

LA POLÍTICA DE **ADOPCIONES EN GUATEMALA**

CUANDO LOS EFECTOS SE CONVIERTEN EN CAUSAS



VERITAS • LIBERTAS • JUSTITIA

UFM
UNIVERSIDAD
FRANCISCO
MARROQUÍN

CENTRO para
el **ANÁLISIS** de las
DECISIONES PÚBLICAS

RESUMEN

Guatemala pasó de dar 4,122 niños en adopción a estadounidenses en el 2008 a 754 en el 2009. En el 2019, esta cifra descendió a 0. ¿Qué ha sido de esos más de cuatro mil niños que después del 2008 han dejado de ser adoptados? ¿Se encuentran en una mejor situación? Pese a las buenas intenciones de la Ley de Adopciones del 2007, parece que la nueva norma no ha contribuido a una verdadera protección de los niños, aunque ha servido para engrosar la administración pública y crear un sinfín de instituciones y organizaciones estatales para gestionar el proceso. Eduardo Fernández Luiña y Pat Lynch analizan una de las políticas sociales más importantes para Guatemala.

Palabras clave: Ley de Adopciones, política pública, política social, burocracia, Guatemala

AVISO IMPORTANTE: El análisis contenido en este artículo es obra exclusiva de su autor. Las aseveraciones realizadas no son necesariamente compartidas ni son la postura oficial de la Universidad Francisco Marroquín.

Autores: Eduardo Fernández Luiña y Pat Lynch

[Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas](#)

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Universidad Francisco Marroquín

Septiembre del 2020

Guatemala

El Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas —CADEP— es el núcleo de investigación del [Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales](#) de la Universidad Francisco Marroquín. Fue fundado en el año 2002 con el objetivo de promover la teoría de la elección pública —en inglés, *public choice*—, una herramienta de análisis que utiliza la economía para estudiar la política.

La política de adopciones en Guatemala: cuando los efectos se convierten en causas

Eduardo Fernández Luiña
Universidad Francisco Marroquín

Pat Lynch
Senior Fellow en Liberty Fund

1. Introducción

La disciplina de políticas públicas nació en su momento como una reacción al enfoque jurídico presente sobre todo en las sociedades latinas y basado en la creencia de que «la ley puede resolverlo todo». También fue una respuesta al paradigma desarrollado por la Ciencia de la Administración Pública, que originalmente consideraba que una organización plagada de tecnócratas podría solucionar cualquier problema presente en la sociedad (Bastos Boubeta, Bouzas Lorenzo y Cernadas Ramos 1998, 1).

Con base en ambas críticas, dicha disciplina surge con un espíritu multidisciplinar y un claro objetivo: detectar cómo se establece una agenda, qué actores participan en la misma y cómo se produce el proceso de diseño, implementación/ejecución y evaluación de las políticas públicas. Con base en lo anterior, hay una pregunta central que interesa a los autores de esta disciplina: ¿cuál es el juego de poder existente entre los actores que participan en el proceso político? Esto último, el citado juego de poder, es inherente a la política, dado que esta es más un proceso que una estructura.

Este juego es lo que explica tanto la agenda de prioridades como los beneficiados o perjudicados por determinadas intervenciones emanadas desde la autoridad estatal (Lindblom 1984). El análisis de políticas públicas, por tanto, resulta de un proceso competitivo y cooperativo en el que unos ganan y otros pierden (Scartascini et al. 2011). Además, y de manera inevitable, en esa batalla existirán narrativas, retóricas y discursos que intentarán legitimar al máximo la decisión tomada por parte de las autoridades ejecutoras.

Los logros teóricos emanados de los autores especializados en el análisis de políticas públicas son compatibles con algunos de los aportes del grupo de intelectuales adscrito al enfoque

conocido como teoría de la elección pública u opción pública —en inglés *public choice*—. Las grandes contribuciones de esta escuela van desde el concepto de *rent seeking* —diseñado originalmente por Mancur Olson—, hasta la famosa teoría de la captura —también resultado del brillante Mancur Olson y de otros como Stigler— o el concepto de *free rider*.

Sin embargo, quizás lo más interesante sea que a la hora de justificar una política pública, los actores que participan de la misma —aquellos que se benefician con la intervención— discursivamente dirán una cosa y políticamente desearán otra (Ikeda 2003, 65). Es decir, en política existe una clara divergencia entre la intención anunciada por parte de los políticos y las intenciones reales que motivan la acción. Esta divergencia es clave y para entenderla tenemos que desarrollar una comprensión no romántica de la política. Por otro lado, y al mismo tiempo, debemos desarrollar un buen mapeo de actores con objeto de conocer dónde se origina la intervención, qué agentes la proyectan hacia delante y, en definitiva, quienes ganan y pierden con la misma.

La obra de Bruce Yandle y Adam Smith, *Bootleggers and Baptist: How Economic Forces and Moral Persuasion Interact to Shape Regulatory Politics* (2014), es de gran relevancia en este sentido. El trabajo encaja perfectamente con todo lo dicho hasta el momento. La política pública, la intervención desde la autoridad formal —el Estado—, nace como resultado de juegos competitivos y cooperativos entre actores que disfrutan de poder relativo en el interior del sistema. Es por ello que de una forma u otra somos capaces de observar un patrón en la intervención: la política es un proceso —no una estructura, como muchos creen— que genera «extraños compañeros de cama» (Yandle y Smith 2014).

Lo anterior provoca que para que una determinada decisión salga adelante se necesite de una coalición —una asociación estratégica o espontánea— entre un grupo «baptista», que basa su demanda en una reivindicación de tipo moral, y un grupo de «contrabandistas», probablemente menos visibles, pero decisivos a la hora de posicionar la demanda en la agenda y de promover la política pública. Los primeros buscan un intangible moral pensando que con dicha acción mejorarán la sociedad en la que viven. Los segundos, sencillamente desean obtener beneficios económicos o beneficios asociados al poder o al estatus (Downs 1957). Por eso, actúan y movilizan recursos con objeto de que la política pública avance y se convierta en una realidad.

Estas herramientas explicativas sirven a intelectuales y público en general para comprender determinados resultados de política pública. Primero tenemos que ser capaces de poner

sobre la mesa el mapa de actores relevantes. Una vez logramos lo anterior, deberíamos saber quién ha ganado, quién, definitivamente, ha perdido y si se puede comprobar la divergencia entre la intención anunciada y el objetivo real deseado por parte de la élite política y estatal. Podríamos, incluso, analizar si los resultados obtenidos y el impacto generado con la intervención han sido beneficiosos para la sociedad —para la comunidad— o no.

La política de adopciones establecida en Guatemala durante el año 2008 fue resultado de un movimiento político por parte de burócratas internacionales y nacionales en pro de la defensa de los derechos de los niños. El presente artículo abre un espacio de reflexión siendo consciente de la complejidad del problema. Para ello, hemos utilizado las herramientas que nos facilitan el análisis de las políticas públicas y el *public choice*. Una pregunta central que deberíamos ser capaces de responder es la siguiente: ¿ha mejorado la situación de la niñez con dicha actuación? Este es sin duda un tema difícil.

El presente artículo solo es una primera aproximación para mostrar las virtudes y defectos de la norma anterior al 2007 y discutir los problemas que la reforma ha generado desde su puesta en práctica. El artículo que el lector tiene entre sus manos se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, dedicamos un apartado a describir la historia de la política de adopciones en Guatemala. Posteriormente, presentamos la reforma del año 2007 y el impacto que la misma ha tenido sobre las adopciones en el país. El texto finaliza con más preguntas que respuestas, pues con el mismo se pretende abrir un espacio de diálogo con ánimo de continuar la discusión en un área de investigación central para todos aquellos interesados en política social.

2. La política de adopciones en Guatemala. ¿Historia de un drama?

El ocho de marzo del 2016 permanecerá por siempre en la memoria de los guatemaltecos. Ese día, 41 jóvenes perdieron la vida debido al incendio del Hogar Seguro Virgen de la Asunción (Castillo 2017). El citado lugar era una casa refugio —de propiedad estatal— para niñas y adolescentes que sufrían maltratos y marginación en sus propias familias. El incendio y las noticias describiendo los maltratos, violaciones y vejaciones que las jóvenes sufrían en el interior del hogar sirvieron como ventana de oportunidad para discutir y, nuevamente, poner sobre la mesa la política de adopciones debido a la incapacidad del Estado guatemalteco para tratar adecuadamente a las víctimas.

La política de adopciones en Guatemala fue modificada en el año 2007, después de un debate que, sin duda, polarizó a la sociedad de este ya complejo país. Si tuviésemos que explicar la evolución de dicha intervención pública, deberíamos señalar que la misma pasó por tres fases claramente diferenciadas. Como es de suponer, en cada una de las fases podemos encontrar ganadores y perdedores como resultado de la mayor o menor intervención de las autoridades públicas.

Tabla 1. Fases de la política de adopciones en Guatemala

Fase 1 1963 - 1977	Fase marcada por el conflicto armado interno
Fase 2 1977 - 2007	Aprobación de la Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria
Fase 3 2007- actualidad	Aprobación de una nueva ley de adopciones y la creación del Consejo Nacional de Adopciones

Fuente: elaboración propia con base en el informe de CICIG (2010).

Estas fases fueron analizadas y descritas en un informe desarrollado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). El texto es uno de los pocos trabajos publicados sobre el tema.

La primera fase de la política de adopciones se ubica entre los años 1963 y 1977 (CICIG 2010). Como todos saben, en esa época, Guatemala inició uno de los periodos más oscuros de su historia: el conflicto armado interno. Este conflicto facilitó la participación de instituciones como el ejército o la policía en los procesos de adopción que tenían lugar a nivel nacional.

Una segunda etapa es la comprendida entre los años 1977 y el 2007. En este periodo, se avanza legalmente y comienzan a verse las principales pugnas entre grupos de interés en relación a qué actor —o actores— debería(n) gestionar la política de adopciones. Concretamente, en el año 1977 entra en vigor la Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria a través del Decreto 54-77. Esta ley es clave si deseamos comprender el cambio que el proceso de adopciones sufrió en Guatemala. Mediante dicho mecanismo legislativo, se traslada la responsabilidad desde los jueces de primera instancia a los notarios y a los centros de acogida. Podríamos decir sin temor a equivocarnos que la acción legislativa sirvió para «desjudicializar» las adopciones en el país, instituyendo un

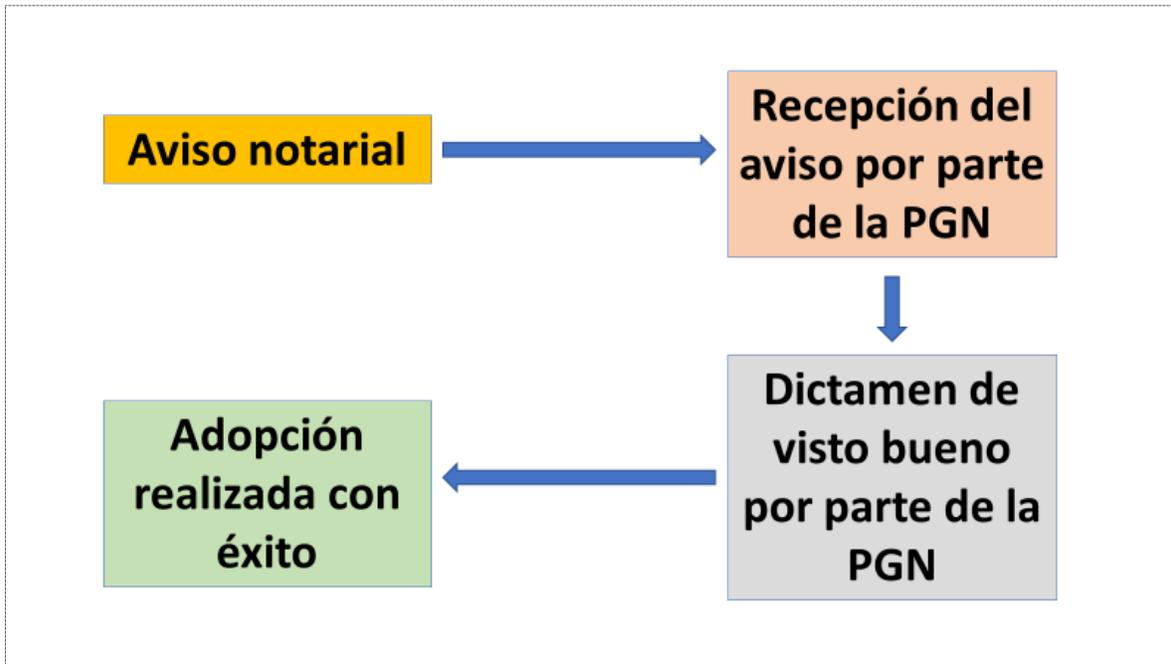
proceso estrictamente notarial que beneficiaba de manera clara al gremio de los abogados y notarios. Como señala el informe producido en su momento por la CICIG (2010):

El surgimiento normativo de la figura del notario como gestor del proceso de adopciones y el papel protagónico de los Centros de Protección de la Niñez, permitieron la eliminación de los candados institucionales establecidos por el Estado. El Notario tenía la facultad de formalizar el trámite de adopción sin previa autorización judicial de las diligencias. (18)

Por tanto, a partir del año 1977, las responsabilidades sobre el proceso de adopción pasan, como hemos indicado líneas atrás, de la institución judicial a los abogados y notarios que ejercen en el país. El impacto de dicha norma (Decreto 54-77) provocará un aumento sin igual en los procesos de adopción realizados en Guatemala. En 1977, este país no destacaba por ser un emisor de niños en adopción. Veinte años después de la aprobación de la ley, a principios del siglo XXI, se convertirá en uno de los seis países emisores más relevantes a nivel global (Selman 2012).

Utilizando terminología económica, podríamos señalar que se redujeron los costos — jurídicos e institucionales— del proceso de adopción al desjudicializarse y simplificarse. Básicamente, el notario gestionaba la adopción sirviendo como intermediario entre una familia nacional o internacional con deseos de adoptar y una familia nacional que deseaba dar a su hijo o hijos en adopción. El mecanismo solo exigía que el abogado presentase un aviso notarial sobre la existencia del proceso ante la Procuraduría General de la Nación (PGN), que era la única institución, el único órgano estatal que en teoría fiscalizaba el proceso. El mismo finalizaba con un dictamen a través del cual la PGN otorgaba su visto bueno. Como se puede observar, el coste de la operación era administrativa e institucionalmente muy bajo. El esquema 1 intenta presentar *grosso modo*, y con el objetivo de resumir, cómo funcionaba la dinámica de adopciones en el país entre 1977 y 2007.

Esquema 1. Dinámica de adopciones entre los años 1977 y 2007 en Guatemala



Fuente: elaboración propia con la información del informe de la CICIG (2010). Como se puede observar, el proceso no estaba judicializado. Era un proceso simple a través de tres pasos claramente delimitados: paso 1, aviso notarial; paso 2, recepción por parte de la PGN; paso 3, dictamen de visto bueno por parte de la PGN.

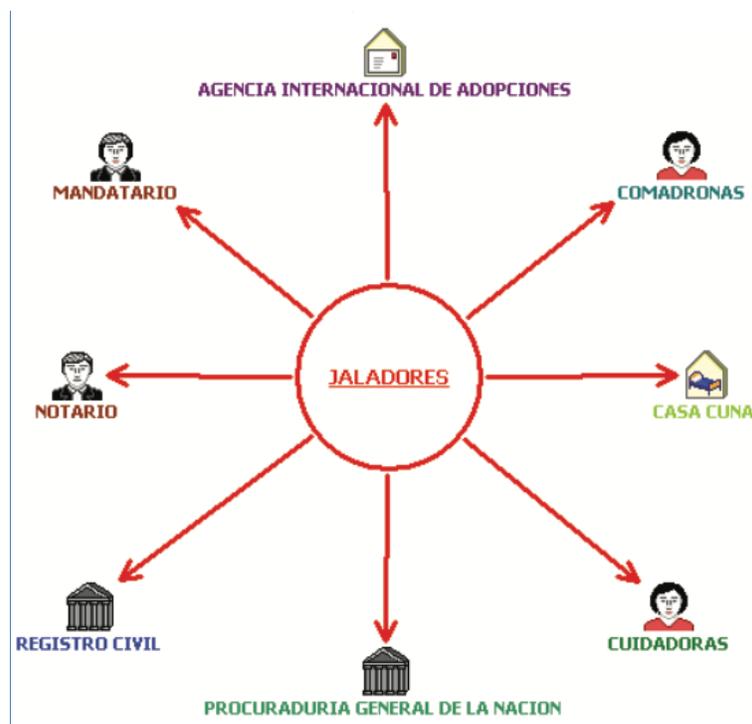
Lo curioso y más interesante es que la ley, además de facilitar el proceso de adopción de manera clara, no exigía una previa aprobación judicial de las diligencias. El artículo 28 de la ley de 1977 señalaba que «la adopción regulada en el Código Civil, puede ser formalizada ante notario público, sin que se requiera la previa aprobación judicial de las diligencias» (Decreto Ley 54-77).

La adopción era un proceso que dependía básicamente de los abogados y notarios. Ellos eran los verdaderos intermediarios y los individuos que gestionaban el proceso. Desde sus bufetes, solían tener personas contratadas o asociadas para buscar a los niños adoptables. En cierto momento, y como desarrollo del negocio, también se promovió un ejercicio de búsqueda de familias adoptantes —sobre todo familias internacionales—. Con base en su estructura de privilegios legales, el gremio de abogados y notarios fue adquiriendo poder en dichos procesos y ellos eran, como se ha podido comprobar, los que al final daban fe de la licitud del mismo. Podríamos señalar que la ley incitaba al nacimiento de un verdadero mercado de

adopciones debido a los bajos costes —institucionales y administrativos— que implicaba el procedimiento.

Como se puede suponer, no solo eran los abogados los protagonistas. En el esquema 2, se observa como estos, que sin duda eran relevantes en todo lo relativo a la política de adopciones en esa época, interactuaban con un gran número de actores que participaban en el proceso. Destacan sobremanera los o las *jaladoras*. Eran ellas, ya que eran mayormente mujeres, las que identificaban a los niños adoptables y ponían en contacto a los abogados y notarios con las familias que deseaban entregar a sus hijos en adopción. Este actor, que no suele ser tenido en cuenta, es terriblemente relevante porque vincula a los abogados, profesionales liberales pertenecientes al ámbito urbano, con las familias que entregaban a sus hijos en adopción, que normalmente residían en el interior de la República. Son las *jaladoras* las que reducen la asimetría de información entre abogados y familias rurales con deseos de entregar a sus hijos en adopción.

Esquema 2.
Mapa de actores en la dinámica de adopción en Guatemala 1977-2007



Fuente: CICIG 2010, 37.

Las familias adoptantes solo tenían que acreditar su honorabilidad con base en el artículo 29 de la ley. Lo hacían a través del testimonio de dos personas que, además de dar fe del honor de los futuros padres, se convertían en un aval desde el punto de vista económico. Además, se exigía también, y como un elemento de control estatal, «el informe u opinión favorable bajo juramento de una trabajadora social adscrita al Tribunal de Familia de su jurisdicción» (Decreto Ley 54-77, artículo 29, 1977).

El informe desarrollado por la CICIG señalaba que a pesar de los bajos costos —administrativa y jurídicamente hablando— el procedimiento establecido para la adopción en Guatemala no se respetaba. En uno de los pasajes de su informe se indica que:

No obstante, este control por parte de la PGN no se realizó debidamente y durante años y ni siquiera se requirieron obligatoriamente avisos notariales. Según información proporcionada por funcionarios de la misma Procuraduría, no hay en los archivos de la PGN, registros físicos de los trámites correspondientes a los años 2004-2006. (CICIG 2010, 18)

Lo anterior produjo, como no puede ser de otra forma, críticas por parte de organizaciones comprometidas con la protección de los derechos humanos y de los derechos del niño. Efectivamente, hay que reconocer que muchos procedimientos estaban plagados de irregularidades que potencialmente podrían implicar trata de personas (Consejo de Derechos Humanos 2000). No es imprudente afirmar que durante años el Estado no tuvo control sobre las adopciones que se llevaban a cabo en el territorio nacional. Los jueces no tenían opinión y los monitoreos establecidos desde la PGN se saltaban con frecuencia. Los únicos funcionarios estatales que participaban obligatoriamente en los procedimientos eran los trabajadores sociales adscritos a los Tribunales de Familia.

Si tuviésemos que enumerar a los actores que obtenían mayores beneficios con el procedimiento de adopciones existente en Guatemala entre 1977 y 2007, podríamos señalar a los siguientes:

1. abogados y notarios guatemaltecos;
2. comadronas y *jaladoras/es*;
3. familias que deseaban dar en adopción a alguno de sus hijos;
4. trabajadores sociales que daban aval al proceso;
5. familias —nacionales e internacionales— que deseaban adoptar a un niño guatemalteco;
6. cuidadoras/es;

7. casas cuna.

La facilidad para adoptar que dicho arreglo institucional produjo, motivó la transformación de Guatemala. En poco tiempo, la nación centroamericana se convirtió en un verdadero «emisor» de niños. Casi de manera natural, surgió un mercado que manejaba unos precios de adopción comprendidos entre los 20,000 y los 32,000 dólares (Álvarez Castillo 2002). Como hemos señalado, dicha dinámica fue duramente criticada por organismos internacionales como UNICEF y por determinados sectores del ámbito judicial y político. Se suponía que un mercado tan flexible iba contra los intereses de los niños y favorecía el desarrollo de organizaciones pertenecientes al crimen organizado.

A partir del año 2002, Guatemala firma el Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional —el famoso Convenio de la Haya— y la situación en el país comienza a cambiar progresivamente. La firma de dicho convenio y la adhesión a este proceso fue resultado de la presión de los actores citados líneas atrás —organismos internacionales, sector judicial y partidos políticos— dado que existían denuncias e informes de instituciones de reconocido prestigio señalando la existencia de infinidad de irregularidades en el proceso de adopción. Algunas de esas irregularidades eran solamente administrativas; otras eran sin duda más preocupantes, pues estaban vinculadas al crimen organizado. Hablamos de venta de niños, prostitución, etc.

El convenio fue firmado en el año 2002 y debería haber entrado en vigor en el año 2003. Lo impidió una sentencia de la Corte de Constitucionalidad (CC) resultado de la presión que el sector de los abogados y notarios ejerció sobre dicha institución. De todas formas, y siempre resultado de este juego político competitivo entre minorías organizadas, en el año 2003 se aprueba la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia —conocida familiarmente como Ley PINA— mediante el Decreto No. 27-2003. Esta Ley marca un antes y un después. En primer lugar, el documento señala en su artículo 50 que:

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la protección contra el secuestro, el tráfico, la venta y trata para cualquier fin o en cualquier forma. El Estado deberá desarrollar actividades y estrategias de carácter nacional, bilateral y multilateral adecuadas para impedir estas acciones. (Congreso de la República 2003)

La reforma, por otro lado, acorde a lo que estaba sucediendo a nivel global, puso al niño en el centro de la política pública. Sin duda, dicho producto legislativo es resultado de los baptistas que citan Yandle y Smith (2014). Son argumentos de naturaleza moral los que

favorecen un ambiente proclive a la aprobación de la Ley PINA en el año 2003 y para la actual Ley de Adopciones, aprobada posteriormente en el año 2007. Esa es, como indicábamos en la tabla 1, la tercera fase que pasamos a describir a continuación.

2.1 La tercera fase. ¿Verdaderamente a favor del niño?

La situación de las adopciones cambia radicalmente en Guatemala en el año 2007. En dicha fecha, se lleva a cabo una transformación total en el procedimiento de adopciones en el país a través del Decreto 77-2007, que pone en marcha la actual Ley de Adopciones. Con el citado instrumento jurídico, el Estado guatemalteco asume competencias para fiscalizar el proceso de adopciones restando poder a los abogados y notarios del país. Como se puede deducir después de esta descripción, parece evidente que los abogados, como cuerpo profesional, comienzan a perder poder a partir del año 2003 con la aprobación inicial de la Ley PINA.

La nueva Ley de Adopciones produce un trasvase de influencia y poder desde los abogados y notarios —los verdaderos protagonistas bajo la anterior estructura legal— al Consejo Nacional de Adopciones de Guatemala —el órgano burocrático central a la hora de gestionar las adopciones en el país— y al Organismo Judicial de la República, concretado en los Juzgados de Familia y de la Niñez. Se puede concluir que los burócratas asumen protagonismo político y consiguen más poder a nivel nacional con la reforma de la política de adopciones.

Con base en la nueva ley y en la Convención de los Derechos del Niño, se establece lo siguiente:

En conclusión, la adopción es una institución que debe contribuir fundamentalmente al bienestar de niños que no tienen la protección y el apoyo de una familia biológica o ampliada, considerando primordialmente el interés superior del niño y garantizando los derechos protegidos por la Convención sobre los Derechos del Niño. (CICIG 2010, 21)

Además del compromiso con los niños, la nueva ley deseaba evitar la mercantilización de las personas y la reducción o incluso eliminación de los supuestos grupos de crimen organizado que participaban en el proceso. Según el informe citado líneas atrás, existía una clara correlación entre la privatización de las adopciones y la consolidación de redes de delincuencia organizada (CICIG 2010, 22). La reforma de la Ley de Adopciones generó nuevos actores y subió los costos del proceso de adopción. Todo ello para, en teoría, proteger los derechos de los niños y evitar que la delincuencia organizada tuviese una veta de negocio. La

pregunta es si dicha subida de costos fue positiva para las oportunidades de los niños y para las familias adoptantes, aquellas que desean incorporar un nuevo miembro no biológico a su familia.

Al hablar de la actual *Ley de Adopciones*, es necesario reflexionar, en primer lugar, sobre el famoso Consejo Nacional de Adopciones. En segundo lugar, tenemos que estudiar el rol y el protagonismo que los tribunales —de familia y de niñez— han adquirido *a posteriori*. En esencia, el proceso de adopción ya se había complicado desde la aprobación de la Ley PINA en el año 2003. A partir de ese momento, instituciones que no tenían protagonismo comienzan a adquirirlo. Hablamos de la Procuraduría General de la Nación (PGN), casi inexistente en los procesos anteriores a 2003, de los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia, resultado directo del Decreto 27-2003, y los Juzgados de Familia, que eran los encargados de estudiar —con el apoyo de trabajadores sociales— todo lo relacionado con la familia —padre, madre e hijo— que deseaba dar en adopción y con la situación jurídica y económica de la familia adoptante. Además de estos actores, es relevante señalar el rol de la Dirección General de Migración y del Registro Nacional de las Personas, creado mediante el decreto 90-2005 para sustituir a los registros civiles de naturaleza municipal. La creación de este registro fue un verdadero ejercicio de poder, más allá de las adopciones, con objeto de fortalecer el nivel central de gobierno. Todos estos actores, que como se puede deducir forman parte de la estructura central y nacional de gobierno, adquirieron poder y progresivamente competencias en el proceso de adopciones en Guatemala.

La presión de las organizaciones internacionales siempre estuvo dirigida a la promoción de un mayor involucramiento por parte de la Administración Central del Estado guatemalteco en el proceso de adopciones. En ese sentido, las primeras que salen ganando con la nueva ley son todas instancias administrativas y judiciales que han sido señaladas. Aumentan su poder político dentro del sistema y suben sus presupuestos. Las mismas, se presentan enumeradas a continuación:

- Consejo Nacional de Adopciones;
- Procuraduría General de la Nación;
- Juzgados de Familia y de Niñez;
- trabajadores sociales;
- Registro Nacional de las Personas.

El Consejo Nacional de Adopciones (CNA) es el verdadero producto de la Ley de Adopciones aprobada en el año 2007. Existen en esta ley numerosos artículos para definir la figura del Consejo Nacional de Adopciones, la composición del mismo y sus competencias. Básicamente, la Ley Nacional de Adopciones contempla en su artículo 17 que:

Se crea el Consejo Nacional de Adopciones —CNA—, como una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. El Consejo Nacional de Adopciones será la Autoridad Central de conformidad con el Convenio de La Haya. (Congreso de la República 2007)

El CNA se convierte, por tanto, en el órgano rector de la política de adopciones en el país. En el siguiente de los artículos, el número 18, se establece que la institución estará compuesta por un Consejo Directivo (Congreso de la República 2007). Este estará compuesto por un participante de la Corte Suprema de Justicia, un miembro designado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y un último individuo perteneciente a la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República. Además del Consejo Directivo, en el CNA se desarrollan las siguientes áreas:

- una Dirección General;
- un equipo multidisciplinario especializado en este tipo de procesos tanto a nivel nacional como internacional;
- una oficina de registro;
- y otro tipo de instituciones que sean contempladas a través del reglamento que esta ley generará a futuro.

Como se puede observar, la burocracia es probablemente el actor que más ganó a corto plazo con la creación de la nueva Ley de Adopciones. Obtuvo beneficios concretos en plazas profesionales que potencialmente pueden ser moneda clientelar utilizada por los políticos. En segundo lugar, ganó en poder, pues la institución estatal clavó los colmillos en el proceso de adopciones, un ámbito que no controlaba hasta ese momento.

Todo lo anterior produjo que, por un lado, se detectasen irregularidades que de facto sí parece que existían con el anterior mecanismo de adopciones. Pero, al mismo tiempo, el efecto real fue un descenso dramático tanto en los procesos de adopción que tenían lugar a nivel nacional como en las adopciones a nivel internacional. Y esta es, definitivamente, una de las cuestiones más relevantes a la hora de estudiar el caso guatemalteco. Todo lo relacionado con la política de adopciones en Guatemala evidencia dos cosas:

1. El mecanismo notarial de adopciones, que excluía a los burócratas del proceso y que convertía a las adopciones en un negocio rentable para los abogados, hacía que niños con una baja estructura de oportunidades tuviesen acceso a una mejor vida en el exterior —principalmente en los Estados Unidos, que era el país que más niños guatemaltecos adoptaba—. Niños y padres adoptivos salían mayormente beneficiados. Además de ellos, ganaban, como se puede suponer, los abogados y notarios, las *jaladoras*, las comadronas y las familias que enviaban a los niños en adopción. Todos, en mayor o menor medida, obtenían utilidades con el proceso de adopción establecido a través de la ley. Este mecanismo, como hemos señalado en repetidas ocasiones a lo largo del texto, no era infalible y es necesario reconocer que también estaba plagado de irregularidades analizadas y reconocidas por un gran número de instituciones nacionales e internacionales (ver Briggs 2012; ver ILPEC Guatemala 2000). Dichas irregularidades representaban sin duda un potencial peligro para la vida de los niños entregados en adopción. La Ley no era ideal y, definitivamente, tuvo que ser corregida.
2. Pero, por otro lado, con el fortalecimiento de la Administración Pública del Estado, con la creación de numerosos juzgados —mediante la Ley PINA— y la centralización de las adopciones en el CNA, los burócratas salieron fortalecidos de diversas maneras. En primer lugar, aumentaron sus presupuestos, pero también aumentó su rol político y su protagonismo social. Sin embargo, familias adoptantes, familias que deseaban entregar a sus hijos en adopción, abogados, notarios y *jaladoras* fueron los grandes perdedores con la reforma. Por lo tanto, no sería un error señalar que los mayores beneficiados con la nueva política fueron los propios políticos, que gozaban de un gran número de plazas —puestos laborales— para entregar a su red clientelar, y la burocracia, que crecía en una nueva rama de política pública con objeto de mejorar un proceso de adopciones que definitivamente poseía errores y que en algunos casos carecía de ética.

En el siguiente apartado, veremos el impacto en las adopciones y haremos hincapié en cómo la actual Ley de Adopciones ha provocado una caída dramática en las mismas. Esto nos llevará a la cuestión central que ha quedado sin resolver: ¿qué sucedió con los niños? ¿Qué pasó con los actores centrales de esta política pública?

3. El impacto de la nueva ley de adopciones en Guatemala

El impacto de la nueva Ley de Adopciones —la que entró en vigor en el año 2008— es relevante. De una forma u otra, la ley aumenta la capacidad fiscalizadora por parte de la autoridad estatal sobre el proceso de adopciones; pero, al mismo tiempo, estas caen drásticamente en el territorio nacional. Sufren, sobre todo, las adopciones internacionales. Esto nos muestra otro de los problemas de la reforma: la nueva ley desea promover —y obligar— la adopción por parte de ciudadanos guatemaltecos, pues eso es lo adecuado con base en el Convenio de la Haya. Ciudadanos que a lo largo de la historia no habían mostrado un gran interés en los propios procesos de adopción deben ser obligados a adoptar.

En la tabla 2. se presentan los países que más adopciones realizaban a nivel global entre los años 2001 y 2009. Como se puede observar, Estados Unidos era —y sigue siendo— el país que más niños internacionales adoptaba.

Tabla 1. Adopciones a nivel global entre los años 2001 y 2009

País	Año								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Canadá	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
P. 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
EE. UU.	19,237	20,099	21,616	22,884	22,728	20,679	19,613	17,438	12,753
Total	32,941	35,019	37,950	41,510	40,468	36,442	34,027	32,009	>26,758

Fuente: CICIG 2010, 25.

En ese esquema general, Guatemala siempre fue un país de niños «adoptables». Es decir, desde la década de los ochenta y, sobre todo, durante los noventa y los inicios del siglo XXI, Guatemala se convirtió en uno de los países más importantes en temas de adopción. Es

interesante la tabla 3. La misma presenta los siete países emisores de niños en adopción más importantes a nivel global. Como se puede comprobar, Guatemala era uno de los países emisores más importantes a nivel planetario. Sin embargo, a pesar de ser uno de los más atractivos para adoptar durante dicho periodo, la nación desaparece en cuanto a las adopciones se refiere con la aprobación de la Ley de Adopciones en el año 2008.

Tabla 3. Los siete países emisores entre 1980 y 2010

1980-89	1998	2004	2010
Corea	China	China	China
India	Rusia	Rusia	Etiopía
Colombia	Vietnam	Guatemala	Rusia
Brasil	Corea	Corea	Haití
Sri Lanka	Colombia	Ucrania	Colombia
Chile	Guatemala	Colombia	Vietnam

Fuente: Selman 2011.

Como se puede suponer y evidencia la gráfica 1, debemos señalar que el país que más adopciones perdió fue Estados Unidos. Como se indicaba en el informe de la CICIG, «más del 90% de [las] adopciones de niños guatemaltecos fueron realizadas por familias estadounidenses» (2010, 25).

La caída en las adopciones dibuja una curva impresionante y sin parangón, y hace que el número de niños guatemaltecos adoptados pase de 4,727 en el año 2007 a 7 en el año 2012. La tabla cuatro y la gráfica 1 se encargan de presentar los datos relativos a tan dramática caída en las adopciones.

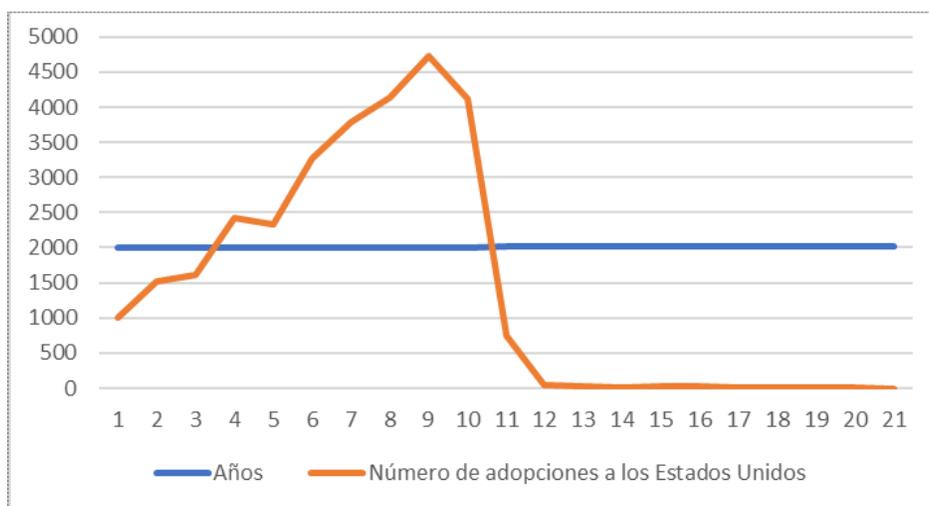
Tabla 4. Adopciones desde Guatemala hacia los Estados Unidos

Años	Número de adopciones desde Guatemala hacia los Estados Unidos
1999	1002
2000	1516
2001	1610
2002	2419
2003	2328

2004	3264
2005	3783
2006	4135
2007	4727
2008	4122
2009	754
2010	50
2011	32
2012	7
2013	23
2014	29
2015	13
2016	2
2017	1
2018	1
2019	0

Fuente: datos obtenidos de la página web del Intercountry Adoption. Bureau of Consular Affairs. Ver <https://travel.state.gov/content/adoptionsabroad/en/about-us/statistics.html>.

Gráfica 1. Número de adopciones realizadas por estadounidenses en Guatemala



Fuente: elaboración propia con datos de la página web del Intercountry Adoption. Bureau of Consular Affairs. Ver <https://travel.state.gov/content/adoptionsabroad/en/about-us/statistics.html>.

Consideramos que la gráfica número 1 evidencia de forma clara el dramático impacto sobre las adopciones de ciudadanos guatemaltecos por parte de ciudadanos estadounidenses. El lector podría preguntarse si dicha caída es resultado de la presión ejercida por parte del CNA con objeto fomentar la adopción de niños guatemaltecos por parte de familias guatemaltecas. La respuesta, desafortunadamente, es no. La caída en las adopciones es dramática a nivel general. Como hemos señalado líneas atrás, la adopción en Guatemala no era —ni es— una práctica popular. Las adopciones nacionales no han aumentado de manera relevante después de la nueva ley. Y eso, a pesar de los esfuerzos por parte de los distintos ejecutivos fruto de la transición.

Estos datos generan, como el lector puede suponer, un gran número de preguntas. ¿Realmente ha merecido la pena? Siendo conscientes de las limitaciones del pasado arreglo legal, parece que la situación actual no es la mejor. Sería necesario continuar el estudio correlacionando estos datos con el ingreso en los hogares seguros de jóvenes. También con los procesos migratorios que han generado un sinnúmero de polémica durante los últimos años. Guste o no, la adopción masiva que existía en el territorio guatemalteco, a pesar de los problemas, abría un gran número de oportunidades para los jóvenes. Estos ingresaban en su mayor parte en familias de clase media estadounidense que facilitaban su desarrollo vital: les proporcionaban acceso a un sistema de salud de calidad. También les daban acceso a una educación y a mejores oportunidades de desarrollo profesional. ¿Podemos afirmar lo anterior bajo la actual situación?

Nadie critica la calidad de las familias adoptantes nacionales; estamos seguros de que dan lo mejor de sí mismas para acoger y tratar adecuadamente a los jóvenes que adoptan. Dicho esto, la diferencia en los números es, como ya hemos señalado, dramática. Y no podemos dejar de preguntarnos: ¿qué ha sido de esos más de cuatro mil niños que después del 2008 han dejado de ser adoptados? ¿Estarán en una mejor situación ahora de aquella en la que hubieran estado si hubieran sido adoptados? Al mismo tiempo, y siempre preocupados por la influencia del crimen organizado, ¿ha servido la actual ley para evitar los atropellos o se producen sin ningún tipo de conocimiento por parte de las autoridades estatales?

Con base en los niveles de impunidad existentes en Guatemala a día de hoy, no parece probable que la lucha contra el tráfico —trata— de personas sea una de las prioridades por parte del Gobierno. Aunque se trata de un tema sumamente complejo, parece evidente que la reforma sigue generando problemas y es necesario preguntarse si los actuales problemas son mayores a los existentes bajo el marco legal previo a la reforma del año 2007.

Gráfica 2. Adopciones y emparentamientos ejecutados por el CNA desde el año 2008



Fuente: elaboración propia con las distintas memorias de labores elaboradas por el Consejo Nacional de Adopciones a partir del año 2008. Ver <http://www.cna.gob.gt/Documentos.html>.

4. Conclusiones

La política de adopciones es una de las grandes políticas sociales. Las adopciones contribuyen a mejorar la armonía social existente en una determinada realidad nacional y a promover la estructura de oportunidades para un gran número de jóvenes. El presente artículo ha hecho un repaso de la política de adopciones en Guatemala desde la década de los sesenta hasta la actualidad. Hemos podido observar que, durante la década de los ochenta, de los noventa y la primera década del siglo XXI, las adopciones estaban, literalmente, desjudicializadas. Eran los abogados y notarios los protagonistas del proceso de adopción y, por tanto, los actores que salían más beneficiados con la norma vigente.

La situación que provocó dicha norma fue curiosa. En poco tiempo, Guatemala se convirtió en un país emisor de niños, en una de las naciones más importantes a nivel global para la adopción internacional. Resultado de lo anterior, los ciudadanos de Estados Unidos llegaron

a adoptar más de cuatro mil menores al año. La presión ejercida por un gran número de organismos internacionales y defensores de los derechos de los niños provocó la reforma de la ley en el año 2007. Dicha reforma restó poder a los abogados y notarios y aumentó la fuerza política, administrativa y judicial de los altos burócratas y jueces del Estado guatemalteco. Desde la perspectiva del análisis económico del derecho o del *public choice*, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la reforma de la norma en el año 2007 subió drásticamente los costes administrativos y temporales, entre otros, de las adopciones. Debido a lo anterior, las adopciones cayeron drásticamente.

Como se ha podido observar gracias a los datos presentados a lo largo del artículo, parece que la nueva norma no ha contribuido a una verdadera protección de los niños, aunque ha servido para engrosar la administración pública y crear un sinfín de instituciones y organizaciones públicas para gestionar el proceso. Han sido la Administración Pública y el Organismo Judicial, no los niños y los padres que entregan a sus hijos en adopción, los verdaderos beneficiados con todo el proceso. El artículo deja al lector más preguntas que respuestas. La investigación, para ganar rigor y adquirir fuerza, debería observar el impacto que este parón en las adopciones ha tenido sobre la vida social en el país. ¿Han aumentado el ingreso de niños en hogares seguros? ¿Han aumentado los niños de la calle? ¿Ha contribuido la rigidez de la nueva norma a aumentar la migración de menores hacia el norte? Estas preguntas deberían importar a todos aquellos que se preocupan por la política social. Como se ha podido observar, las buenas intenciones, en este caso, la protección de los menores, pueden conducir a una situación más compleja de la que se pretendía corregir al inicio. ¿Han sido los efectos producidos por la ley impulsada en el 2007 la causa de un nuevo problema?

Referencias

- Álvarez Castillo, Mario. 2002. *Cuánto cuesta una adopción en Guatemala: Testimonios novelados*. Guatemala: La Antigua.
- Bastos Boubeta, Miguel Anxo, Ramón Bouzas Lorenzo y Andrés Cernadas Ramos. 1998. *Las Administraciones Públicas y sus nuevas técnicas de gestión especial. Especial referencia al ámbito local*. La Coruña, Galicia: Escuela de Negocios de Galicia.
- Briggs, Laura. 2012. «La economía política de la adopción: La neoliberalización del bienestar infantil». *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 16 (395). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-395/sn-395-23.htm>.

- Castillo, Mike. «Hogar Seguro. Dan el último adiós a una niña fallecida». *Prensa Libre*, 17 de marzo del 2017. <https://www.prensalibre.com/ciudades/huehuetenango/hogar-seguro-dan-el-ultimo-adios-a-nia-fallecida-en-incendio/>.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (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*. Organización de las Naciones Unidas (ONU). https://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFOR-TEMA_DOC05_20101201_ES.pdf.
- Congreso de la República de Guatemala. 2007. «Ley de Adopciones». *Decreto 77-2007*. Guatemala
- 1977. «Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria». *Decreto 54-77*. Guatemala.
 - 2003. «Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Ley PINA)». *Decreto No. 27-2003*. Guatemala.
- Consejo de Derechos Humanos. 2000. «Informe de la relatora especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía». Guatemala: Naciones Unidas.
- 2013. «Informe de la relatora especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía». Guatemala: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Adopciones. 2009. «Memoria de labores 2009». Guatemala: Consejo Nacional de Adopciones.
- 2008. «Memoria de labores administración 2008». Guatemala: Consejo Nacional de Adopciones.
 - 2010. «Memoria de labores 2010». Guatemala: Consejo Nacional de Adopciones.
 - 2011. «Informe final de gestión 2008-2011.» Guatemala: Consejo Nacional de Adopciones.
 - 2012. «Memoria de labores 2012». Guatemala: Consejo Nacional de Adopciones.
 - 2013. «Memoria de labores 2013». Guatemala: Consejo Nacional de Adopciones.
 - 2014. «Memoria de labores 2014». Guatemala: Consejo Nacional de Adopciones.
 - 2015. «Memoria de labores 2015». Guatemala: Consejo Nacional de Adopciones.
- Downs, Anthony. 1957. «An Economic Theory of Political Action in a Democracy». *Journal of Political Economy* 65 (2): 135-150.
- Ikeda, Sanford. 2003. «How Compatible are Public Choice and Austrian Political Economy?». *The Review of Austrian economics* 16 (1): 63-75.
- Instituto Latinoamericano para la Educación y la Comunicación (ILPEC) Guatemala. 2000. «Adopción y los derechos del niño en Guatemala». Guatemala: UNICEF.

https://www.iss-ssi.org/2007/Resource_Centre/Tronc_DI/documents/Guatemala-UNICEFILPECESP.PDF.

Intercountry Adoption. «Adoption Statistics», US Department of State, Bureau of Consular Affairs, acceso el 10 de septiembre del 2020, <https://travel.state.gov/content/adoptionsabroad/en/about-us/statistics.html>.

Lindblom, Charles. 1984. *The Policy-Making Process*. New Jersey: Englewood Cliffs.

Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2011. *El Juego político en América Latina*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Selman, Peter. 2012. «Tendencias globales en adopción internacional: ¿En el interés superior de la infancia?». *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* de la Universidad de Barcelona XVI (395): 1-36.

Yandle, Bruce y Adam Smith. 2014. *Bootleggers and Baptists. How Economic Forces and Moral Persuasion Interact to Shape Regulatory Policies*. Washington D.C.: Cato Institute.