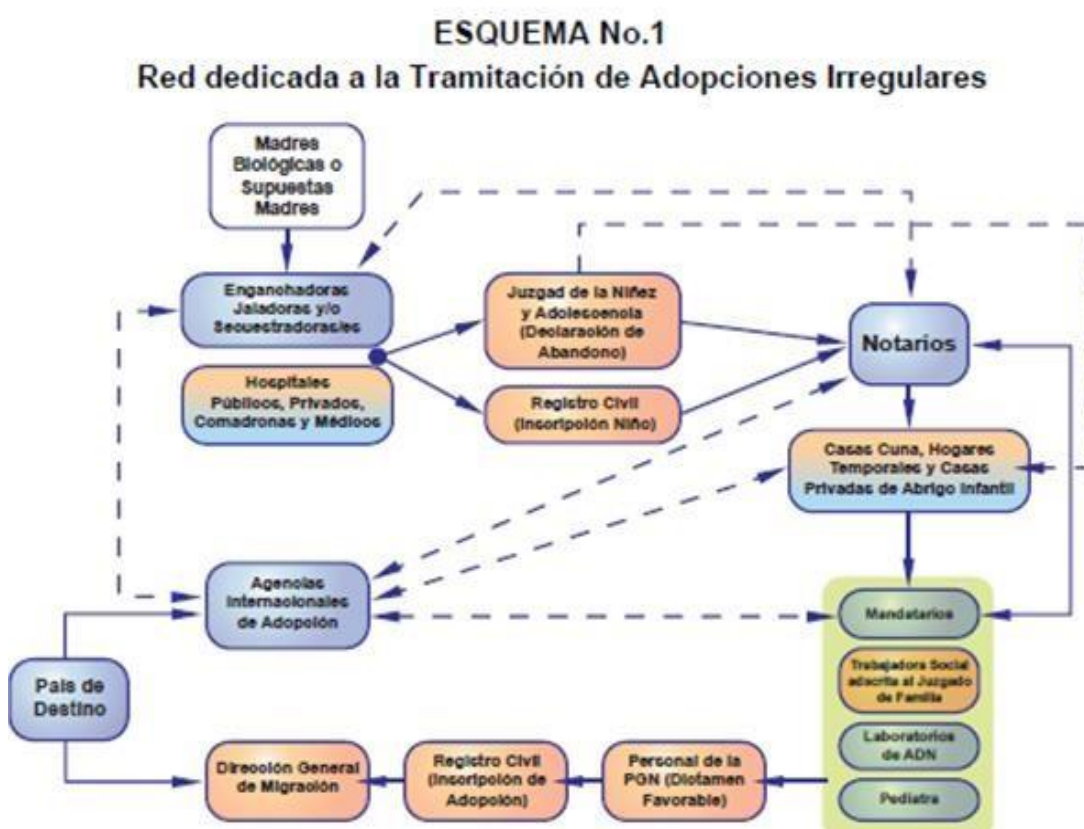
Según la Sra. Ofelia Calcetas, Relatora Especial de Naciones Unidas, por medio de Radio de la Naciones Unidas en 2010, quien habla sobre la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía, afirma que en 2007 fueron dados en adopción internacional a más de 5,000 niños cuyos trámites oscilaban entre \$30,000 y \$40,000 cada una.

Según los datos obtenidos de la CICIG, durante ese año se registraron 5,110 adopciones internacionales. Si se multiplican ese número de adopciones por \$35,000, que es el promedio que oscila una adopción en Guatemala, estaríamos



hablando de un ingreso de \$200,000. Se estima que solo el 30% era repartido entre el notario, mandatario, cuidadora, casa cuna y demás personas que participaban en el trámite de adopción, el resto quedaba en poder de las agencias internacionales de adopción del país de recepción.

De acuerdo al análisis de casos paradigmáticos en donde se ha identificado la participación de redes de trata de personas con fin de adopción irregular, la CICIG ha logrado establecer cuáles son las acciones realizadas por estas personas y su forma de operar.



Fuente: CICIG. (2010) Informe sobre Actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares en Guatemala a partir de la entrada en vigor de la Ley de Adopciones (Decreto 77-2007). Guatemala.

Las agencias internacionales han sido el vínculo principal con la familia adoptante. Los representantes de las mismas tramitan los casos de adopción internacional y mantienen el contacto permanente con la familia adoptante y con los facilitadores y/o notarios.

El número aproximado de agencias que realizaban adopciones con Guatemala es de cien. En 2008, Estados Unidos negó la acreditación de 14 agencias internacionales, sin embargo al menos cinco de ellas continuaron tramitando adopciones internacionales de niños guatemaltecos, faltando a los artículos 10 y 11 del Convenio de la Haya.

De conformidad con el Departamento de Estados Unidos a mediados del 2010 se encuentran acreditadas únicamente 211 agencias de adopción internacional.

En Guatemala, las ilegalidades cometidas debido al trámite de procesos irregulares de adopción constituyen el delito de trata de personas. No fue hasta el 2006, que el Ministerio Público inició investigaciones por el este delito, logrando en noviembre del 2007 crear la Unidad contra la Trata de Personas y Adopciones irregulares en la Fiscalía contra el Crimen Organizado del Ministerio Público.



Fuente: CICIG. (2010) Informe sobre Actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares en Guatemala a partir de la entrada en vigor de la Ley de Adopciones (Decreto 77-2007). Guatemala.

Desde la creación de la Unidad de la Trata de Personas se ha logrado avances importantes, para finales del 2009, el 85% de los casos investigados son relacionados con adopciones irregulares.

La importancia del cumplimiento del régimen internacional es vital para disminuir en su totalidad el tráfico de niños, de manera que para continuar con los avances y mejoras del cumplimiento se necesitan a las instituciones que velen específicamente por las regulaciones de estos procesos.

## **CAPÍTULO 3**

### Análisis sobre los Regímenes internacionales sobre adopciones y su aplicación en Guatemala y Chile

En este capítulo se analizará al Consejo Nacional de Adopciones como la institución autorizada por el Estado de Guatemala para regular las adopciones y como ha implementado la Ley de Adopciones en sus procesos. Finalmente se hace un análisis del Servicio Nacional de Menores, sobre la aplicación de la Ley y los resultados obtenidos en el control de las adopciones, tomándolo como una referencia y una fuente de información comparativa ante un proceso más adelantado en los sistemas de adopción.

#### **3.1 CONSEJO NACIONAL DE ADOPCIONES –CNA-, GUATEMALA**

##### **3.1.1 Descripción**

Es la unidad autónoma de derecho público, con una personalidad jurídica que posee la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones. Cuyo objetivo es ser reconocidos nacional e internacionalmente por innovar el sistema de adopciones mediante procesos transparentes y ágiles, con el fin de mantener la protección integral de niños y jóvenes.

CNA es la institución creada para regular y controlar los procesos de adopción en Guatemala, es autónoma porque es parte de ningún ministerio, sino que es una institución que se dirige bajo sus propios principios, se desliga de la Secretaria de Bienestar Social, para dedicarse al proceso de adopciones nacionales e internacionales específicamente.

##### **3.1.2 Creación**

A partir del 31 de diciembre de 2007 entra en vigencia la Ley de Adopciones la cual dan vida al Consejo Nacional de Adopciones, el cual entra en funcionamiento institucional surgiendo como un suspiro de esperanza para niñez guatemalteca.

Inicia con ciertas dificultades económicas, puesto que aún no tenían un presupuesto establecido, por lo que en el 2008 inician elaborando un marco

administrativo y financiero, así como con la estructura organizativa. Elaboran su proyección presupuestaria y se encuentran con la dificultad de encontrar un espacio físico de trabajo, por lo que en la segunda quincena de febrero de ese año, encuentran un espacio en la biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes dieron el mobiliario básico.

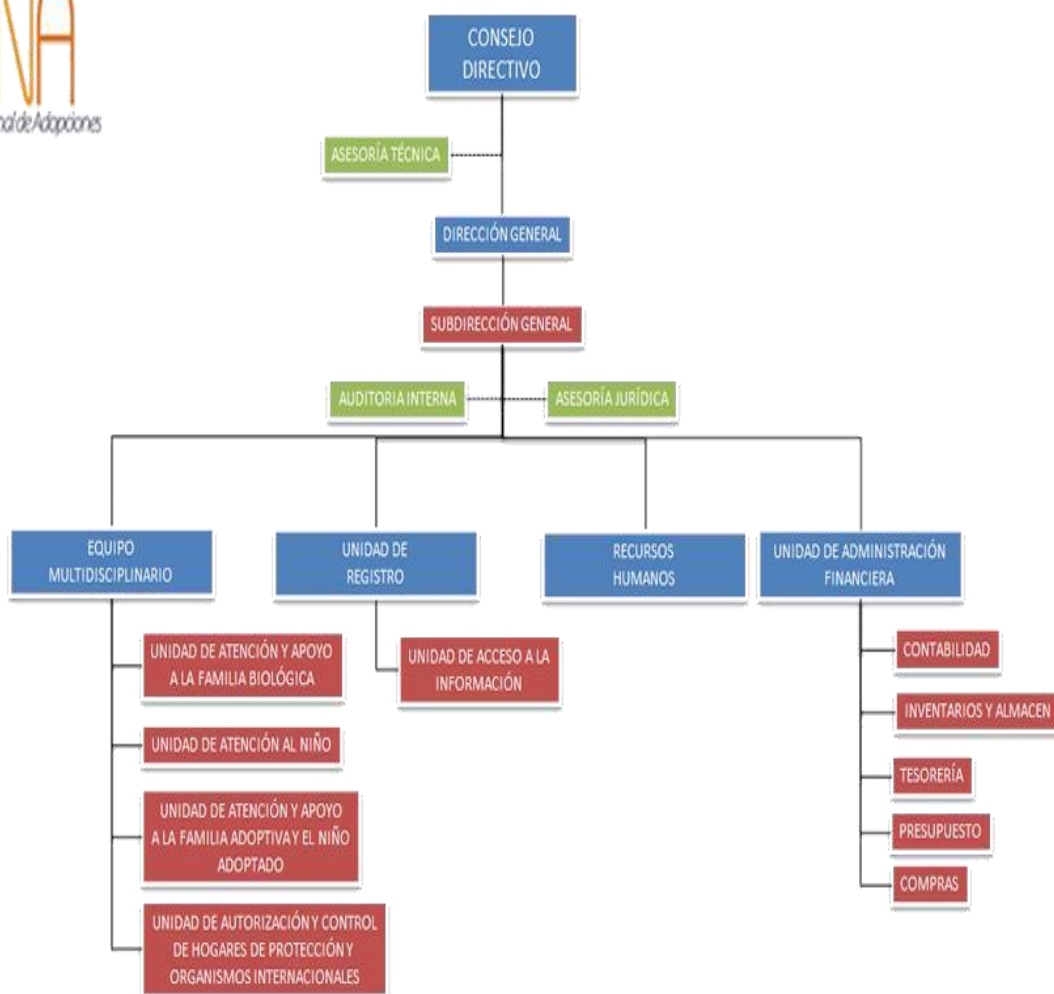
CNA ha trabajado arduamente para conseguir resultados, a pesar de su corto presupuesto, de la enorme cantidad de trabajo que deben realizar, y de la falta de recursos.

### 3.1.3 Estructura



## ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE ADOPCIONES

### Organigrama General -CNA-

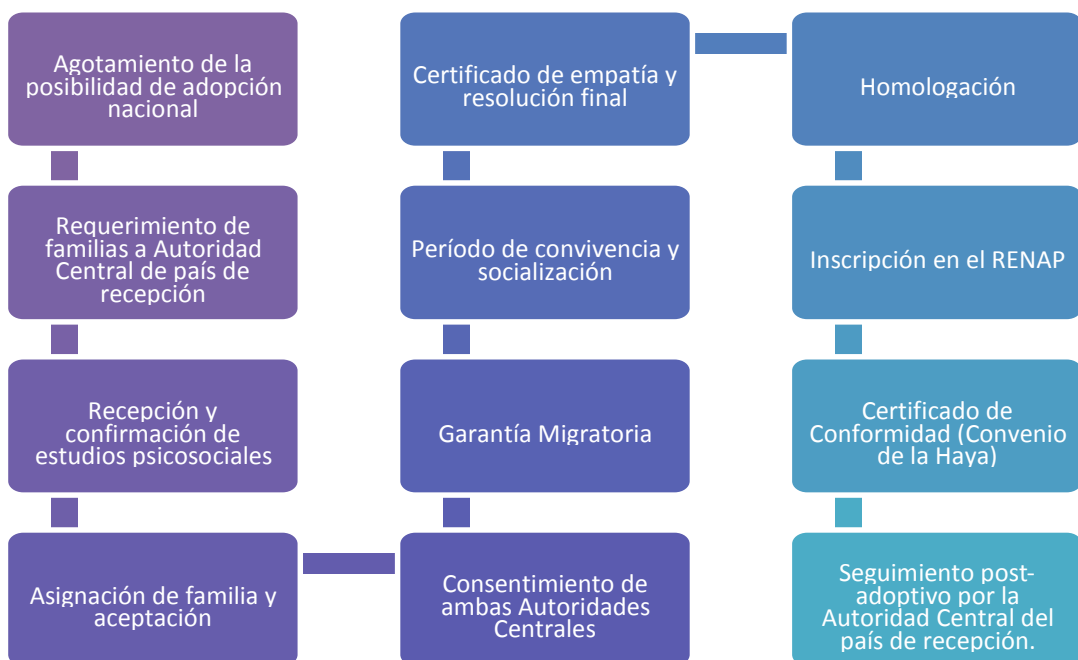


### 3.1.4 Procedimiento de Adopción Nacional

Plantea la intervención de tres órganos diferentes (CNA, 2008):

1. Juzgado de la Niñez y Adolescencia → declara el estado de adoptabilidad.
2. Consejo Nacional de Adopciones → coloca al niño con una familia adoptiva idónea.
3. Juzgado de la Familia → declara la homologación del proceso administrativo de la adopción.

### 3.1.5 Proceso de Adopción Internacional



CNA, Informe de Labores 2009.

Este cuadro detalla cómo se realiza una adopción internacional en Guatemala, lo cual incluye cada uno de los aspectos establecidos en el Convenio de la Haya en materia de Adopción Internacional, pues inicia con eliminar las posibilidades de adopción nacional, incluye el estudio de familias autorizadas y la asignación del menor hacia la familia idónea, luego incluye el periodo de convivencia y certificado de conformidad, y por último seguimiento post-adoptivo. Posee ciertos requerimientos que también son necesarios para realizar una efectiva adopción internacional, pues incluye los estudios psicosociales y la garantía migratoria.

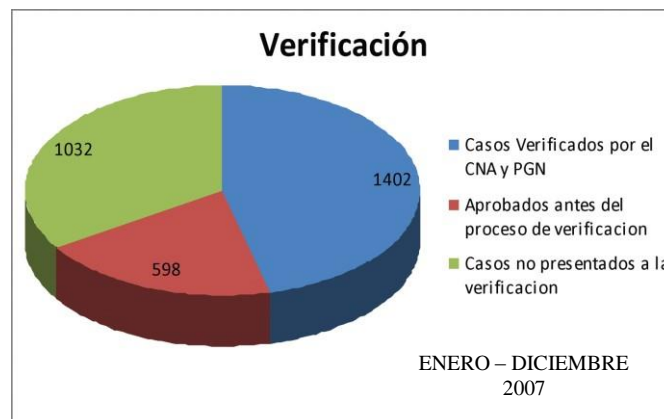
### 3.1.6 Resultados 2007-2010

2007 – A partir del 31 de diciembre entra en vigencia la Ley de Adopciones.

2008 – Inician recibiendo y registrando los avisos sobre procesos de adopción iniciados antes del 31 de diciembre de 2007 y en 5 días se registraron 3,032 avisos, contando con el apoyo de 25 personas voluntarias, siendo estudiantes de derecho y abogados.

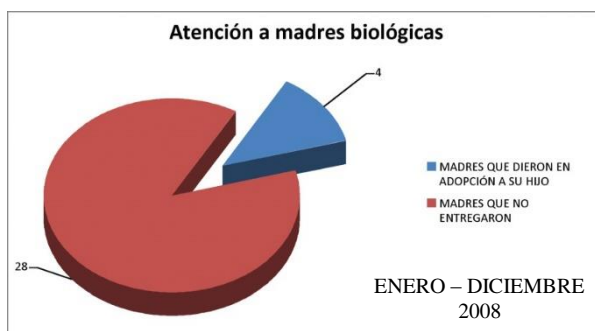
Se informó y se capacitó al personal que integra la institución sobre la aplicación de la Ley de Adopciones. Así mismo, se aprueban los procedimientos administrativos de adopción nacional e internacional, contando con formularios para las solicitudes de adopción y formatos de procedimientos específicos, así como módulos de información y capacitación para familias solicitantes.

Se llevó a cabo la verificación de casos en transición, esta actividad se llevó a cabo en ochenta días verificándose 1,402 casos, quedando pendientes de verificar 1,032 niños que no fueron presentados.

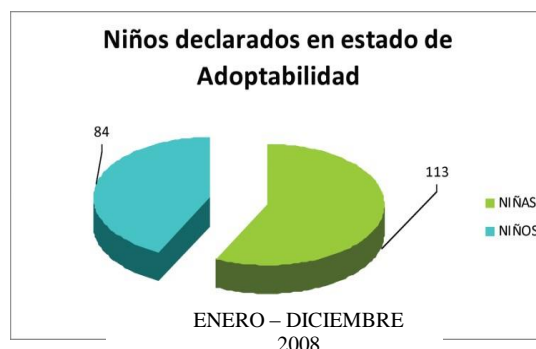


CNA, Informe de Labores 2008.

CNA atendió 32 casos de madres en conflicto con su maternidad, solamente cuatro de ellas decidieron entregar a sus hijos en adopción. A diciembre de 2008, se declaró en estado de adoptabilidad a 197 niños. También, se reciben 227 solicitudes de padres interesados en adoptar, se han evaluado a 54 familias. Quienes han participado en talleres formativos e informativos.



CNA, Informe de Labores 2008.



CNA, Informe de Labores 2008

CNA tiene conocimiento de la existencia de 136 hogares de protección y abrigo, quienes albergan a 1,846 niños. Se recibieron 24 solicitudes de autorización y registro de entidades privadas dedicadas al abrigo y protección de menores, las cuales ya fueron procesadas y están pendientes de cumplir con los requisitos requeridos por la ley.

Para efectos de cumplimiento con el Convenio de la Haya, específicamente el principio de la cooperación internacional, CNA firma el Protocolo de Cooperación Interinstitucional con el Servicio Nacional de Menores en Chile – SENAME- .

Guatemala realiza una visita del 16 al 20 de junio a Chile para intercambiar experiencias sobre los diferentes programas, posteriormente Guatemala recibe la visita de SENAME quienes hacen una evaluación para conocer sobre los procesos pre y post-adoptivos.

Para intercambiar experiencias y conocimientos, Guatemala realiza una visita a Colombia dos veces ese mismo año.

2009 – La Conferencia de la Haya y UNICEF reconocen los avances logrados por CNA en tan corto tiempo.

Inician con la ejecución de un plan estratégico que comprende del período 2009-2013, que define las grandes líneas de acción para el desarrollo de la institución, que beneficia el proceso administrativo de adopción.

Se elaboran y se aprueban los manuales administrativos que definen: puestos y funciones, procedimientos administrativos y financieros, recursos humanos, auditoría interna y medios de transporte.

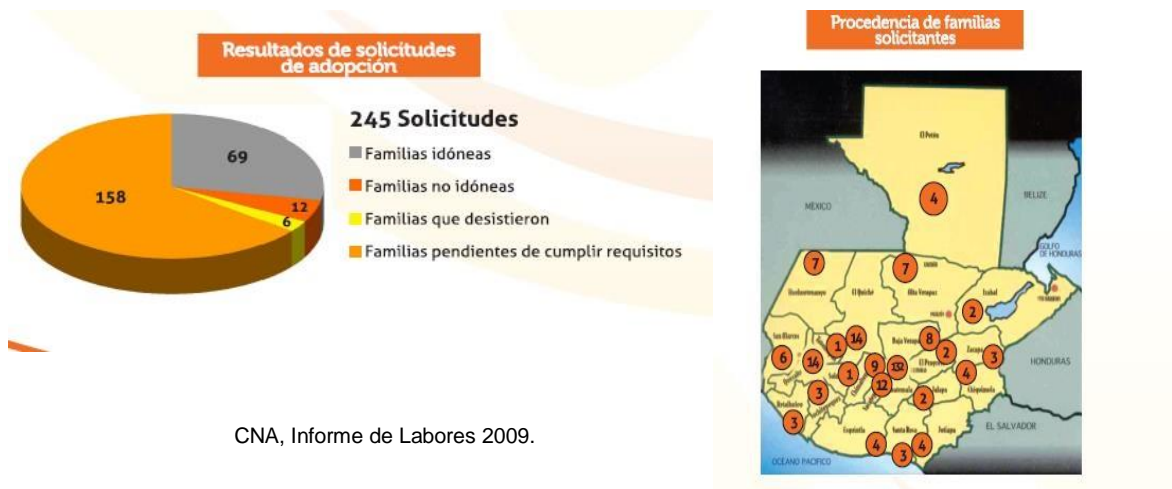
Se crea una Comisión Bipartita en donde la CNA trabaja conjunto con la Procuraduría General de la Nación, PGN, con el fin de evitar la duplicidad de trabajo y se avancen en los procesos administrativos de adopción.

Se implementó un sistema integrado de administración, el cual permite el registro de las operaciones financieras de CNA, la encargada de mantener la página actualizada es la Unidad de Administración Financiera, en esta página se encontrarán los registros fiscales, esto permite la transparencia y eficiencia de la gestión.

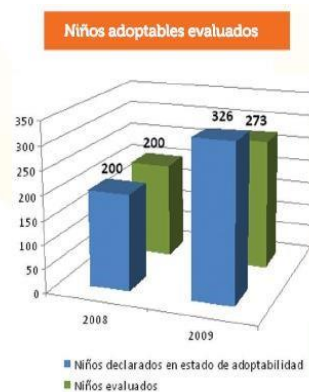
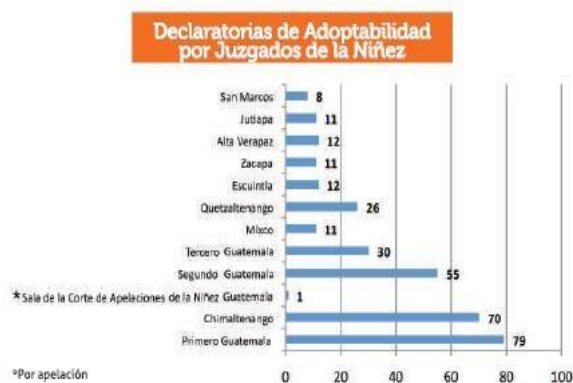
Todas las entidades de abrigo deben ser autorizadas por la CNA, este año se recibieron 82 solicitudes los cuales están siendo revisados para proceder a su autorización. Actualmente en coordinación con PGN y la Secretaría de Bienestar Social, en 2009 se realizaron 50 visitas de supervisión a las casas de abrigo ya autorizadas.

A los países interesados en adoptar, se les enviaron cuestionarios que permiten la selección de los Estados con quienes se acordará realizar adopciones internacionales. Se implementa el procedimiento de adopción internacional y como un eje estratégico en el plan, es la acreditación de Organismos Internacionales, Francia se suscribe al Convenio de Cooperación.

En ese mismo año se realizaron 238 procesos administrativos de adopción, los cuales se concluyeron 55 en 2008 y 184 en 2009. En cuanto al tema de las madres en conflicto, se atendieron 119 casos de los cuales 30 mujeres decidieron entregar a sus hijos en adopción, 89 madres los conservaron.







CNA, Informe de Labores 2009

## 2010 – Creación del Registro Nacional de Niños institucionalizados.

Se mejora el proceso de orientación a las madres en conflicto con su maternidad, con el objetivo que la madre biológica en conflicto tome una decisión consiente y responsable sobre su maternidad. Este programa ha logrado que el 80% de las madres toma la decisión de conservar a su hijo, de 142 casos 97 madres conservaron a sus hijos (CICIG, 2010).

Se capacita al personal de CNA para la toma de muestras de ADN a los niños declarados en estado de adoptabilidad y padres biológicos, con el fin de dar certeza al proceso de adopción.

Se reciben 21 solicitudes de Casas Hogares para su registro y autorización. Ese mismo año se realizan 55 supervisiones a Hogares de Protección y se realizó la revisión final de los expedientes presentados por estos Hogares para actualizar el estado de cada uno dentro del proceso de autorización, se procede a autorizar a cuatro Casas Hogares que cumplen con todos los requisitos. Se hizo un censo a nivel nacional para determinar la cantidad de entidades en funcionamiento y se encontró que hay 84 entidades, de las cuales 122 sedes están en funcionamiento.

Al mes de diciembre de 2010 se encuentran 5,319 niños de los cuales 4,745 se encuentran en hogares privados y 574 en hogares públicos, estos datos se obtuvieron gracias al sistema del Registro Nacional de Niños Institucionalizados (CNA, 2010).

El 24 de junio de 2010 se aprueba el Reglamento de la Ley de Adopciones, que funciona como un instrumento legal que consolida la estructura y funcionamiento del CNA, garantiza el trabajo realizado durante los tres años por esta institución.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, suscribe a la CNA en un Convenio de Cooperación, que tiene como objeto apoyar las acciones que se realizan en materia de adopción.

A pesar de la falta de personal, de presupuesto, de instalaciones y de experiencia, el Consejo Nacional de Adopciones inicia con entusiasmo y energía, con la motivación de mejorar los procesos de adopciones aplicando lo establecido por la ley, con el fin de mejorar y garantizarle a los niños una calidad de vida, tal y como lo merecen.

Varios estudiantes se ofrecieron como voluntarios con el mismo objetivo, tras arduo trabajo por revisar todos los procesos pendientes y los nuevos ingresados, logran avanzar con gran efectividad. Utilizan las herramientas de las capacitaciones para el personal interno y madres en conflicto, en donde inicia el abandono de niños, al ayudar a estas mujeres se logra disminuir el abandono de muchos niños. Así se garantiza a los niños una mejor calidad de vida y evitar el tráfico de niños.

En suma, es importante reconocer que el establecimiento de un convenio es beneficioso para que la institucionalidad nacional inicie un verdadero proceso de fortalecimiento institucional capaz de empezar a promover una solución institucional al problema de las adopciones. En este sentido el régimen internacional tiene algún tipo de fortaleza que se concretiza en el establecimiento de estas instituciones y sus logros.

### **3.2 SERVICIO NACIONAL DE MENORES –SENAME –, CHILE**

Al igual que el Consejo Nacional de Menores en Guatemala, Chile también posee un organismo encargado de controlar y dirigir los procesos de adopción nacional e internacional. Con la diferencia que este organismo posee otras funciones legales, que CNA no posee pues es una entidad autónoma, sin embargo, SENAME es un institución del Estado que se encarga sobre todos los temas legales referente a los menores incluyendo la adopción.

### 3.2.1 Descripción

Organismo Gubernamental ayudante del sistema judicial, es decir que depende directamente del Ministerio de Justicia. La Entidad desarrolla sus actividades basadas en las instrucciones impuestas por los diversos tribunales del país.

Para cumplir con sus obligaciones, SENAME cuenta con centros de atención directa y con una variedad de colaboradores certificados, utilizando el 10% de presupuesto institucional.

Su objetivo es contribuir con la promoción, protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Desean garantizar la oferta de programas y el uso eficiente de recursos para llevar a cabo dichos programas.

SENAME cuenta con un presupuesto establecido, tiene objetivos planteados y una estructura de funcionamiento para controlar y proteger los derechos de los niños. Es el mismo sistema que el Consejo Nacional de Adopciones implementa con la diferencia que no es una rama del Ministerio de Justicia.

### 3.2.2 Creación

Creado por el Decreto de Ley N 2.465 del 10 de enero de 1979, que constituye la Ley Orgánica y que entra en vigencia el 16 de enero. Un decreto del 5 de diciembre 1979 fija como un campo obligatorio el tener una institución que regula la temática de adopciones y surge el SENAME el cual entra en funciones el 1 de enero de 1980.

A diferencia que en Guatemala, SENAME a partir de su creación va implementando procedimientos que le permiten el avance en el control de tráfico de menores, Guatemala crea el Consejo Nacional de Adopciones hasta en 2007, lo cual no posee la misma experiencia que Chile ya ha creado a través de los años.

### 3.2.3 Funciones

A partir de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990, celebrada en 1989 centrada en cuatro principios fundamentales, la no discriminación, el interés superior del niño, su supervivencia, desarrollo y protección, SENAME se convierte en el instrumento primordial para la implementación de una política de protección de derechos para menores.

SENAME ha establecido niveles de intervención, siendo estos:

1. Para quienes se encuentran en un estado en situación de integración y con problemas de baja complejidad.
2. Contempla acciones de protección para menores entre las edades de 0 a 18 años, quienes presenten una situación de vulnerabilidad y riesgo en una mediana complejidad (violencia, deserción escolar, consumo no problemático de drogas y alcohol, etc)
3. Orientado a la reparación, son acciones ubicadas en el ámbito de la protección, siendo estos: maltrato grave, explotación sexual comercial, niños o niñas viviendo en las calles, adicción de drogas, explotación laboral de menores.

Una de sus unidades de protección al menor, es el tema de la adopción, se encuentra regulada por la Ley N 19.620, del 5 de agosto de 1999, creada por la ratificación en 1999 del Convenio de la Haya sobre Protección del Niño y Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

Previo a la ratificación del Convenio, la adopción se encontraba regulada por varias leyes, las cuales regulaban dos modalidades de adopción. Una de ellas era la adopción simple, consistía en un contrato de apadrinamiento en donde el adoptante adquiriría obligaciones pero sin crear filiación, es decir que el adoptado conservaba la filiación con su familia de origen y el adoptante asumía la obligación de financiamiento.

La otra modalidad era la adopción plena, que es la que conlleva a una adopción como se conoce, es decir la que crea filiación. Con la ratificación del Convenio y la creación de la Ley de adopciones, desaparece la filiación simple y se mantiene la adopción plena, siendo SENAME la que mantiene la intervención directa con el proceso.

La institución cuenta con un marco establecido de requisitos y procesos de adopción, así como diversas unidades de adopción para entrar contacto e informarse sobre el tema.

SENAME muestra como en estos 30 años ha ido evolucionando y mejorando sus procesos, claramente se observa como a partir de la creación de leyes y

ratificación de convenios implementan procedimientos de manera que se cumplan sus requerimientos.

Tanto Chile como Guatemala, previo a la ratificación del convenio, realizaban adopciones nacionales e internacionales, basados en procedimientos que ya estaban establecidos, amparados por convenios, tal como lo es el Convenio de Protección de Menores. Siempre el fin ha sido, es y será la protección, sin embargo la ratificación del Convenio de la Haya en materia de Adopciones Internacionales le dio un giro positivo en los procesos de adopción de ambos países, pues los lineamientos y procesos son claros, efectivos y sencillos.

### 3.2.4 Estructura

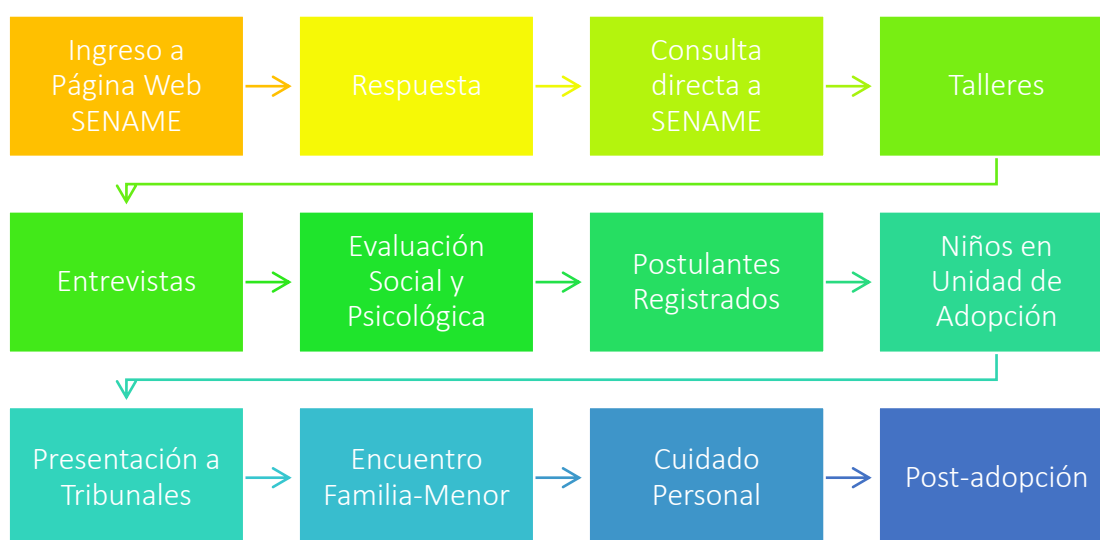
DIRECCIÓN GENERAL										
					Asesor de Gabinete					
Depto.de Adopción	Depto. Planificación Control de Gestión	Depto. Administración y Finanzas.	Depto. de Protección de Derechos			Depto. de Justicia Juvenil	Depto. Jurídico	Depto. de Personas	Depto. de Auditoría	
		Unidad de Comunicaciones	Unidad de Infraestructura e Inversión			Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación	Unidad de Estudios			
Dirección General Tarapacá	Dirección General Antofagasta	Dirección General Atacama	Dirección General Coquimbo	Dirección General Valparaíso	Dirección General LIB, BDO. O'HIGGINS	Dirección General Maule	Dirección General BIO BIO	Dirección General Araucanía	Dirección General de los Lagos	
		Dirección Regional Aysén Gral. Carlos Ibañez del Campo						Dirección Regional Metropolitana	Dirección Regional Los Ríos	Dirección Regional de África y Parinacota
			Centros de Administración Técnica							

Sitio WEB oficial de SENAME, <http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=3>

En esta estructura únicamente posee una Dirección General, apoyado de los asesores de gabinete, posee diferentes departamentos, divididos en control, administración y finanzas, protección, jurídico, justicia, auditoría, apoyados por diferentes unidades, estos funcionan de forma anárquica. Debajo de ellos funcionan de igual forma las direcciones, las cuales están ubicadas en diferentes regiones a lo largo del país, apoyados por centros de administración técnica.

Esta estructura es un más amplia y específica, consta de direcciones y departamentos que funcionan anárquicamente con un mismo fin, sin embargo, manejan a detalle cada tema, puesto que SENAME, no controla únicamente el tema de adopciones, caso contrario que CNA.

### 3.2.5 Procedimiento de Adopción Nacional



Sitio WEB oficial de SENAME, <http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=23>

El proceso de adopciones nacionales es sencillo, pues el orden en que se lleva el proceso es de suma ayuda tanto para los postulantes o futuros padres adoptivos como para los menores.

Los talleres y entrevistas son básicos para determinar si los padres están listos para aceptar a un integrante en la familia que no es del mismo grupo sanguíneo, es por ello que también la evaluación social y psicológica es clave previo a asignar a un niño hacia la pareja de padres.

Este proceso es muy completo pues la pre-adopción, la adopción y la post-adopción, lo cual garantiza el cumplimiento de la ley y garantizar una calidad de vida a niños en abandono y necesitados de un hogar.

### 3.2.6 Procedimiento de Adopción Internacional

- a. Una vez seleccionado un matrimonio para un niño/a en particular, el Departamento de Adopción realiza una Asignación Oficial al matrimonio o a las autoridades pertinentes, según corresponda, solicitando evaluar la propuesta realizada.
- b. El matrimonio y /o las autoridades pertinentes deben formalmente responder a la propuesta de SENAME. Si el matrimonio y las autoridades la aceptan, deben emitir el consentimiento para continuar con el procedimiento de adopción. Si el matrimonio o autoridad no acepta la propuesta, deberá señalar formalmente las razones del rechazo y continuará en espera en el Registro de postulantes residentes en el extranjero.
- c. Al tener la aceptación oficial, el SENAME, iniciará el proceso de preparación del niño/a, que concluirá en el acercamiento afectivo gradual entre el niño/a y los solicitantes. Además dará inicio al proceso legal de la adopción, presentando al Tribunal de Familia correspondiente, la solicitud de adopción.
- d. La fecha de llegada del matrimonio a Chile, dependerá de la evolución del proceso de preparación del niño/a y de la fecha que el Tribunal de Familia defina para dar inicio a la primera audiencia en materia de adopción.
- e. Luego de la llegada del matrimonio al país, debe tener una primera entrevista con los profesionales del Departamento de Adopción, con el objeto de informarles sobre el procedimiento de adopción internacional en general, características de los niños/as y de los desafíos y requerimientos específicos que los niños/as pueden exigir a los padres adoptivos, especialmente en la primera etapa de vida en conjunto. Además, este momento se constituye en el primer encuentro directo de la autoridad central chilena con el matrimonio seleccionado,

logrando una impresión personal del matrimonio y sus potenciales capacidades para asumir la crianza de su hijo/a.

- f. Con posterioridad, el matrimonio será recibido por los profesionales de la Unidad de Adopción de la región de origen del niño/a, momento en que se le entregará información actual sobre éste (su avance en el proceso de acercamiento, preparación y reacciones al mismo), las etapas y tiempos del proceso afectivo, legal y administrativo que van a vivir hasta concretar la adopción y además se señale la coordinación - comunicación que ellos deberán mantener permanentemente con el equipo de Adopción frente a cualquier dificultad que pudiera surgir, durante su permanencia en la región.
- g. Posterior a la entrevista, se concertará el encuentro del niño/a con el matrimonio, etapa en la cual, si el Tribunal de Familia lo ha autorizado y el proceso de acercamiento entre ambos ha sido favorablemente evaluado, el niño/a puede egresar del establecimiento y vivir con sus futuros padres adoptivos.
- h. El procedimiento judicial para culminar en la adopción tendrá una duración que dependerá de cada Tribunal de Familia, no obstante la mayoría de los Juzgados solicitan a lo menos dos audiencias para dictar sentencia de adopción. El tiempo promedio de duración de esta etapa es de 4 semanas.
- i. Finalmente, para concluir la adopción en Chile, el matrimonio deberá realizar la tramitación civil de la nueva inscripción del niño/a como su hijo frente a las autoridades chilenas, además de la obtención de pasaporte chileno y visto de entrada al país de los solicitantes. Esta etapa se debe realizar en la ciudad de Santiago y tiene un tiempo de duración de 2 a 4 semanas.

Este procedimiento va unido con el procedimiento de adopción nacional, con única diferencia que el matrimonio extranjero debe aceptar la propuesta chilena, y el acercamiento es pausado y luego va aumentando de acuerdo a la adaptación del niño asignado, si el tribunal de familia lo aprueba se concreta la adopción, y el niño debe portar doble nacional como requisito de este país.



Es evidente que para SENAME el fin superior, más que cumplir con la ley, es garantizar la protección del menor, es por ello que los cuidados previos para la adopción son exhaustivos y precisos, pues se deben otorgar familias idóneas para niños desamparados y necesitados de un hogar.

### 3.2.7 Resultados 2007-2010

Se crean Programas de Adopción, de acuerdo con la Ley N. 20.032 los programas relativos al área de adopción quedan comprendidos dentro de los Programas de Protección en General, estos programas se dividen de la siguiente manera:

1. Subprograma de apoyo y orientación a la familia de origen del niño, proyecto de Atención Integral a la Familia de Origen y Prevención del Abandono del Niño.
2. Subprograma de recepción y cuidado del niño, proyecto de Colocaciones Familiares.
3. Subprograma de evaluación técnica de los solicitantes y preparación como familia adoptiva, intervención sobre la Regularización de Situaciones de Hecho.

SENAME también cuenta con: Residencias de Protección para el niño o niña no nacido cuya progenitora se encuentra en conflicto con su maternidad, donde le brindan protección psicosocial a la madre al niño que está por nacer.

SENAME trabaja los proyectos a través de rangos, sin embargo es tan amplio ya que comprende desde el momento que el menor está en el vientre materno, hijos de madres adolescentes con necesidad de protección, o madres adultas en conflicto con su embarazo hasta que la edad de 18 años. De acuerdo a la ley, las personas que se encuentren estudiando en la universidad y tengan 24 años hasta el 31 de diciembre, entran dentro del programa.

a) En 2007 se obtienen los siguientes datos:

	Femenino	Masculino	Total
ASS - ATENCIÓN FAMILIA DE ORIGEN EN CONFLICTO CON MATERNIDAD O PATERNIDAD ACTUAL O FUTURA	69 73.40%	25 26.60.5	94 100%
CFA - FAMILIA DE ACOGIDA COLOCACIÓN FAMILIAR	23 60.53%	15 39.47%	38 100%
EIF - EVALUACIÓN IDONEIDAD PARA REGULARIZAR FILIACIÓN DE NIÑOS/AS	383 52.90%	341 39.47%	724 100%
RPF - RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA NIÑO/A QUE ESTAPOR NACERCON PROGENITORA CONFLICTO MATERNIDAD	194 83.62%	38 16.38%	232 100%
RPL - RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA LACTANTES	65 51.59%	61 48.41%	126 100%
Total	734 60.46%	480 39.54%	1,214 100%

Boletín Estadístico Niños (as) y Adolescentes Red Sename, 2007.

En 2007 el Programa de atención para familias en conflicto con maternidad se dio un ayuda para un total de 94 personas, en ese año se colocaron con el programa de acogida de familia a 38 niños en adopción. Se lograron evaluar a 724 por medio del programa de filiación de niños. En las residencias de protección para niños por nacer se registraron a 232 niños. Y se protegieron 126 lactantes.

b) En 2008 se continúan trabajando todos los programas realizados en 2007, agregando a la lista los programas:

- FAS, Programa de Familia de Acogida Simple
- PAG, Programa de Adopción Global

- PRI, Programa Reparación Abandono para la Integración de Niños En Familia Alternativa.

Se obtienen los siguientes datos:

	Femenino	Masculino	Total
ASS - ATENCIÓN FAMILIA DE ORIGEN EN CONFLICTO CON MATERNIDAD O PATERNIDAD ACTUAL O FUTURA	34	8	42
CFA - FAMILIA DE ACOGIDA COLOCACIÓN FAMILIAR)	9	11	20
<b>EIF - EVALUACIÓN IDONEIDAD PARA REGULARIZAR FILIACIÓN DE NIÑOS/AS</b>	133	105	238
<b>FAS - PROGRAMA DE FAMILIA DE ACOGIDA SIMPLE</b>	7	9	16
<b>PAG - PROGRAMA DE ADOPCION GLOBAL</b>	47	59	106
<b>PRI - PROGRAMA REPARACION ABANDONO PARA LA INTEGRACION DE NIÑOS EN FAMILIA ALTERNATIVA</b>	36	44	80
RPF - RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA NIÑO/A QUE ESTA POR NACER CON PROGENITORA CONFLICTO MATERNIDAD	199	18	217
RPL - RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA LACTANTES	60	58	118
Total	525	312	837

Boletín Estadístico Niños (as) y Adolescentes Red Sename, 2008.

En 2008 se agregan otros programas que disminuyen la cantidad de filiaciones de niños, que se realizaron en 2007 disminuyen a 238, es más 50%, es decir que con los talleres de reparación de abandono para integración de niños en familia alternativa, y la familia de acogida simple es de ayuda para disminuir la cantidad de niños en adopción. Este se año de dividió en programas acogida simple con un total de 16 niños, 80 niños con familias alternativas, 20 niños adoptados, y en residencias de protección habitan 217 niños, resultados muy similares al 2007.

- c) En 2009 se continua trabajando con todos los programas ejecutados en 2008, sin embargo se eliminan los programas:
- ASS, Atención Familia de Origen en Conflicto
  - CFA, Familia Acogida
  - EIF, Evaluación de Idoneidad

Estos se eliminan, ya que se integran a los otros programas descritos en las tablas.

Se obtienen los siguientes datos:

	Femenino	Masculino	Total
FAS - PROGRAMA DE FAMILIA DE ACOGIDA SIMPLE	29	23	52
PAG - PROGRAMA DE ADOPCION GLOBAL	114	127	241
PRI - PROGRAMA REPARACION ABANDONO PARA LA INTEGRACION DE NIÑOS EN FAMILIA ALTERNATIVA	68	85	153
RPF - RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA NIÑO/A QUE ESTA POR NACER CON PROGENITORA CONFLICTO MATERNIDAD	217	20	237
RPL - RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA LACTANTES	49	55	104
Total	477	310	787

Boletín Estadístico Niños (as) y Adolescentes Red Sename, 2009.

En 2009 aumentan las adopciones globales, siendo 241 niños los adoptados, se realizaron 52 adopciones nacionales, 237 niños viven en casas hogares y se protegen a 104 lactantes, resultados muy parecidos a 2007 y 2008, sin embargo con la disminución de los programas, se recorta presupuesto y aumentan la cantidad de niños en cada programa, sin embargo, se maneja un mejor control y orden en las adopciones y niños en casas hogares.

d) En 2010 se continúa trabajando de la misma forma en que se ejecutaron los programas en 2009, sin embargo dado a la gran cantidad de menores, se han realizado informes con datos trimestrales unificados en el cuadro descrito a continuación:

	Femenino	Masculino	Total
FAS - PROGRAMA DE FAMILIA DE ACOGIDA SIMPLE	51	53	104
PAG - PROGRAMA DE ADOPCION GLOBAL	686	633	1,319
PRI - PROGRAMA REPARACION ABANDONO PARA LA INTEGRACION DE NIÑOS EN FAMILIA ALTERNATIVA	275	261	536
RPF - RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA NIÑO/A QUE ESTA POR NACER CON PROGENITORA CONFLICTO MATERNIDAD	520	91	611
RPL - RESIDENCIA DE PROTECCIÓN PARA LACTANTES	123	162	285
Total	1,655	1,200	2,855

Boletín Estadístico Niños (as) y Adolescentes Red Sename, 2010.

En 2010 la adopciones internacionales aumentan en gran medida en comparación de los años anteriores, de igual forma aumentan las adopciones nacionales, niños en hogares temporales, aumentan los niños en las casas hogares en protección de lactantes.

A simple se puede notar, que el eliminar lo programas anteriores aumentan la cantidad de niños que se quedan sin hogar, es probable que los talleres para madres en conflicto y familias desintegradas tengan alguna falla, lo cual aumentan los niños en abandono, el descontrol en la planificación, entre otros como el aumento de la población.

Sin embargo, el que exista este detalle significa que los proceso de adopciones nacionales e internaciones no son complejos ni imposibles, por el contrario el buen manejo, control y eficiencia han logrado que en 2010 se realicen 1,319 adopciones internacionales y 104 adopciones nacionales.

### **3.3 Análisis sobre cumplimiento de Ley de Adopciones en Guatemala en comparación con Chile**

#### **3.3.1 Aplicación del Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales en relación a los Regímenes Internacionales**

La funcionalidad de ley de adopciones tanto en Chile como en Guatemala fue creada con el propósito de brindar una protección adecuada a los menores, más aún si se trata de velar por la calidad de vida que la niñez guatemalteca se merece, para que todos los niños y niñas puedan gozar de todos sus derechos desde el seno de un hogar.

La creación del Convenio de la Haya sobre el tema de adopciones, fue un soporte para las leyes que ya existían en varios países. Este régimen viene a establecer procedimientos concretos para mejorar la calidad de vida de niños huérfanos. Al establecer procedimientos se generaliza de manera universal la forma de cómo manejar la adopciones, es decir sin eliminar la prioridad que los niños sean adoptados por personas del país de origen, también se abre la oportunidad de que puedan optar por la elegibilidad por parte de familias extranjeras, dándoles así la oportunidad de aspirar a una calidad de vida adecuada.

Sin embargo, la aplicación de régimen internacional en derechos humanos causa la interrogante sobre el cumplimiento y aplicación del mismo en los países que lo aprueban. Los regímenes son aprobados por un interés nacional, cada país expone sus intereses nacionales y muchos de ellos son beneficios económicos, figurados en temas de cooperación bilateral o multilateral entre Estados participantes, de ahí surge la pregunta sobre los beneficios de aprobar un régimen social.

En el caso de Guatemala no aprueba el Convenio de manera inmediata, quizás el interés nacional se dirigía hacia otro rumbo. Ocho años después Guatemala entra al régimen bajo la figura de adhesión sin adquirir un compromiso permanente, caso contrario a Chile, quienes lo ratifican al momento en que este régimen de adopciones se crea. Entonces, ¿Cuál sería el objetivo de Guatemala al no ratificar el Convenio y seguir con las adopciones irregulares?

El Convenio internacional de adopciones se aprueba debido a las recomendaciones que la Comisión de Derechos Humanos emite, es un método indirecto que se utiliza para forzar a los Estados a comprometerse. Estos argumentos llevan a cuestionar sobre la relación entre Guatemala y Estados Unidos, puesto que la mayor parte de procesos de adopción eran hacia Estados Unidos, quizás esta relación conlleva a que Guatemala no firme el Convenio.

En el momento en que Guatemala firma el Convenio en 2007, el trámite de las adopciones da un giro trascendental en la historia de Guatemala, permitiendo que los procesos tengan un procedimiento y control adecuados, liderados por una institución que vela por este cumplimiento

Si bien el tráfico de niños no se ha eliminado por completo, la ratificación de este Convenio ha permitido tener avances y disminuido esta problemática social, al menos en un 60%. Los procedimientos de adopciones son rígidos y prolongados, obligando a que las familias adoptivas se esfuercen por demostrar que son elegibles para tener la oportunidad de adoptar a un menor. Por consiguiente, es un largo proceso que no todas las familias están dispuestas a esperar por una respuesta, lo que se facilita pagar por tener un hijo, siendo más riesgoso pero más rápido.

Las instituciones encargadas de las adopciones, dígase CNA y SENAME, velan por realizar correctamente sus procedimientos, y año con año mejoran sus programas para garantizar que cada niño llegue a un hogar que le brinde todo lo que necesite. Su objetivo siempre será el de velar por el cumplimiento del derecho de los menores y evitar el tráfico de niños.

### 3.3.2 Fuerza del Régimen de Adopciones Internacionales en Guatemala

Basados en los principios que el Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales, en cumplimiento con el principio de colaboración entre Estados y el principio de internacionalización, Guatemala se adhiere al Convenio para aplicar a la internacionalidad de la adopciones y establece relaciones con Colombia y Chile, siendo ellos los primeros en firmar el acuerdo de cooperación en materia de adopciones internacionales, permitiendo la creación de una relación bilateral en cuanto a colaboración de transmisión de conocimientos y

experiencias, así como el trámite de acreditación de agencias internacionales para mejorar el trámite de adopción internacional.

Así mismo la CNA permite que el régimen cumpla con su objetivo, que es regular los procesos de adopción, para el cumplimiento de éstos se basa en dos principios fundamentales el control y seguimiento posterior y el no lucro, y de esta forma sus procedimientos son establecidos por un monitoreo posterior luego de la adopción. Dentro de la descripción de la institución claramente establece que es una entidad que es independiente pero no cobra por el trámite de adopción pues es un derecho inherente del menor y este debe ser brindado de forma gratuita por el Estado de Guatemala.

A pesar de que el Consejo Nacional de Adopciones es una institución nueva, se ha involucrado con instituciones internacionales, como Sename por ejemplo, que han logrado implementar los procedimientos adecuadamente, permitiendo que se tenga un punto de partida para tomar los procesos de adopción anteriores e incluirlos nuevos dentro de un mismo sistema.

### 3.3.3 Aplicación del convenio hoy en día

Durante el tiempo en que el Consejo Nacional de Adopciones procesaba todos los expedientes de adopciones nacionales e internacionales que la Procuraduría General de la Nación había trasladado, aun quedaron varios trámites de adopción pendientes. Aún se desconocen los motivos por los cuales la PGN omitió el proporcionar información y no entrega en su totalidad todos los procesos de adopción registrados.

De acuerdo a informe de la CICIG, en 2007 la PGN emitió dictamen favorable a casos de adopción no registrados ante la CNA, aún se desconocen los motivos por los cuales la Procuraduría realizó tales acciones. Sin embargo, ante varios esfuerzos, CNA logra el reconocimiento por parte de la UNICEF por aplicar de manera correcta, efectiva y eficaz los procedimientos establecidos por el Convenio de la Haya. Esto resulta motivador para la institución y continúa mejorando sus procesos y controlando que en Guatemala se disminuya el tráfico de niños, que se aplique la ley y se garantice que todos los niños obtengan el hogar que merecen.



## **CONCLUSIONES**

### **Regímenes Internacionales**

1. Tanto los realistas como los neoliberalistas, sostienen que los Estados crean y cumplen los regímenes internacionales debido a que permiten la cooperación entre Estados para los primeros con el objetivo de maximizar su interés y los segundos con el objetivo de cooperar y crear beneficios mutuos. Sin embargo, lo que más les preocupa a los Estados es que sus socios obtengan ganancias, con el fin de mantener relaciones estrechas con los Estados simpatizantes.
2. La fragilidad del sistema internacional es la ausencia de una entidad que sancione el incumplimiento de los regímenes internacionales. El motor que permite el cumplimiento es el beneficio que cada Estado obtiene al ser parte de un régimen frente a la Comunidad Internacional, especialmente sus socios.

### **Convenios Internacionales y Leyes Nacionales**

3. La importancia en la creación de regímenes internacionales en derechos humanos es el compromiso que cada Estado adquiere al ratificar un Convenio Internacional. Una de las herramientas del cumplimiento son las leyes nacionales, que controlan y regulan lo estipulado en un régimen. Tal es el caso de la Ley de Adopciones en Guatemala, que cumple con lo establecido en la Convención sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en Materia de Adopciones Internacionales, conocido como el Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales, aprobada en 2007.

### **Adopciones y Tráfico de Niños**

4. Los procesos irregulares de adopción notarial en Guatemala, durante el período de 2002 a 2007, permite tener la atención de la Comunidad Internacional, especialmente del Comité de los Derechos del Niño, quienes emiten dos recomendaciones de aprobación del Convenio de la Haya en Materia de Adopciones Internacionales.

5. Las adopciones internacionales disminuyen en un cincuenta por ciento (50%) en 2008, luego de la aprobación del Convenio de la Haya. Mientras que Estados Unidos niega la acreditación de catorce agencias de adopciones provocando la disminución de adopciones hacia este Estado, de ochenta y un casos investigados en 2008 a veinticuatro casos en 2009. Estados Unidos aprueba la acreditación de 211 agencias internacionales de adopción en 2010.

### **Institucionalidad**

6. El Consejo Nacional de Menores, CNA en Guatemala, toma las funciones delegadas a la Procuraduría General de la Nación en materia de adopciones, utilizando la experiencia compartida por Colombia y Chile referente a la implementación de procesos de adopciones nacionales e internacionales.
7. A pesar de su poca experiencia, CNA logra implementar procedimientos de adopción, de acuerdo a lo establecido en el Convenio de la Haya, logrando el cumplimiento de los objetivos establecidos en dicho régimen, los cuales están enfocados en la protección del menor, a través del control de los procesos de adopción y la acreditación de agencias internacionales, especialmente la de Estados Unidos.
8. Mientras tanto el Servicio Nacional de Menores, SENAME en Chile, es una institución con una diversidad de responsabilidades, pues cuenta con toda una estructura jurídica de protección del menor. Poseen diversas Direcciones o Departamentos, que regulan y controlan el cumplimiento de los procesos de adopción en cada región del país. SENAME cuenta, con una amplia infraestructura institucional que permite velar por la protección del menor en todos sus aspectos, siendo uno de ellos las adopciones.

9. El impedimento institucional que posee el Consejo Nacional de Adopciones es la falta de experiencia en la aplicación de procesos. Sin embargo, al tomar como punto de partida la experiencia de Chile en los trámites de adopción, ha sido de utilidad tomarlo como una guía para mejorar los controles de procesos de adopción.
10. Se determina que en Guatemala si se cumple con los objetivos de la Convención sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en Materia de Adopciones Internacionales que es “reconocer la importancia en el desarrollo de un menor al crecer en un seno familiar asegurando la adoptabilidad”. También el Estado cumple con el principio de colaboración entre estados al trabajar conjuntamente con Chile y Colombia en los temas de adopción, un ejemplo de ellos es la firma del Protocolo de Cooperación Interinstitucional con el Servicio Nacional de Menores.
11. A pesar de las deficiencias administrativas encontradas en CNA, por la CICIG, se continúa trabajando en mejorar los procesos y controles, a través de capacitaciones al personal y orientación con otros Estados.
12. El reto institucional que enfrenta el Consejo Nacional de Menores es resolver los trámites de adopción pendientes de verificación y resolución, tramitados por la Procuraduría General de la Nación y que por la dualidad de las leyes en el período de 2002 a 2007, previo a la aprobación de la Ley de Adopciones, siguen estancados.
13. Cada Estado velará siempre en su propio beneficio, actuará por su propia conveniencia y tendrá aliados que compartan sus mismos ideales permitiendo alianzas estratégicas de poder.
14. La creación de regímenes internacionales son una muestra de crear y mantener una imagen, para utilizarla como estrategia para estrechar alianzas y obtener beneficios mutuos. El Convenio de las adopciones internacionales es muestra de ello, pues en Guatemala las adopciones eran un negocio y es probable que demoraran catorce años en aprobar el régimen de adopciones

quizás para mantener una relación estrecha con Estados Unidos, quienes eran los que realizaban la mayoría de trámites de adopción internacional. Sin embargo, por la presión del Comité de Derechos del Niño Guatemala se siente obligada a aprobar el Convenio y crea la Ley de Adopciones, regulando así los trámites de adopción nacional y la acreditación de agencias internacionales, especialmente las de Estados Unidos.

15. La Ley de Adopciones permite la creación de una institución que se dedique a regular las adopciones y crean al Consejo Nacional de Adopciones, que inicia sin presupuesto, sin instalaciones, con carencia del suficiente personal y de conocimiento sobre la aplicación de la Convención. Sin embargo, el deseo de mejorar los procesos fue una realidad, así que inician tomando el control y logran grandes avances durante tres años. Logran crear una cooperación bilateral con Chile y Colombia, logrando que UNICEF suscriba al Estado en el Convenio de Cooperación y reconozca los avances notables sobre el cumplimiento de la Convención

## BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, Adolfo (2011). Cátedra sobre definiciones de Derecho Internacional. Guatemala.

Alvarado Sandoval, Ricardo y Gracias Gonzáles, José Antonio (2005). Procedimientos notariales dentro de la jurisdicción voluntaria guatemalteca. Guatemala: Estudiantil Fenix.

Bobbio, Norberto (2001). Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. (Segunda Edición). México D.F: Empresa certificada ISO.

Bolaños, Raúl. Sociología Política I. Texto: Teoría Sociología Moderna. Guatemala.

Campbell, Tom. (1992). Siete Teorías de la Sociedad. España: Tercera Edición.

Casa Alianza, Fundación de Sobrevivientes, Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, ODHAG, Secretaría de Bienestar Social (2007). Adopciones en Guatemala ¿Adopción o Mercado? (Primera Edición). Guatemala: Tipografía Nacional.

Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999). “Guatemala, Memoria del Silencio”, Conclusiones y Recomendaciones. Guatemala: UNOPS.

Comisión de Relaciones Exteriores, Congreso de la República de Guatemala (2006). Dictamen sobre el Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopciones Internacionales. Guatemala: Congreso de la República.

Díaz de Guijarro, Enrique (1993). Concepto y naturaleza del acto jurídico familiar. Buenos Aires: Editora Argentina.

Dougherty, James E., Pfaltzgraff, Robert L. (1990). Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales. Nueva York: Grupo Editor Latinoamericano.

Encinas, Miguel Angel, Alvarez, Manuel, Hernandez (2013). La Cooperación Internacional en Tiempos de Crisis. Editorial Cara Parens: Guatemala.

Erchila Martínez, Ana Mercedes (2008). Proceso de Adopción en Guatemala con base al Decreto 54-77 y Marco Jurídico Internacional en virtud del cual se aprobó el Decreto 77-2007 Ley de Adopciones del Congreso de la República de Guatemala. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Guillo Jiménez, Juan (2007). Los Derechos de los Niños, Responsabilidad de Todos. (Primera Edición). España: Universidad de Murcia.

Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter, Rittberger (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. México: El Colegio de México.

Keohane, Robert O., Nye Joseph S. (1988). Poder e Independencia. (Primera Edición). Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Larios Ochaita, Carlos (1993). Derecho Internacional Privado. (Tercera Edición). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Muñoz Fernández, Alberto (2013). Derecho Internacional Privado. Guatemala: Serviprensa.

Orozco, Andrea (2012). Unicef demanda atención a niñez de Guatemala. Guatemala: Prensa Libre.

Procuraduría de los Derechos Humanos (2010). Supervisión Administrativa Consejo Nacional de Menores. Guatemala: PDH.

Rivas Leone, José Antonio (2003). El Neoinstitucionalismo y la Revalorización de las Instituciones. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (2006). Constitución Política de la República de Guatemala y Leyes de Desarrollo Social. (Segunda Edición). Guatemala: Argrafic.

Secretaría de la Paz (2009). “Las Adopciones y los derechos humanos de la niñez guatemalteca, 1977-1989”. Guatemala: SEPAZ.

### **Documentación Legal**

Constitución de la República de Guatemala, Artículo 54.

Decreto 77-2007. Ley de Adopciones. Congreso de la República de Guatemala. Artículo 2 inciso c.

Ley de Adopciones. Artículo 2 literal a y b, artículos 56-57.

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, artículos 22, 50.

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto 27-2003, artículos 4 –6, 8, 76 y 108.

### **Documentación Electrónica**

Becerra Ramírez, Manuel (Sin fecha). Derecho Internacional Público. Consultado el día 4 de abril de 2012 en la World Wide Web: <http://info.bibliojuridica.org/libros/1/325/5.pdf>

Cárdenas Miranda, Elva Leonor. (Sin fecha) Adopción Internacional. Consultado el día 4 de marzo de 2012 en la World Wide Web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/145/4.pdf>.

CICIG. (2010) Informe sobre actores involucrados en el proceso de adopciones irregulares en Guatemala a partir de la entrada en vigor de la ley de adopciones (Decreto 77-2007). Consultado el día 4 de marzo de 2012 en la World Wide Web:

[http://cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=65&cntnt01ret\\_urnid=314#audio](http://cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=65&cntnt01ret_urnid=314#audio)

Delgadillo Blanno, Felipe de Jesús (Sin Fecha) Responsabilidad Internacional del Estado. Consultado el día 4 de abril de 2012 en la World Wide Web:

[http://www.robertexto.com/archivo2/resp\\_internac\\_estado.htm](http://www.robertexto.com/archivo2/resp_internac_estado.htm).

González Martín, Nuria. (Sin Fecha) Convención de la Haya del 29 de mayo de 1993, sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional: El caso México-España. Consultado el día 4 de marzo de 2012 en la World Wide Web:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/145/9.pdf>

Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud en Guatemala y Coordinadora Interinstitucional de Promoción por los Derechos de la Niñez –CIPRODENI- (Sin fecha). III Informe Independientes del Cumplimiento de la Convención sobre la Protección de los Derechos de la Niñez y Cooperación de Adopciones Internacionales. Consultado el día 6 de julio de 2013 en la World Wide Web: <http://www.pami-guatemala.org/Documentos/informeA.pdf>

Rivas Leone, Jose Antonio. (2003) El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Consultado el día 29 de abril de 2012 en la Worl Wide Web: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/110/11000903.pdf>

Sin Autor. (Sin fecha) La adopción. Consultado el día 4 de abril de 2012 en la World Wide Web:

<http://www.wisis.ufg.edu.sv/www.wisis/documentos/TE/346.0178-G643a/346.0178-G643a-CAPITULO%20I.pdf>

Sitio WEB oficial de SENAME,

<http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=23>. Boletín Estadístico Niños (as) y Adolescentes Red Sename, 2007. Boletín Estadístico Niños (as) y Adolescentes Red Sename, 2008.