

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS

En virtud del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores

TERCERA PARTE – MEDIDAS DE PREVENCIÓN

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS

***En virtud del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre
los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores***

TERCERA PARTE – MEDIDAS DE PREVENCIÓN

Published by
Family Law
A publishing imprint of Jordan Publishing Limited
21 St Thomas Street
Bristol BS1 6JS

For the Hague Conference on Private International Law
Permanent Bureau | Bureau Permanent
6, Scheveningseweg 2517 KT The Hague | La Haye The Netherlands | Pays-Bas
telephone | téléphone +31 (0)70 363 3303 fax | télécopieur +31 (0)70 360 4867
e-mail | courriel secretariat@hcch.net website | site internet <http://www.hcch.net>

© Hague Conference on Private International Law 2005

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any way or by any means, including photocopying or recording, without the written permission of the copyright holder, application for which should be addressed to the publisher.

British Library Cataloguing-in-Publication Data
A catalogue record for this book is available from the British Library

ISBN 0 85308 9884

Printed in Great Britain by Anthony Rowe Limited.

SÍNTESIS

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | vi |
| SUMARIO | ix |
| 1. Sumario: Medidas de acción – crear un entorno legal que reduzca el riesgo de sustracción | x |
| 2. Sumario: Medidas de acción – cuando se percibe un riesgo elevado de sustracción | xiii |
| 3. Sumario: Medidas de reacción – responder a un riesgo creíble de sustracción | xv |
| 4. Sumario: Aportación y difusión de información | xix |
| 5. Sumario: Capacitación y cooperación | xxiii |
| LA GUÍA | 1 |
| ÍNDICE | 2 |
| 1. Medidas de acción – crear un entorno legal que reduzca el riesgo de sustracción | 4 |
| 2. Medidas de acción – cuando se percibe un riesgo elevado de sustracción | 16 |
| 3. Medidas de reacción – responder a un riesgo creíble de sustracción | 23 |
| 4. Aportación y difusión de información | 36 |
| 5. Capacitación y cooperación | 46 |
| APÉNDICE – DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN | 57 |

INTRODUCCIÓN

El *Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores*¹ tiene 75 Estados Parte en el momento de la redacción de la guía, representando culturas y sistemas legales diferentes.² La proliferación de nuevos Estados Contratantes³ y la necesidad de asegurar la implementación y el funcionamiento del Convenio es visto por todos los Estados como un proceso continuo de desarrollo y de revisión, y ha llevado a la discusión sobre “las buenas prácticas”. Durante la Cuarta Reunión de la Comisión Especial celebrada en La Haya del 22 al 28 de marzo de 2001, se hizo la siguiente sugerencia para revisar y hacer recomendaciones sobre la práctica bajo el Convenio:

“Los Estados contratantes deberían cooperar entre ellos y con la Oficina Permanente para elaborar una guía de buenas prácticas que desarrollase los principios establecidos por el artículo 7 del Convenio. Se trataría de una guía práctica explicativa cuyo objeto sería el de facilitar el funcionamiento del Convenio. Se concentraría en cuestiones de funcionamiento e iría dirigido principalmente a los nuevos Estados contratantes. No tendría efectos obligatorios ni infringiría la independencia del poder judicial. La metodología a seguir debería dejarse a la Oficina Permanente.”⁴

En respuesta a esta recomendación, la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya, en consultas con los Estados Contratantes, redactó dos Partes de la Guía de buenas prácticas. La Primera Parte trata de la práctica de las Autoridades Centrales⁵ y la Segunda Parte de las Medidas de Aplicación.⁶ Estas partes de la Guía fueron aprobadas por la Comisión Especial sobre el Convenio reunida en La Haya del 27 de septiembre al 1 de octubre de 2002, y publicadas en inglés, francés y español. Además, la Comisión Especial de 2002 recomendó que:

“La Oficina Permanente debería continuar reuniendo información relativa a las medidas adoptadas en diferentes Estados Contratantes para prevenir que lleguen a ocurrir sustracciones. Debe tomarse en cuenta la experiencia de las organizaciones no gubernamentales en este campo. La Oficina Permanente debería preparar un informe sobre la materia con vistas al posible desarrollo de una Guía de buenas prácticas.”⁷

¹ En adelante, “el Convenio de 1980”.

² El estado de todos los Convenios de La Haya pueden consultarse en la página web de la Conferencia de La Haya en < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Status of the Convention*.

³ De los 75 Estados Contratantes, 17 han ratificado o se han adherido al Convenio desde el año 2000, un incremento del 23% en sólo 5 años.

⁴ Ver Conclusiones y recomendaciones de la Cuarta Reunión de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento del *Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores* (22 - 28 marzo 2001), redactado por la Oficina Permanente. (En adelante, “Conclusiones y recomendaciones de la Cuarta Comisión Especial”). En párr. 1.16.

⁵ Guía de buenas prácticas – Primera Parte – Práctica de las Autoridades Centrales, redactado por la Oficina Permanente (En adelante, “Guía de buenas prácticas – La práctica de las Autoridades Centrales”). Disponible en la página web de la Conferencia de La Haya en < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Guide to Good Practice*

⁶ Guía de buenas prácticas – Segunda Parte – Medidas de aplicación, redactado por la Oficina Permanente (En adelante, “Guía de buenas prácticas – Medidas de aplicación”). < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Guide to Good Practice*

⁷ Ver Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre el *Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores* (27 septiembre – 2 octubre de 2002), redactado por la Oficina Permanente. (En adelante, “Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial de 2002”). En párr. 1(b).

Esta Tercera Parte de la Guía de buenas prácticas, por consiguiente, trata de las medidas de prevención. La prevención de la sustracción es una aspiración clave del Convenio de 1980 y es ampliamente conocido que es mejor prevenir la sustracción que tener que solicitar la restitución del niño tras la sustracción.⁸

Debe indicarse ya de inicio que la Tercera Parte de la Guía de buenas prácticas difiere en su enfoque de la Primera y de la Segunda Parte. El enfoque es más amplio que en las Partes precedentes y no se limita a tratar únicamente de las buenas prácticas con relación a la aplicación y el funcionamiento del Convenio de 1980. Su objetivo es orientar de forma general sobre el tipo de medidas de prevención que los Estados pueden considerar adoptar para reducir la incidencia de la sustracción de menores. Las medidas indicadas en esta Parte de la Guía de buenas prácticas pueden ser adecuadas tanto para los Estados Contratantes como para los no Contratantes por igual.⁹ Esta Guía no pretende, imponer una uniformidad en el procedimiento o en la práctica.¹⁰

El papel que juegan las distintas agencias gubernamentales y no gubernamentales y las autoridades en relación con la sustracción de menores también varía considerablemente de un Estado a otro. Así pues, la Guía se centra en los tipos de medidas de prevención que pueden ser de implementación, más que en las agencias o autoridades que aplican tales medidas. A pesar de que las medidas son diversas y de que se aplicarán de forma distinta en un Estado u otro, la finalidad de esta Guía es hacer una relación de procedimientos y prácticas que los Estados pueden desear poner en funcionamiento.¹¹



Nada en esta Guía debe interpretarse como obligatorio para los Estados Parte en el Convenio de 1980. Sin embargo, se anima a todos los Estados Parte, y en especial a las Autoridades Centrales designadas en virtud del Convenio, a revisar sus propias prácticas y, en la medida de lo posible, a mejorarlas. Tanto para las Autoridades Centrales ya establecidas como para las que están en desarrollo, la implementación del Convenio debería verse de forma continuada, progresiva o como un incesante proceso de mejora.¹²



⁸ Ver la respuesta de Reino Unido (Escocia) al Cuestionario [*infra* nota 13]: “Tomamos muy en cuenta el punto de vista que ‘la prevención es mejor que la cura’. Incluso cuando un niño es retornado con rapidez, éste puede sufrir los efectos negativos de una sustracción” [traducción de la Oficina Permanente]. Además, la página web del Ministro de Justicia Francés afirma que: “a menudo es más fácil impedir el desplazamiento ilícito de su niño que encontrarlo si éste ha sido desplazado” [traducción de la Oficina Permanente].

< www.diplomatie.gouv.fr/francais/FAMILLES/enlevements/prevenir_00.html >.

⁹ De hecho, muchos Estados que aún no son Parte en el Convenio de 1980 son Parte en la *Convención de Naciones Unidas del 20 de noviembre sobre los Derechos del Niño* cuyo artículo 35 exige a los Estados Parte tomar “todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”.

¹⁰ Al contrario, la introducción de la Guía de buenas prácticas – Práctica de las Autoridades Centrales establece que: “La Guía debería ... ayudar a resolver las divergencias y a unificar la práctica entre las Autoridades Centrales”.

¹¹ En la respuesta de Italia al Cuestionario [*infra* en la nota 13] se declaró que: “Sería interesante recibir información detallada sobre las actividades de otros Estados en materia de medidas de prevención para evaluar la oportunidad de poner en marcha medidas equivalentes también en [Italia]” [traducción de la Oficina Permanente]. Además, en la respuesta de Panamá al Cuestionario se declaró que: “Todos los países deberían unirse para redactar un documento de consenso general por el cual se estableciesen medidas para prevenir la sustracción internacional. Si tal documento se redacta, debería reflejar la experiencia práctica de los diferentes países, y así poder ser utilizada por otros países en sus propias legislaciones” [traducción de la Oficina Permanente].

¹² Ver Conclusiones y recomendaciones de la Cuarta Comisión Especial, *supra* nota 4, en párr. 2.1.

La preparación de esta Tercera Parte de la Guía de buenas prácticas se inició con la redacción de un Documento Preparatorio y un Cuestionario que se distribuyeron a todos los Estados Contratantes en febrero de 2003.¹³ Esta guía se construye sobre el Documento Preparatorio y gira alrededor de las respuestas recibidas al Cuestionario. Además, se ha recopilado información de la serie de reuniones con expertos en este campo y de las consultas con las Autoridades Centrales. En casi todos los casos, los ejemplos resultan de las prácticas existentes.



La Oficina Permanente desearía agradecer a las numerosas Autoridades Centrales y a los expertos, incluidos los de las organizaciones no gubernamentales, cuya sabiduría y experiencia ha contribuido para la realización de la Guía.¹⁴ Debe agradecerse especialmente a Sarah Armstrong, Oficial Legal en la Oficina Permanente, quien ha llevado a cabo el trabajo principal en esta Parte de la Guía y a Jonathan Tomkin, antiguo Oficial Legal.



Algunas medidas de prevención a las que se refiere esta Guía serán más adecuadas en determinadas circunstancias, sistemas legales o áreas geográficas. Así pues, es importante enfatizar que no será necesariamente posible, o incluso deseable, aplicar todas las medidas de prevención a las que se refiere la Guía en todos los Estados, o aplicar todas las medidas en cualquier circunstancia.

¹³ El documento original y las respuestas al Cuestionario están disponibles en la página web de la Conferencia de La Haya < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *The Hague Project on Preventive Measures*. En el momento de la redacción de la guía, 20 Estados y 2 organizaciones no gubernamentales han respondido al Cuestionario.

¹⁴ En especial, la Oficina Permanente desea ampliar sus agradecimientos a la Sra. Michelle Bernier-Toth (Departamento de Estado, Estados Unidos), Sra. Béatrice Biondi (Autoridad Central, Francia), Sra. Linda Brown (Departamento de Estado, Estados Unidos), Sra. Odette Brun (CSMEE, Francia), Sra. Denise Carter (Reunite, Reino Unido), Sra. Lesia Caseley (*National Ports Office*, Reino Unido), Sra. Véronique Chauveau (Abogada, Francia), Sra. Maria Seoane de Chioldi (Autoridad Central, Argentina), Sr. Vincent Faber (Servicio Social Internacional), Sra. Joyce Friedman (Autoridad Central, Israel), Sr. Ignacio Goicoechea (Autoridad Central, Argentina), Juez Pilar Gonzalez (Juez, España), Sra. Nancy Hammer (NCMEC, Estados Unidos), Sr. Paul Hatton (*National Ports Office*, Reino Unido), Sra. Barbara Hechter (Autoridad Central, Sudáfrica), Sra. Anne-Marie Hutchinson (Abogada, Reino Unido), Sr. Stéphane Javet (Autoridad Central, Francia), Sr. Hugh Kelly (Policía, Reino Unido), Professor Nigel Lowe (Académico, Reino Unido), Sra. Reeve Parker (Autoridad Central, Canadá), Sra. Sarah Parsons (*Foreign and Commonwealth Office*, Reino Unido), Sra. Els Prins (*Stichting Ombudsman*, Países Bajos), Sra. France Rémillard (Autoridad Central, Canadá), Sra. Kathy Ruckman (Departamento de Estado, Estados Unidos), Sra. Rosa Saladino (Autoridad Central, Australia), Sra. Pam Southey (Ministerio de Justicia, Nueva Zelanda), Sra. Carolin Speich (Autoridad Central, Alemania), Sr. François Thomas (Autoridad Central, Francia), *Lord Justice Mathew Thorpe* (Juez, Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales), Sr. David Urwyler (Autoridad Central, Suiza), Sra. Edith van Dieren (*Stichting Ombudsman*, Países Bajos), Sra. Christel van Goethem (Child Focus, Bélgica), Sra. Cathy Wong (Autoridad Central, China – (Región Administrativa Especial de Hong Kong) (en adelante, “China (Hong Kong RAE)”), Profesor Siegfried Willutzki (Juez, Alemania) y Christelle Gavard, Caroline Harnois y Rita Villanueva (Oficina Permanente).

SUMARIO

1. SUMARIO: MEDIDAS DE ACCIÓN – CREAR UN ENTORNO LEGAL QUE REDUZCA EL RIESGO DE SUSTRACCIÓN

- Los Estados deberían promover un entorno legal que reduzca el riesgo de sustracción.

1.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Si los instrumentos internacionales sobre sustracción de menores se aplican con éxito, funcionan de forma efectiva y están ampliamente publicitados, se pueden impedir las sustracciones.

1.1.1 *El Convenio de 1980*

1.1.1.1 *Implementación*

- Los Estados Contratantes deberían animar a otros Estados, cuando proceda, a ratificar o adherirse al Convenio de 1980.
- Los Estados Contratantes deberían considerar las ventajas de aceptar la adhesión de otros Estados Contratantes y dar rápida atención a esta cuestión cuando hay nuevas adhesiones.
- Promover el uso del Cuestionario estándar para los nuevos Estados adherentes ayuda a asegurar el continuo crecimiento del Convenio sin debilitar su funcionamiento.
- Se anima a los Estados que se adhieren a publicar sus respuestas en la página web de la Conferencia de La Haya para ser de utilidad a otros Estados.
- Los Estados Contratantes deberían promover el uso de la Guía de buenas prácticas.
- La implementación del Convenio debería verse como un proceso continuo de desarrollo y mejora.

1.1.1.2 *Autoridades Centrales*

- Las Autoridades Centrales deberían disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para la efectiva implementación, seguimiento y revisión de las medidas de prevención que correspondan.

1.1.2 Otros instrumentos globales y regionales

- Debe considerarse el fomento de otros instrumentos globales y regionales dirigidos a evitar la sustracción internacional de menores, en especial, el *Convenio de La Haya del 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños* (el Convenio de 1996).

1.1.3 Acuerdos bilaterales

- Los Estados que consideren llegar a acuerdos bilaterales con Estados no Contratantes sobre sustracción de menores pueden buscar consejo y asistencia de los Estados con experiencia en este campo. También se puede obtener más información de la Oficina Permanente.
- No deberían ignorarse las ventajas complementarias de funcionar en el marco de una estructura multilateral.

1.2 LEY INTERNA Y PROCEDIMIENTO

- Algunas disposiciones en la ley interna prohibiendo o poniendo condiciones al desplazamiento de un niño de una jurisdicción puede ayudar a prevenir la sustracción.

1.2.1 Documentos de viaje

Pueden considerarse las siguientes medidas:

- Exigir que los menores tengan documentación de viaje separada.
- Exigir el consentimiento de ambos progenitores antes de emitir la documentación de viaje de los menores.
- Tener en cuenta el potencial, para la sustracción internacional de menores, de normas relativas a la emisión de visados para menores.
- Tener en cuenta órdenes o acuerdos que persigan evitar la sustracción al solicitar el visado para un menor.

1.2.2 Consentimiento para viajar

Pueden considerarse las siguientes medidas:

- Exigir una prueba de que se ha dado el consentimiento, caso de ser necesario, antes de permitir que el menor abandone una determinada jurisdicción.

- Adoptar un formulario estándar de consentimiento para ayudar a su certeza y consistencia.

1.2.3 Controles fronterizos y fronteras abiertas

Pueden considerarse las siguientes medidas:

- Solicitar que los controles fronterizos verifiquen la documentación de viaje.
- Adoptar normas que permitan a las autoridades detener e interrogar a un viajero en determinadas circunstancias, incluso cuando hay fronteras abiertas o controles menos rigurosos.
- Utilizar tecnologías modernas para asegurar controles ajustados en las fronteras internacionales.

1.2.4 Transportes comerciales por aire y por mar

Pueden considerarse las siguientes medidas:

- Exigir a los transportes comerciales por aire y por mar que estén alerta al problema de la sustracción de menores, e invitarles a su cooperación y a una activa participación en la implementación de las medidas preventivas adecuadas.

1.3 DERECHO PENAL

- Las disposiciones en el derecho penal nacional criminalizando el desplazamiento ilícito o el intento de desplazamiento de un menor de una jurisdicción puede disuadir la sustracción.

2. SUMARIO: MEDIDAS DE ACCIÓN – CUANDO SE PERCIBE UN RIESGO ELEVADO DE SUSTRACCIÓN

2.1 RUPTURA FAMILIAR

2.1.1 *Acuerdos voluntarios y mediación*

- El fomento de los acuerdos voluntarios y facilitar la mediación en relación con los asuntos de custodia y de visita puede ayudar a evitar una posterior sustracción.
- Se deben considerar las ventajas de proporcionar la mediación de especialistas para parejas con relaciones interculturales.

2.1.2 *Disposiciones legales y órdenes judiciales*

- La legislación nacional que regula el divorcio, la custodia y los derechos de visita puede incluir disposiciones que busquen evitar o impedir la sustracción.
- Los Estados deberían garantizar que las medidas preventivas en el derecho nacional se apliquen sobre una base legislativa firme.

2.2 ESTABLECIMIENTO EN OTRO PAÍS

- Un enfoque restrictivo a los asuntos de establecimiento en otro país puede tener un efecto negativo en el funcionamiento del Convenio de 1980 y puede fomentar la sustracción.

2.2.1 *Salvaguardar los derechos de visita del progenitor durante el establecimiento en otro país*

- Como principio general, las disposiciones legales y las decisiones relativas a las cuestiones de derechos de visita transfronterizos deben tener en cuenta el riesgo de la sustracción internacional del menor.
- Las salvaguardas legales destinadas a ayudar el aseguramiento del ejercicio efectivo de los derechos de visita transfronterizos pueden ayudar a impedir la sustracción.
- Deben considerarse los beneficios de ser Parte en los instrumentos multilaterales que buscan la regulación de las cuestiones de derechos de visita transfronterizos, en especial el Convenio de La Haya de 1996.

2.2.2 *Salvaguardar los derechos del progenitor que tiene la custodia cuando el menor está involucrado en visitas al extranjero*

- Las disposiciones legales relativas al derecho de visita transfronterizo deberían incluir salvaguardas diseñadas para reducir el riesgo de una retención ilícita del menor durante la visita en el extranjero.

2.3 RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS ÓRDENES EN EL EXTRANJERO

- Las disposiciones para el mutuo reconocimiento (y el reconocimiento con anterioridad) y la ejecución de órdenes relativas a la custodia o a los derechos de visita constituyen una parte importante del entorno legal que impide la sustracción.

3. SUMARIO: MEDIDAS DE REACCIÓN – RESPONDER A UN RIESGO CREÍBLE DE SUSTRACCIÓN

- Las disposiciones legales y las prácticas administrativas deberían permitir a las autoridades de los Estados a dar una respuesta rápida y efectiva cuando se da un riesgo creíble de sustracción.

3.1 BARRERAS AL VIAJE INTERNACIONAL

- Debería ser posible implementar sin dilación barreras efectivas al viaje internacional.

3.1.1 Documentación de viaje

3.1.1.1 Emitir pasaportes y documentos de identidad

Las siguientes medidas pueden servir de ayuda para responder ante un riesgo creíble de sustracción:

- Implementar un sistema de alerta de pasaporte para avisar a una determinada persona si la solicitud de pasaporte se efectúa para un menor.
- Rechazar la emisión de un pasaporte para un menor o rechazar la inscripción del menor en el pasaporte de una determinada persona cuando hay un riesgo creíble de sustracción.
- Garantizar que las órdenes que impiden el desplazamiento desde una jurisdicción se transmitan a las autoridades que emiten los pasaportes para evitar que emitan el pasaporte a un menor.
- Dar competencias a las autoridades que emiten los pasaportes para inscribir avisos o condiciones en los pasaportes emitidos para menores.

3.1.1.2 Emisión de visados

- Las solicitudes de visados para progenitores y menores deberían poder considerarse separadamente.
- Debería advertirse a los progenitores que pretendan evitar la emisión de un visado para un menor que la obtención de un visado para entrar en un Estado puede permitirle la entrada en otros Estados en una región.

3.1.1.3 Retención y revocación de pasaportes y documentos de identidad

- Debería considerarse la implementación de un procedimiento para la retención o revocación del pasaporte de un menor cuando hay un riesgo creíble de sustracción.
- Debería considerarse la implementación de un procedimiento para la retención o revocación, en circunstancias adecuadas, del pasaporte de un adulto con la finalidad de eliminar una inscripción relativa a un menor.
- Un sistema que permita, o en el que se pueda solicitar, la entrega del pasaporte de un menor o de un progenitor a la autoridad que corresponda durante el tiempo de la visita puede constituir una salvaguarda efectiva contra la sustracción.

3.1.1.4 Menores con más de una nacionalidad

- Fomentar la cooperación entre oficinas consulares en relación a la emisión, retención y/o revocación de pasaportes y visados para menores con más de una nacionalidad es una medida preventiva útil.

3.1.2 Controles fronterizos

3.1.2.1 Órdenes de interdicción de salida del territorio

- Una orden de interdicción de salida del territorio es un valioso mecanismo legal para evitar que un menor abandone una jurisdicción. Es beneficioso si la orden de interdicción de salida del territorio puede obtenerse con rapidez incluyendo *ex parte* y fuera de las horas normales de atención.
- Las órdenes de interdicción de salida del territorio deberían expresarse con claridad y precisión, teniendo en cuenta la posibilidad de que el menor o el adulto con más de una nacionalidad pueden viajar con el pasaporte de otro Estado.
- Las órdenes de interdicción de salida del territorio deberían transmitirse con rapidez a las autoridades correspondientes.

3.1.2.2 Sistemas de alerta portuaria/vigilancia

- El funcionamiento de sistemas de alerta portuaria/vigilancia es un mecanismo valioso para evitar que un menor abandone una jurisdicción.
- La información requerida para activar estos sistemas debería transmitirse a los puertos correspondientes sin demora.

- Fomentar la cooperación en los controles fronterizos facilita el compartir la información y los datos necesarios para hacer funcionar un sistema de alerta portuaria/vigilancia.

3.1.2.3 Otras barreras en las fronteras internacionales

- La utilización de tecnologías modernas en las fronteras internacionales puede ser una manera altamente eficaz de evitar que una determinada persona abandone o entre en un Estado.
- Debería dárseles suficientes competencias al personal que opera en las fronteras, junto con los medios tecnológicos suficientes, para permitirles llevar a cabo sus funciones.

3.2 DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y ÓRDENES JUDICIALES

- Cualquier progenitor que tema una sustracción debería tener acceso efectivo a remedios de prevención legales, incluyendo, en su caso, la posibilidad de conseguir una orden para clarificar el estatus legal de un progenitor frente al menor.

3.2.1 Medidas que pueden dificultar que se lleve a cabo una sustracción

- Las disposiciones legales nacionales, tales como restringir o imponer condiciones a los viajes internacionales, pueden dificultar que se lleve a cabo una sustracción.
- Se pueden incluir facultades como la imposición de restricciones o limitaciones a los acuerdos de visitas o la concesión de una orden temporal sobre la custodia.
- Cuando hay procedimientos en marcha sobre un menor, podría ser beneficioso introducir medidas provisionales que persigan impedir la sustracción.

3.2.2 Medidas que desalientan la sustracción

- Disposiciones legislativas internas tales como exigir una garantía económica contra el desplazamiento o especificar las medidas punitivas que se impondrían si sucediese la sustracción, pueden servir como desaliento para la sustracción.

3.2.3 Medidas que otorgan poderes a las autoridades y a las agencias

- Deberían darse suficientes poderes a los agentes de policía y otras agencias y cuerpos de seguridad para permitirles que proporcionen la debida asistencia para evitar las sustracciones.
- Debería advertirse a las autoridades que en algunos Estados, se exige una denuncia para autorizar a los agentes de policía y a las agencias para que actúen para evitar un desplazamiento de una jurisdicción.

3.3 ACCESO A LOS TRIBUNALES

- Un acceso efectivo a los tribunales es esencial para permitir a cualquiera de los progenitores poder obtener, modificar o ver reconocida y ejecutada cualquier orden preventiva necesaria.
- El acceso efectivo a los tribunales incluye, en su caso, acceso a asistencia legal, traducción de documentos e interpretación.
- En situaciones de emergencia, el acceso a los tribunales debería ser rápido y, caso de ser necesario, fuera de las horas de atención.
- En situaciones de emergencia puede ser provechosa la obtención de órdenes *ex parte*.
- Las órdenes judiciales correspondientes deberían dictarse y ejecutarse sin dilación.

4. SUMARIO: APORTACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN

- La aportación y la difusión de la información importante es en sí misma una importante medida preventiva.

4.1 INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE ACCIÓN

4.1.1 *Incrementar el conocimiento sobre la dinámica y las serias consecuencias de la sustracción internacional de menores*

- Debería proporcionarse información general al público que el desplazamiento unilateral de un menor es usualmente ilícito.
- Debería proporcionarse información general al público subrayando los efectos dañinos de la sustracción sobre el menor y la importancia para el menor de mantener, en la medida de lo posible, relación con ambos progenitores.

4.1.2 *Incrementar el conocimiento sobre las medidas preventivas*

- El conocimiento del riesgo de una sustracción de un menor es un factor del cual depende la efectividad de muchas otras medidas preventivas. Debería proporcionarse información al público en general subrayando los medios más efectivos para evitar la sustracción.
- Se anima a los Estados Contratantes a fomentar el conocimiento sobre el funcionamiento del Convenio de 1980.
- Los progenitores en trámites de separación, divorcio o que estén discutiendo sobre cuestiones de custodia o derechos de visita pueden beneficiarse de la información sobre la existencia de medidas preventivas y de las autoridades y agencias capaces de darles asistencia.

4.1.3 *Incrementar el conocimiento de las medidas de protección*

- Debería proporcionarse información sobre los servicios de protección disponibles para los progenitores y sus hijos en el Estado de su residencia habitual.

4.2 INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE REACCIÓN

- Debería proporcionarse información sobre las medidas preventivas que pueden ponerse en funcionamiento para responder a un riesgo creíble de sustracción.
- Los progenitores deberían tener un acceso rápido a la información sobre medidas preventivas, en especial, sobre los procedimientos legales y

administrativos que deben seguirse para activar determinadas medidas preventivas.

4.2.1 Un documento sobre prevención

- Los Estados pueden considerar la creación y difusión de un documento comprensible sobre prevención para los progenitores detallando las medidas preventivas y proporcionando datos de contacto con agencias y autoridades capaces de dar consejo y asistencia en medidas concretas.
- Este documento debería indicar los procedimientos de emergencia y los pasos prácticos que se deben tomar por el progenitor que teme que su hijo puede ser sustraído. Debería estar disponible en diferentes lenguas.

4.2.2 Información específica

- Las agencias y autoridades que desarrollan medidas preventivas específicas deberían proporcionar información sobre el funcionamiento de estas medidas en el Estado correspondiente.

4.3 DIFUSIÓN

- La información general sobre las medidas preventivas que funcionan en un determinado Estado deberían difundirse ampliamente.

4.3.1 Los medios de comunicación

- Los medios de comunicación proporcionan el medio para difundir la información general sobre la sustracción a un gran número de personas.
- Cuando los medios de comunicación buscan información sobre un caso determinado, las autoridades pueden dirigir su atención sobre las medidas preventivas y los objetivos del Convenio de 1980.

4.3.2 Internet

- Internet es un medio importante para difundir información sobre las medidas preventivas dado que es accesible a través de las fronteras y en todas las franjas horarias.
- Para incrementar la accesibilidad, debería proporcionarse y difundirse la información en diferentes idiomas.
- Las páginas web que contengan información sobre la prevención de sustracciones podrían contener enlaces con otras páginas web que funcionen

en el Estado o Estados que ofrezcan el consejo y la información correspondiente, incluyendo un enlace a la página web de la Conferencia de La Haya.

- La información proporcionada a través de Internet debería controlarse y actualizarse.
- Debería poder disponerse del Documento de prevención de un Estado en Internet.

4.3.3 Información impresa

- Para garantizar una amplia difusión, debería proporcionarse la información tanto en forma impresa como a través de Internet.
- La información impresa debería estar disponible con rapidez en los establecimientos públicos.
- La información impresa debería mantenerse actualizada adjuntando anexos si es necesario.
- El Documento de prevención de un Estado debería estar disponible en forma impresa.

4.3.4 Presentación de la información

- La información sobre la prevención de la sustracción debería presentarse de forma clara y concisa para que pueda ser comprendida por progenitores angustiados.
- La información sobre los procedimientos de emergencia debería remarcarse y separarse de la información más general para ser más fácilmente accesible.

4.3.5 Campañas publicitarias

- Debería considerarse la preparación de un afiche u otra campaña publicitaria para difundir información sobre la sustracción internacional de menores.

4.3.6 Un punto central de información

- Podría haber un punto central para proporcionar y difundir información dentro del Estado en relación a la prevención de la sustracción de menores. Podría ser la Autoridad Central u otro organismo.
- Las agencias y autoridades capaces de proporcionar información y consejo sobre las medidas preventivas deberían ser fáciles de contactar. Debería

prestarse especial atención a proporcionar detalles de contacto, en particular, si es apropiado, medios rápidos y modernos de comunicación.

- Las agencias y autoridades que atienden líneas telefónicas de atención continua se asegurarán que el personal esté capacitado para proporcionar la información adecuada a los solicitantes.

5. SUMARIO: CAPACITACIÓN Y COOPERACIÓN

- La capacitación adecuada de profesionales es un factor clave en cualquier plan de prevención.
- La prevención de la sustracción requiere la cooperación entre las distintas agencias y autoridades dentro de una jurisdicción y en diferentes jurisdicciones.

5.1 EL CONVENIO DE 1980

5.1.1 Reuniones de revisión de la aplicación

- Se anima a los Estados contratantes a continuar participando plenamente en las reuniones de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento del Convenio de 1980, incluyendo la participación en las consultas y las respuestas a los Cuestionarios.
- La asistencia a las reuniones de la Comisión Especial es beneficiosa para desarrollar las relaciones con los colegas de otros Estados, lo que puede aumentar la cooperación.

5.1.2 Servicios posteriores a la conclusión del Convenio

- Se debe prestar atención a los servicios prestados y facilitados por la Oficina Permanente con posterioridad a la conclusión del Convenio que ayudan a educar y formar a los profesionales que ponen en práctica el Convenio de 1980, incluyendo cuestiones relativas a medidas preventivas.

5.1.3 Autoridades Centrales

- Se solicita a las Autoridades Centrales que aplican el Convenio de 1980 que cooperen entre sí y que promuevan la cooperación entre las autoridades competentes en su propio Estado.
- Se dará a las Autoridades Centrales suficientes poderes, personal calificado y recursos materiales adecuados para permitirles diseñar estrategias para implantar medidas preventivas y revisar su funcionamiento.
- Se insta a las Autoridades Centrales a preparar un manual de procedimiento para utilizar en la capacitación de nuevo personal y como una referencia para el personal ya existente. Este manual debería contener una sección sobre la introducción y funcionamiento de las medidas preventivas.
- Las Autoridades Centrales deberían impulsar activamente la cooperación entre los profesionales que trabajan para prevenir la sustracción de menores, con el objetivo de asegurar una estrategia de la prevención coherente y coordinada.

5.2 CAPACITACIÓN PARA ACTUAR ACTIVAMENTE

- La capacitación de los operadores jurídicos que tratan de asuntos de divorcio, custodia o visita debería subrayar la importancia de considerar medidas preventivas positivas para disuadir o desalentar la sustracción.
- La capacitación de los correspondientes profesionales debería incluir que tomen conciencia de las serias consecuencias de la sustracción internacional de menores.

5.3 CAPACITACIÓN PARA ADOPTAR Y PONER EN PRÁCTICA MEDIDAS DE REACCIÓN

- La capacitación debería enfatizar la necesidad de una acción eficaz para prevenir la sustracción.
- La capacitación debería enfatizar la necesidad de comprender los papeles complementarios de las diferentes agencias y profesionales.
- Los profesionales deberían estar preparados, en lo que sea apropiado, para ser capaces de descubrir una sustracción inminente y adoptar las medidas preventivas adecuadas.

5.4 CAPACITACIÓN GENERAL

- Las agencias y autoridades con responsabilidad para el funcionamiento de las medidas preventivas asegurarán que la capacitación sobre cómo aplicar tales medidas se incluya en el currículo de capacitación general.
- Las agencias y autoridades se asegurarán que están disponibles para el personal manual de procedimiento referentes a la aplicación de medidas preventivas. La información relativa a las medidas de emergencia debería separarse para tenerla más fácilmente accesible.
- Los miembros de una profesión que son particularmente expertos en tratar casos de sustracción de menores deberían compartir sus conocimientos con otros colegas y asegurarse de que tales colegas se mantengan al día sobre las cuestiones relevantes.

5.5 CAPACITACIÓN INTER-AGENCIAS

- Las agencias y autoridades que trabajan en un Estado cooperarán y emprenderán capacitación inter-agencias para tener conocimiento del papel de otras autoridades.
- El establecimiento de grupos inter-agencias puede ser beneficioso para compartir conocimientos entre diferentes agencias y actuar como foro de

discusión y acción para mejorar la adopción y aplicación de medidas preventivas.

5.6 CAPACITACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

- La cooperación y la capacitación transfronteriza intensifica la prevención.
- La capacitación a nivel internacional y regional debería basarse en la experiencia de las organizaciones internacionales y regionales correspondientes, tales como, entre otras, organizaciones no gubernamentales, el Servicio Social Internacional (SSI) y la Interpol.
- Los profesionales que trabajan para evitar la sustracción de menores deberían establecer y desarrollar redes con sus equivalentes en otras jurisdicciones.

LA GUÍA

ÍNDICE

- 1. MEDIDAS DE ACCIÓN – CREAR UN ENTORNO LEGAL QUE REDUZCA EL RIESGO DE SUSTRACCIÓN**
 - 1.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
 - 1.1.1 El Convenio de 1980
 - 1.1.1.1 Implementación
 - 1.1.1.2 Autoridades Centrales
 - 1.1.2 Otros instrumentos globales y regionales
 - 1.1.3 Acuerdos bilaterales
 - 1.2 LEY INTERNA Y PROCEDIMIENTO
 - 1.2.1 Documentos de viaje
 - 1.2.2 Consentimiento para viajar
 - 1.2.3 Controles fronterizos y fronteras abiertas
 - 1.2.4 Transportes comerciales por aire y por mar
 - 1.3 DERECHO PENAL

- 2. MEDIDAS DE ACCIÓN – CUANDO SE PERCIBE UN RIESGO ELEVADO DE SUSTRACCIÓN**
 - 2.1 RUPTURA FAMILIAR
 - 2.1.1 Acuerdos voluntarios y mediación
 - 2.1.2 Disposiciones legales y órdenes judiciales
 - 2.2 ESTABLECIMIENTO EN OTRO PAÍS
 - 2.2.1 Salvaguardar los derechos de visita del progenitor durante el establecimiento en otro país
 - 2.2.2 Salvaguardar los derechos del progenitor que tiene la custodia cuando el menor está involucrado en visitas al extranjero
 - 2.3 RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS ÓRDENES EN EL EXTRANJERO

- 3. MEDIDAS DE REACCIÓN – RESPONDER A UN RIESGO CREÍBLE DE SUSTRACCIÓN**
 - 3.1 BARRERAS AL VIAJE INTERNACIONAL
 - 3.1.1 Documentación de viaje
 - 3.1.1.1 Emitir pasaportes y documentos de identidad
 - 3.1.1.2 Emisión de visados
 - 3.1.1.3 Retención y revocación de pasaportes y documentos de identidad
 - 3.1.1.4 Menores con más de una nacionalidad
 - 3.1.2 Controles fronterizos
 - 3.1.2.1 Órdenes de interdicción de salida del territorio

- 3.1.2.2 Sistemas de alerta portuaria/vigilancia
 - 3.1.2.3 Otras barreras en las fronteras internacionales
 - 3.2 DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y ÓRDENES JUDICIALES
 - 3.2.1 Medidas que pueden dificultar que se lleve a cabo una sustracción
 - 3.2.2 Medidas que desalientan la sustracción
 - 3.2.3 Medidas que otorgan poderes a las autoridades y a las agencias
 - 3.3 ACCESO A LOS TRIBUNALES

- 4. APORTACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN**
 - 4.1 INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE ACCIÓN
 - 4.1.1 Incrementar el conocimiento sobre la dinámica y las serias consecuencias de la sustracción internacional de menores
 - 4.1.2 Incrementar el conocimiento sobre las medidas preventivas
 - 4.1.3 Incrementar el conocimiento de las medidas de protección
 - 4.2 INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE REACCIÓN
 - 4.2.1 Un documento sobre prevención
 - 4.2.2 Información específica
 - 4.3 DIFUSIÓN
 - 4.3.1 Los medios de comunicación
 - 4.3.2 Internet
 - 4.3.3 Información impresa
 - 4.3.4 Presentación de la información
 - 4.3.5 Campañas publicitarias
 - 4.3.6 Un punto central de información

- 5. CAPACITACIÓN Y COOPERACIÓN**
 - 5.1 EL CONVENIO DE 1980
 - 5.1.1 Reuniones de revisión de la aplicación
 - 5.1.2 Servicios posteriores a la conclusión del Convenio
 - 5.1.3 Autoridades Centrales
 - 5.2 CAPACITACIÓN PARA ACTUAR ACTIVAMENTE
 - 5.3 CAPACITACIÓN PARA ADOPTAR Y PONER EN PRÁCTICA MEDIDAS DE REACCIÓN
 - 5.4 CAPACITACIÓN GENERAL
 - 5.5 CAPACITACIÓN INTER-AGENCIAS
 - 5.6 CAPACITACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

APÉNDICE – DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

1. MEDIDAS DE ACCIÓN – CREAR UN ENTORNO LEGAL QUE REDUZCA EL RIESGO DE SUSTRACCIÓN

- Los Estados deberían promover un entorno legal que reduzca el riesgo de sustracción.

Algunas medidas de prevención son más de acción que de reacción en la medida que funcionan para prevenir cualquier decisión de sustracción, más que responder a una sustracción o amenaza de sustracción que ya se ha producido. Dichas medidas incluyen, por ejemplo, la implementación de leyes o procedimientos administrativos que regulen el traslado tranfronterizo de menores y la emisión y el uso de documentación de viaje. La simple existencia de normas y reglamentaciones en ésta y otras áreas puede funcionar como un impedimento a la sustracción.

Se pueden aplicar muchas medidas de acción de forma general, lo cual es especialmente importante cuando la dinámica de la sustracción internacional varía y cuando no es siempre posible predecir cuando sucederá una sustracción.¹⁵ Los sustractores pueden ser, *inter alia*, padres o madres, cuidadores primarios o progenitores sin derecho de custodia, nacionales del Estado de destino o sin aparente conexión con dicho Estado.¹⁶ De igual forma, los progenitores pueden estar casados o conviviendo inmediatamente antes de la sustracción, o pueden estar en proceso de separación o divorcio durante algún tiempo. Las medidas de aplicación generales son vitales para prevenir la sustracción en los casos en los que no hay advertencia previa y cuando, en consecuencia, no hay posibilidad de aplicar otras medidas de prevención más específicas.

1.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Si los instrumentos internacionales sobre sustracción de menores se aplican con éxito, funcionan de forma efectiva y están ampliamente publicitados, se pueden impedir las sustracciones.

Muchos instrumentos internacionales reconocen la importancia de prevenir la sustracción internacional de menores, y buscan proporcionar soluciones cuando se da una sustracción. Si estos instrumentos se aplican con éxito, funcionan de forma efectiva y están correctamente publicitados, se puede impedir que un progenitor desplace a un menor.

1.1.1 El Convenio de 1980

1.1.1.1 Implementación

- Los Estados Contratantes deberían animar a otros Estados, cuando proceda, a ratificar o adherirse al Convenio de 1980.

¹⁵ De acuerdo con la respuesta de Alemania al Cuestionario, “el dilema que dificulta tanto la prevención es el alcance de los motivos y las situaciones en la vida que resultan de la sustracción” [traducción de la Oficina Permanente].

¹⁶ Ver “Análisis estadístico de las solicitudes presentadas en 1999 en aplicación del *Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción de menores* redactado por Nigel Lowe, Sarah Armstrong y Anest Mathias, Versión revisada, noviembre de 2001, previamente distribuida como Documento Preliminar N° 3, disponible en < www.hcch.net > → *Child Abduction* → *Statistics* (En adelante, “Análisis estadístico de 1999”). De acuerdo con esta búsqueda, el 69% de los sustractores eran mujeres y un 52% nacionales del Estado al que se desplazó al menor.

- Los Estados Contratantes deberían considerar las ventajas de aceptar la adhesión de otros Estados Contratantes y dar rápida atención a esta cuestión cuando hay nuevas adhesiones.
- Promover el uso del Cuestionario estándar para los nuevos Estados adherentes ayuda a asegurar el continuo crecimiento del Convenio sin debilitar su funcionamiento.
- Se anima a los Estados que se adhieren a publicar sus respuestas en la página web de la Conferencia de La Haya para ser de utilidad a otros Estados.
- Los Estados Contratantes deberían promover el uso de la Guía de buenas prácticas.
- La implementación del Convenio debería verse como un proceso continuo de desarrollo y mejora.

El instrumento clave que busca evitar la sustracción internacional de menores es el Convenio de 1980. El deseo de evitar la sustracción radica en el corazón de este Convenio. De hecho, “la lucha contra las sustracciones” es la base sobre la cual se estableció el Convenio.¹⁷ Queda claro del Informe Explicativo¹⁸ que no se previó que el Convenio fuese exclusivamente un instrumento de reacción, proporcionando una solución cuando se produce una sustracción, sino también, y quizás de forma predominante, la existencia del Convenio se dirigía a prevenir la sustracción. Ciertamente, las respuestas al Cuestionario indican que la existencia del mismo Convenio es una buena medida de prevención.¹⁹

El Convenio establece procedimientos para asegurar que, en caso de desplazamiento o retención ilegal, el menor sea retornado con rapidez para permitir a las Autoridades de la residencia habitual del menor decidir las cuestiones relativas a la custodia, derechos de visita o de contacto y, en algunos Estados, al cambio de residencia.²⁰ Actualmente el Convenio funciona en todos los continentes y en muy diversos sistemas legales. Hay 75 Estados Parte en el Convenio en el momento de redacción de este documento.²¹ Si el Convenio se implementa con éxito,²² y se aplica con efectividad, se puede disuadir a alguien que pretenda la sustracción entre dos Estados Contratantes.²³ Al respecto, cuantos más Estados ratifiquen o se adhieran al Convenio, mayor será el efecto disuasorio. Así pues, los Estados Contratantes deberían animar a otros Estados a ratificar o adherirse al Convenio.²⁴

¹⁷ E. Pérez-Vera, Informe Explicativo en *Actas y documentos de la Decimocuarta sesión, Tomo III, Sustracción de menores* en el párrafo 10, p. 428. (En adelante, “Informe Explicativo Pérez-Vera”). Disponible en la página web de la Conferencia de La Haya en < <http://www.hcch.net> > → *Child Abduction Homepage* → *Explanatory Report (Spanish translation)*.

¹⁸ *Ver ibid.*

¹⁹ *Ver* la respuesta del Reino Unido (Escocia) al Cuestionario: “El propio Convenio puede actuar como medida de prevención” [traducción de la Oficina Permanente]. Además, Finlandia declaró que: “la efectividad del mecanismo de restitución del Convenio es la mejor medida de prevención” [traducción de la Oficina Permanente]. También Alemania comentó que, “la implementación más estricta posible del Convenio de La Haya ... después de producirse una sustracción, presumiblemente tendría éxito al conseguir efectos disuasorios” [traducción de la Oficina Permanente].

²⁰ Es el objeto y finalidad del *Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en material de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños*, establecer a nivel mundial reglas uniformes sobre competencia en estas cuestiones. (En adelante, “el Convenio de 1996”).

²¹ Para un listado actualizado de los Estados Contratantes ver < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Status of the Convention*.

²² *Ver* más en Guía de buenas prácticas – Medidas de aplicación, *supra* nota 6.

²³ El Reino Unido (Escocia), en su respuesta al Cuestionario afirmó que: “hay pruebas anecdóticas de abogados y organizaciones no gubernamentales que sugieren que el mayor conocimiento del Convenio de La Haya y la probabilidad de restitución del menor actúa como prevención en algunos casos” [traducción de la Oficina Permanente].

²⁴ *Ver* Conclusiones y recomendaciones de la Cuarta Comisión Especial, *supra* nota 4. En especial se recomienda en párr. 7.2. que: “Deberían realizarse esfuerzos de forma continuada para fomentar las ratificaciones y adhesiones al Convenio de

Cuando un Estado se adhiere al Convenio, corresponde a los Estados Contratantes aceptar la previa adhesión al Convenio para que produzca efectos entre los dos Estados. Los Estados Contratantes deberían considerar las ventajas de aceptar las adhesiones de otros Estados Contratantes,²⁵ y dar rápida atención a esta cuestión cuando se producen nuevas adhesiones. Para ayudar en este proceso, está disponible en la página web de la Conferencia de La Haya un Cuestionario estándar para los nuevos Estados adherentes.²⁶ Este Cuestionario advierte a los Estados que se adhieren sobre la necesidad de establecer las estructuras adecuadas para implementar y aplicar el Convenio. Los Estados Contratantes que estén considerando aceptar la adhesión pueden hacer uso de las respuestas aportadas. Debería fomentarse el uso de este Cuestionario para asegurar el continuo crecimiento del Convenio sin debilitar su funcionamiento. Las respuestas recibidas a este Cuestionario se muestran en la página web de la Conferencia de La Haya para ser utilizadas por otros Estados.²⁷

Se recuerda a todos los Estados Contratantes, nuevos y anteriores, que la implementación del Convenio en los sistemas legales nacionales no debería verse como un producto final, sino como un proceso en continuo desarrollo y revisión. Al adoptar tal enfoque se mantiene, e incluso se aumenta, el efecto disuasorio del Convenio. Al respecto, debería hacerse una referencia a la Guía de buenas prácticas – Medidas de aplicación.²⁸ También debería recordarse que las Conclusiones y recomendaciones de la Cuarta Reunión de la Comisión Especial establecen que:

“Las estructuras legales nacionales y regionales en las que el Convenio debe aplicarse, están a menudo sujetas a cambios significativos. Lo mismo sucede con los medios tecnológicos que podrían facilitar el funcionamiento del Convenio. En consecuencia, se sugirió que esta implementación, ya sea nacional o regional, sea considerada como un proceso continuo de desarrollo y mejora, incluso si el texto del Convenio permanece intacto.”²⁹

1.1.1.2 Autoridades Centrales

- **Las Autoridades Centrales deberían disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para la efectiva implementación, seguimiento y revisión de las medidas de prevención que correspondan.**

Como principio general, las Autoridades Centrales que aplican el Convenio de 1980 deben tener los recursos humanos y materiales requeridos para el desarrollo efectivo y la aplicación de las medidas preventivas adecuadas para reducir los casos de sustracción. Más en concreto, las Autoridades Centrales deberían tener los recursos adecuados para diseñar estrategias para la implementación de las medidas preventivas y para revisar y evaluar el efecto de esta implementación. Para establecer una Autoridad Central y para evaluar a una ya existente, se debe remitir a la Guía de buenas prácticas – Práctica de las Autoridades Centrales.³⁰

1980 por los Estados que desean hacerlo y que sean capaces de cumplir las obligaciones del Convenio. Se anima a los Estados contratantes a organizar reuniones a nivel regional a este fin.”

²⁵ Para una consulta del estado del Convenio ver < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Status of the Convention*.

²⁶ Ver < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Standard Questionnaire for Newly Acceding States*.

²⁷ La discusión mantenida en la Comisión Especial sobre el Convenio en septiembre / octubre de 2002 recomendó el uso del Cuestionario. Las respuestas de varios Estados, incluyendo las de los Estados que ratifican el Convenio, están disponibles en la página web de la Conferencia de La Haya para su consulta por otros Estados. Ver < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Standard Questionnaire for Newly Acceding States*.

²⁸ *Supra* nota 6.

²⁹ *Supra* nota 4. en párr. 2.1.

³⁰ *Supra* nota 5.

1.1.2 Otros instrumentos globales y regionales

- Debe considerarse el fomento de otros instrumentos globales y regionales dirigidos a evitar la sustracción internacional de menores, en especial, el *Convenio de La Haya de 19 del octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños* (el Convenio de 1996).

Otros instrumentos globales y regionales tratan la cuestión del desplazamiento ilícito o la retención de menores. La Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño de 1989 es el Convenio multilateral relativo a los menores más ampliamente aceptado,³¹ y anima a los Estados Parte a buscar fórmulas para evitar la sustracción de niños.³² Otros instrumentos establecen obligaciones a los Estados Parte para impedir la sustracción y/o para obligar a los Estados a proporcionar un remedio en caso de sustracción. Los instrumentos globales o regionales que contienen disposiciones relevantes son entre otros:

- El *Convenio Europeo sobre reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de custodia de menores y restablecimiento de dicha custodia de 1980*;³³
- La *Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores de 1989*;³⁴
- La *Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores de 1994*;³⁵
- El *Convenio de La Haya relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños de 1996*;³⁶
- El *Convenio Europeo relativo al derecho de visita a menores de 2003*;³⁷ y
- *Reglamento (CE) N° 2201/2003 del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 1347/2000*.³⁸

Ciertamente, el Convenio de 1996 es un accesorio útil y complementa el Convenio de 1980.³⁹ En efecto, el Servicio Social Internacional ha comentado que “la promoción de la ratificación del Convenio de La Haya de 1996 nos parece esencial dado que su aplicación contribuirá a la prevención de la sustracción de menores” [traducción de la Oficina Permanente].

³¹ En el momento de redactar este documento hay 192 Estados Parte en este Convenio.

³² Ver en especial, los artículos 11 y 35 relativos a la sustracción de menores.

³³ Este Convenio trata del reconocimiento y ejecución de órdenes relativas a los menores.

³⁴ Ver en especial, el artículo 1.

³⁵ Ver en especial, los artículos 3 y 12 – 22.

³⁶ Ver en especial, los artículos 7 y 35.

³⁷ Ver en especial, los artículos 10, 16 y 20. (En adelante, “Convenio sobre derecho de visita del Consejo de Europa”).

³⁸ Ver en especial, los artículos 10 y 11.

³⁹ Las Conclusiones y recomendaciones de la Cuarta Comisión Especial, *supra* nota 4, establecía en el párr. 7.1: “La Comisión Especial reconoce las ventajas potenciales del *Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños* como accesorio al Convenio de 1980, y recomienda que los Estados Contratantes consideren su ratificación o su adhesión.” El 1 de abril de 2003 este Convenio fue firmado por los entonces 14 Estados Miembro de la Unión Europea que no lo habían firmado todavía, y por Australia y Suiza en una ceremonia celebrada en el Palacio de la Paz en La Haya.

Cuando estos instrumentos tienen amplia aceptación y funcionan de forma efectiva, pueden disuadir a un progenitor de sustraer un menor entre Estados Parte. De igual forma, cuando estos instrumentos refuerzan los principios del Convenio de 1980, pueden mejorar su funcionamiento y así aumentar el efecto disuasorio del Convenio.

1.1.3 Acuerdos bilaterales

- **Los Estados que consideren llegar a acuerdos bilaterales con Estados no Contratantes sobre sustracción de menores pueden buscar consejo y asistencia de los Estados con experiencia en este campo. También se puede obtener más información de la Oficina Permanente.**
- **No deberían ignorarse las ventajas complementarias de funcionar en el marco de una estructura multilateral.**

Algunos Estados Contratantes en el Convenio de 1980 han llegado a acuerdos bilaterales sobre sustracción de menores con Estados no Contratantes. Algunos de estos acuerdos bilaterales se inspiran en instrumentos multilaterales, como el Convenio de 1980, otros toman forma de acuerdos de cooperación consular o de acuerdos de protocolo administrativo.⁴⁰ Algunos acuerdos funcionan mejor que otros, y los Estados que consideran llegar a tales acuerdos pueden buscar consejo y asistencia de los Estados con experiencia en este campo. También se puede obtener más información de la Oficina Permanente. En la medida que tales acuerdos pueden disuadir la sustracción, los Estados deberían también tener en cuenta las ventajas de animar a los Estados no Contratantes a unirse a los instrumentos multilaterales cuando sea posible. Los beneficios de un instrumento multilateral incluyen la existencia de un mayor número de Estados entre los que se aplique sus disposiciones. Además un instrumento multilateral otorga una base amplia para promover la cooperación internacional, las buenas prácticas y el respeto a sus disposiciones. Debería recordarse que la sustracción de menores puede involucrar a más de dos Estados.

1.2 LEY INTERNA Y PROCEDIMIENTO

- **Algunas disposiciones en la ley interna prohibiendo o poniendo condiciones al desplazamiento de un niño de una jurisdicción puede ayudar a prevenir la sustracción.**

Muchos Estados tienen normas que regulan los viajes internacionales o que restringen el desplazamiento unilateral o la retención de un niño por un progenitor. Las condiciones y las barreras al viaje internacional, como la obligación de presentar documentación de viaje necesaria para dejar o entrar en un Estado; la exigencia de consentimiento parental antes de que se permita a un niño abandonar una determinada jurisdicción; y la existencia de controles en las fronteras, son medidas útiles para prevenir la sustracción. Estas medidas son beneficiosas al ser mejor, en especial para el niño involucrado, la búsqueda de la prevención del desplazamiento inicial a través de la ley interna, que confiar con posterioridad en el derecho internacional para conseguir la restitución del niño. Además, las leyes internas

⁴⁰ Para más información, debe hacerse referencia a *Sustracción de menores y derecho de visita transfronterizo : Convenios bilaterales y Estados Islámicos – Un trabajo de investigación* redactado por Caroline Gosselain para la Oficina Permanente y distribuido como Documento Preliminar nº 7 en la Reunión de la Comisión Especial sobre el Convenio de 1980, celebrada en La Haya en septiembre y octubre de 2002. Disponible en < www.hcch.net > → Child Abduction Homepage → Special Commission Related Documents. También se puede disponer de más información en la edición de Otoño de 2004 del Boletín de los Jueces, que se centra en la Conferencia Judicial de Malta sobre las cuestiones transfronterizas del derecho de familia implicando a determinados Estados miembro de la Conferencia de La Haya y a otros que no lo son.

que persiguen prevenir la sustracción son especialmente necesarias cuando uno o los dos Estados implicados no son parte en los instrumentos internacionales relevantes.

1.2.1 Documentos de viaje

Pueden considerarse las siguientes medidas:

- Exigir que los menores tengan documentación de viaje separada.
- Exigir el consentimiento de ambos progenitores antes de emitir la documentación de viaje de los menores.
- Tener en cuenta el potencial, para la sustracción internacional de menores, de normas relativas a la emisión de visados para menores.
- Tener en cuenta órdenes o acuerdos que persigan evitar la sustracción al solicitar el visado para un menor.

Las normas que exigen estar en posesión de documentación de viaje, como el pasaporte, un documento de identidad, y posiblemente también un visado, pueden disuadir la sustracción si el progenitor no está en posesión de la documentación necesaria, tanto de la suya como la del menor.

En las respuestas al Cuestionario se advirtió que “las normas relativas a la emisión de un pasaporte para un menor son cruciales para evitar las sustracciones hacia el extranjero”⁴¹ [traducción de la Oficina Permanente]. Muchos Estados exigen el consentimiento de ambos progenitores⁴² que tienen derechos concretos o responsabilidades respecto a ese menor antes de emitir un pasaporte o un documento de identidad para ese menor.⁴³ En algunos Estados, sólo el progenitor con derecho de custodia puede solicitar un pasaporte. Sin embargo, se exigen las firmas de ambos progenitores antes de emitirse el pasaporte.⁴⁴ En algunos Estados se puede exigir a ambos progenitores que acudan en persona a solicitar el pasaporte a la autoridad competente para probar su consentimiento.⁴⁵ Además, se puede exigir que el menor esté presente.⁴⁶ Debería enfatizarse que, dependiendo de la jurisdicción, la exigencia del consentimiento para emitir documentación de viaje a un menor puede, además, ser accesoria a una exigencia separada de consentimiento de los progenitores para permitir que un menor abandone una jurisdicción en un momento dado (expuesto en el siguiente apartado).

En algunos Estados es posible inscribir al menor dependiente en el pasaporte o en el documento de identidad del progenitor. Entonces es posible que el menor viaje libremente

⁴¹ Ver la respuesta de Polonia al Cuestionario. Además, en respuesta al Cuestionario, Canadá afirmó que: “La forma más segura de evitar la sustracción es, pues, controlar la emisión de pasaportes” [traducción de la Oficina Permanente].

⁴² De acuerdo con la respuesta de Reino Unido (Escocia) al Cuestionario, a no ser que se diga lo contrario, la autoridad emisora del pasaporte emitirá generalmente un pasaporte partiendo del consentimiento de ambos progenitores.

⁴³ Ver las respuestas de Argentina, Canadá, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Malta, Panamá, Polonia y Suecia al Cuestionario. Ver artículo 264 (4º) del Código Civil Argentino. En los Estados Unidos, una ley de 2 de julio de 2001, Public Law 106-113, sección 236, exige el consentimiento de ambos progenitores antes de emitir un pasaporte de un menor cuya edad sea inferior a los 14 años.

⁴⁴ Ver la respuesta de Canadá (Québec) al Cuestionario. Sin embargo, en otros Estados, un progenitor con solo el derecho de custodia de un menor puede conseguir de forma unilateral que se emita un pasaporte o un documento de identidad para ese menor. Ver también las respuestas de Austria y Dinamarca al Cuestionario.

⁴⁵ El hijo de padres divorciados en Israel solo recibe el pasaporte si los progenitores acuden conjuntamente a la Autoridad emisora de pasaportes y firman su consentimiento, ver la respuesta de Israel al Cuestionario. En la respuesta de Malta al Cuestionario, se afirmó que ambos progenitores deben prestar su consentimiento firmando la solicitud en presencia del “*Recommender*”.

⁴⁶ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario.

con ese progenitor. Se sugirió que esto puede facilitar la sustracción. Así pues, un mayor número de Estados está aprobando legislación que exige que los menores tengan su propio pasaporte.⁴⁷

Además de la exigencia de pasaporte o documento de identidad, algunos Estados exigen a los nacionales de determinados Estados obtener un visado de entrada. Normas sensibles sobre la obtención de visados pueden ayudar a evitar la sustracción, en especial cuando un menor ya está en posesión de un pasaporte o de un documento de identidad, o está inscrito en el pasaporte o documento de identidad de un progenitor.⁴⁸ Un visado puede establecer el tiempo que una persona puede permanecer en un Estado, y cuando un progenitor tiene una orden que restringe el tiempo en que el menor puede permanecer fuera del Estado de su residencia habitual, o debería tenerse en cuenta en la emisión de esos visados. Las leyes y reglamentos sobre visado deben también establecer bases para la denegación de un visado si el viaje del menor constituyese un traslado ilícito. El consentimiento de ambos progenitores puede exigirse antes de que se emita el visado.⁴⁹ Algunas Delegaciones de los Estados en el extranjero exigen la presencia del menor en la Embajada o en el Consulado para emitir el visado.⁵⁰ Además, una solicitud de visado puede no concederse si parece que el viajero no tendrá suficiente dinero para volver a casa. Así, si un viajero no pretende que su estancia sea temporal, el visado será denegado.⁵¹ En otro Estado, para asegurarse de que la estancia es temporal, es necesaria la prueba de tener el billete de vuelta antes de que se emita el visado.⁵²

1.2.2 Consentimiento para viajar

Pueden considerarse las siguientes medidas:

- **Exigir una prueba de que se ha dado el consentimiento, caso de ser necesario, antes de permitir que el menor abandone una determinada jurisdicción.**
- **Adoptar un formulario estándar de consentimiento para ayudar a su certeza y consistencia.**

Se sugirió que ayudaría mucho a evitar la sustracción la introducción de un requisito de aplicación general para obtener el consentimiento de ambos progenitores antes de permitir que el menor abandone un Estado.⁵³ Dicha exigencia ya existe en algunos Estados, aunque sean una minoría, y un menor únicamente puede abandonar una jurisdicción con el consentimiento parental (al margen de que el menor esté en posesión de documentación de viaje válida).⁵⁴ Tal consentimiento debe obtenerse para todos y cada uno de los viajes en el extranjero. Sin embargo, en una mayoría de Estados, la exigencia del consentimiento parental está limitado a la emisión de documentación, más que como un derecho para viajar

⁴⁷ Con respecto al Reino Unido, desde el 5 de octubre de 1998 no es posible inscribir a un menor en el pasaporte de un adulto. De forma similar en Canadá, esto no es posible desde diciembre de 2001. Todas las solicitudes de pasaportes para menores después de esas fechas solo pueden darse para un pasaporte separado. En Croacia y Nueva Zelanda, también se emiten pasaportes por separado para los menores.

⁴⁸ Para información de cómo funciona este sistema en los Estados Unidos, ver < www.usembassy.org.uk/cons_new/visa/index.html >.

⁴⁹ Ver las respuestas de Finlandia e Islandia al Cuestionario. En Islandia ambos padres con derecho de custodia deben solicitar conjuntamente el visado para un menor como condición para su obtención, y al menos uno de los progenitores debe viajar con el menor.

⁵⁰ Ver la respuesta de Finlandia al Cuestionario.

⁵¹ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario, citada en: < www.migrationsverket.se/english.jsp >.

⁵² Ver la respuesta de Malta al Cuestionario.

⁵³ Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario.

⁵⁴ Ver artículo 264 (4º) del Código Civil de Argentina y el artículo 28, párrafo 8 de la Ley de Menores de Islandia no 76/2003, en relación a los progenitores que tienen la custodia compartida.

al extranjero en sí mismo. En tales Estados, se asume que el consentimiento parental para la emisión de la documentación de viaje incluye el consentimiento para la utilización de dicha documentación. Debe tenerse cuidado en asegurarse que el consentimiento haya sido otorgado libremente y que no haya sido obtenido de manera fraudulenta.

Las reglas que exigen el consentimiento parental antes de que un menor abandone una jurisdicción varían mucho entre los Estados. Por ejemplo, puede exigirse el consentimiento de ambos progenitores (prescindiendo de si están casados, separados o divorciados o de si solo uno de ellos tiene la custodia) antes de que un menor pueda legalmente abandonar una jurisdicción.⁵⁵ En otros Estados, sólo se exigirá el consentimiento del progenitor (o progenitores) con derechos de custodia, generalmente mediante autorización escrita, que debe efectuarse ante notario en determinadas circunstancias.⁵⁶

Puede ser beneficioso consensuar un único formulario estándar para dar el consentimiento (en varios idiomas), lo cual ayudaría a los agentes de aduanas a averiguar de forma rápida si se ha concedido la autorización para viajar (y, en especial, que se han cumplido los requisitos necesarios para esa autorización). Además, un formulario estándar de consentimiento haría que el procedimiento para su obtención fuese menos gravoso para los viajeros. En la actualidad, si un menor no va acompañado de ambos progenitores al cruzar más de un Estado, es concebible que se exija un formulario de consentimiento distinto en cada jurisdicción que se cruza. Un formulario de consentimiento estándar garantizaría la certeza y la consistencia.

Al respecto, la Oficina Permanente está trabajando con los Estados y las autoridades competentes en la posibilidad de desarrollar un formulario sugerido o estándar que podría utilizarse en éstas situaciones. Este formulario necesitaría ser aprobado en la reunión de la Comisión Especial y podría luego estar disponible en la página web de la Conferencia de La Haya.

1.2.3 Controles fronterizos y fronteras abiertas

Pueden considerarse las siguientes medidas:

- **Solicitar que los controles fronterizos verifiquen la documentación de viaje.**
- **Adoptar normas que permitan a las autoridades detener e interrogar a un viajero en determinadas circunstancias, incluso cuando hay fronteras abiertas o controles menos rigurosos.**
- **Utilizar tecnologías modernas para asegurar controles ajustados en las fronteras internacionales.**

La exigencia de la obtención de documentación de viaje y/o el consentimiento tiene un efecto limitado si no se comprueba en las fronteras internacionales. De hecho, en una respuesta al Cuestionario se afirmó que la comprobación de la documentación en las fronteras es la medida de prevención más efectiva.⁵⁷ En otra respuesta al Cuestionario, subrayando la importancia de los controles fronterizos, se apuntó que: “las normas y medidas pueden quedar sin efecto si los controles fronterizos en el país no se llevan a cabo correctamente”⁵⁸ [traducción de la Oficina Permanente]. Los tipos de control fronterizo

⁵⁵ Ver artículo 264 (4º) del Código Civil de Argentina.

⁵⁶ Ver las respuestas de Canadá, Islandia y Estonia al Cuestionario.

⁵⁷ Ver la respuesta de Canadá (Québec), “el medio de prevención más eficaz es el control de los documentos de viaje” [traducción de la Oficina Permanente].

⁵⁸ Ver la respuesta de Argentina al Cuestionario.

pueden variar según el medio de transporte y según la nacionalidad del viajante, o según el Estado de destino.

Hay algunos Estados entre los que es posible para cualquier persona viajar con poca documentación o sin ella, o sin controles fronterizos. De hecho, en determinadas áreas, como la de los Estados Parte del *Convenio de Implementación del Acuerdo Schengen*,⁵⁹ se protege el libre movimiento entre fronteras. El efecto disuasorio de poner algunas barreras al desplazamiento internacional no debería subestimarse.⁶⁰ Al respecto, una respuesta al Cuestionario de un Estado Parte en el Convenio Schengen afirmó que: “teniendo en cuenta ... las áreas de libre movimiento sin controles fronterizos es, en la práctica, difícil evitar un desplazamiento... si el itinerario o la fecha de salida se desconoce”⁶¹ [traducción de la Oficina Permanente]. Los Estados Parte en el Convenio Schengen, los cuales son todos Estados Contratantes en el Convenio de 1980, han reconocido la importancia de algunos controles fronterizos en determinadas situaciones y existe un sistema de información⁶² para facilitar el intercambio de datos,⁶³ si bien esto no se ha ampliado explícitamente a ayudar a prevenir la sustracción de menores.⁶⁴ Es posible para cualquier Estado del área *Schengen* iniciar controles fronterizos temporales en relación con otros Estados. La posibilidad de iniciar controles temporales, cuando proceda, puede jugar un papel importante en la prevención de la sustracción entre Estados que operan con fronteras abiertas. El conocimiento de la existencia de estas medidas puede también disuadir la sustracción.

En algunas circunstancias, la nacionalidad del viajero afecta además al nivel de control en las fronteras. Por ejemplo, hay controles menos estrictos para los ciudadanos de Estados de la Comunidad Europea que viajen dentro de la Comunidad Europea; o para los ciudadanos de los Estados Parte en el Acuerdo Nórdico sobre Pasaportes⁶⁵ que viajen en esa área. Sin embargo, incluso cuando los controles son menos estrictos para determinados ciudadanos, o cuando el viaje es entre Estados con las fronteras abiertas, la documentación de viaje puede exigirse en determinadas circunstancias. A pesar de que la documentación solo puede ser objeto de comprobación sobre una base *ad hoc*, la exigencia de tener esos documentos puede constituir un elemento disuasorio de la sustracción. De igual forma, incluso cuando no se exige la documentación, los viajeros todavía tendrán que pasar por los controles fronterizos.⁶⁶ Esto significa que cuando un niño está viajando con un solo progenitor, los agentes de fronteras podrían preguntar a ese progenitor o comprobar que el

⁵⁹ En 1985, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos decidieron crear un territorio sin fronteras internacionales. El acuerdo se alcanzó en una ciudad llamada Schengen, en Luxemburgo, y el área creada fue conocida como “Área Schengen”. Hoy en día hay 15 Estados incluidos en el “Área Schengen”: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España y Suecia. Adicionalmente, Suiza se incorporará al área Schengen en el 2007.

⁶⁰ Ver el Informe de la reunión de la Tercera Comisión Especial para revisar el funcionamiento del *Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores* (17–21 marzo de 1997) redactado por la Oficina Permanente. (En adelante, el “Informe de la Tercera Comisión Especial”), el cual establece en el párrafo 25 que: “La eliminación de controles fronterizos en el área Schengen facilitará enormemente la sustracción de menores en esa área” [traducción de la Oficina Permanente].

⁶¹ Ver la respuesta de Finlandia al Cuestionario.

⁶² El Sistema de Información Schengen (SIS).

⁶³ En respuesta al Cuestionario, Alemania afirmó que una advertencia preventiva sobre una “posible” sustracción de un menor no es posible en el área cubierta por el Acuerdo Schengen. Una advertencia en el Sistema de Información Schengen (SIS) no sale a colación a no ser que exista un registro de delitos, *p.e.* que el delito ya haya sido cometido.

⁶⁴ La Unión Europea ha discutido sobre la segunda generación del SIS (SIS II). El Consejo concluyó en junio de 2004 que el SIS II puede comprender, entre otros, “la posibilidad técnica de incluir una nueva categoría de alerta sobre menores para impedir que éstos abandonen el área Schengen – los requisitos legales y funcionales adecuados en esta área deben examinarse con detalle”. Hay varias cuestiones de las que se ocupa un Grupo de Trabajo, pero sin que por el momento haya una respuesta final. También se hizo hincapié en el hecho de que los Estados no miembros de la Unión Europea participen en el SIS.

⁶⁵ El Acuerdo Nórdico sobre pasaportes de 12 de julio de 1957 está en vigor entre Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

⁶⁶ De acuerdo con la respuesta de Argentina al Cuestionario, los pasaportes y los visados no se exigen a los ciudadanos argentinos para entrar en los Estados fronterizos (Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).

otro progenitor ha dado el consentimiento necesario.⁶⁷

Además de los controles de fronteras tradicionales, algunos Estados están utilizando una tecnología más sofisticada para tratar de regular los viajes internacionales. Algunos Estados utilizan lectores de pasaportes electrónicos que pueden escanear el pasaporte de todos los pasajeros que entran o salen de una determinada jurisdicción.⁶⁸ Dichos controles son a menudo más efectivos que las comprobaciones manuales. La información relativa al viajero, como los acuerdos sobre custodia o derecho de visita o la necesidad de consentimiento de ambos progenitores antes del viaje puede grabarse electrónicamente en el pasaporte. Los lectores del pasaporte pueden descargar esta información al escanearlo. Se está probando en un Estado un sistema de escaneo de pasaportes para la gente que abandone el país en determinados puertos.⁶⁹ El uso de tales tecnologías puede disuadir la sustracción. En un Estado se exige a los viajeros que no necesitan visado tengan un pasaporte que pueda ser leído por una máquina para poder entrar en el Estado. Es previsible que para finales de 2005 los pasaportes biométricos serán necesarios para entrar en ese Estado, a no ser que el pasaporte fuese expedido con anterioridad a la aplicación de esta norma.⁷⁰ Esta medida puede reducir en gran medida la posibilidad de sustraer un menor a ese Estado, dado que los agentes de fronteras están alertados sobre la posible sustracción.

1.2.4 Transportes comerciales por aire y por mar

Pueden considerarse las siguientes medidas:

- **Exigir a los transportes comerciales por aire y por mar que estén alerta al problema de la sustracción de menores, e invitarles a su cooperación y a una activa participación en la implementación de las medidas preventivas adecuadas.**

El viaje por aire o por mar mediante transportes comerciales está sujeto, frecuentemente, a controles más estrictos que los que se desarrollan por tierra.⁷¹ Puede no haber exigencia de poseer la documentación de viaje por parte de los gobiernos involucrados, pero las compañías aéreas y marítimas pueden exigirlo a pesar de ello.⁷² Esto se debe a que, cuando a un pasajero no se le permite entrar en el Estado de destino, normalmente es responsabilidad de la compañía costear el retorno de ese pasajero.⁷³ El conocimiento sobre la necesidad de mostrar la documentación de viaje correspondiente para embarcar en un transporte comercial puede actuar como elemento disuasorio.

Los transportes comerciales por aire y por mar son generalmente cuidadosos al asegurarse de que los viajeros estén en posesión de documentación de viaje válida. Sin embargo, raramente están sujetos a una obligación legal específica para aplicar medidas para prevenir o detectar una sustracción de un menor.⁷⁴ En respuesta al Cuestionario se apuntó que el personal que trabaja para las compañías de transporte aéreo y marítimo exigen una prueba

⁶⁷ Ver las respuestas de Argentina, Canadá y Eslovaquia al Cuestionario.

⁶⁸ Este sistema, *Passenger Analysis Clearance and Evaluation* (PACE), es altamente eficaz en Australia.

⁶⁹ Información obtenida de una reunión con el Ministerio del Interior, Londres, marzo 2003.

⁷⁰ Para más información sobre este sistema que funciona en Estados Unidos, ver < www.usembassy.org.uk/cons_new/visa/index.html >.

⁷¹ En su respuesta al Cuestionario, Argentina afirmó que: "Los controles fronterizos son altamente eficaces en transportes aéreos y *ferris*, pero son menos efectivos en las fronteras terrestres" [traducción de la Oficina Permanente].

⁷² Ver la respuesta de Reino Unido (Escocia) al Cuestionario.

⁷³ Ver la respuesta al Cuestionario de Child Focus (una organización no gubernamental con sede en Bélgica).

⁷⁴ Ver, por ejemplo, las respuestas al Cuestionario de Austria, China (Hong Kong RAE), Croacia, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Israel, Italia, Malta, Panamá, Polonia, Eslovaquia y Reino Unido (Escocia). Sin embargo, Finlandia, en su respuesta al Cuestionario apuntó que los transportes aéreos y marítimos cooperan con la policía para evitar la sustracción de menores.

del consentimiento cuando un menor viaja sin sus progenitores.⁷⁵ En otra respuesta al Cuestionario se indicó que, mientras no haya una obligación legal, se anima a las compañías de transporte aéreo y marítimo a comprobar que el progenitor que viaje solo con su hijo o hija posea una nota de consentimiento del otro progenitor. Esta nota debería firmarse, fecharse y autorizarse el día del viaje.⁷⁶

1.3 DERECHO PENAL

- **Las disposiciones en el derecho penal nacional criminalizando el desplazamiento ilícito o el intento de desplazamiento de un menor de una jurisdicción puede disuadir la sustracción.**

La sustracción internacional de menores es un delito en muchos Estados.⁷⁷ Sin embargo, la definición concreta de lo que constituye el delito varía de un Estado a otro. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones solo un desplazamiento ilícito de un menor constituye un delito,⁷⁸ mientras que en otras jurisdicciones la retención ilícita también puede considerarse como delito.⁷⁹ En algunos Estados la sustracción de los progenitores se considera delito solo si el progenitor sustractor no tiene derechos parentales o de custodia.⁸⁰ En otros Estados, un progenitor con derecho de custodia puede considerarse culpable de sustracción de un menor si, al desplazar a un menor de la jurisdicción, él o ella priva al otro progenitor el ejercicio de sus derechos de visita.⁸¹ La legislación de determinados Estados ha creado un delito específicamente sobre la sustracción por los progenitores,⁸² mientras que en otros Estados sólo existe un delito más genérico sobre sustracción, el cual en la mayoría de ocasiones puede aplicarse tanto a progenitores como a terceros por igual.⁸³

La definición de un menor (o, más en concreto, la edad en la cual una persona deja de ser un menor a los efectos de un delito concreto sobre sustracción) varía de un Estado a otro. Las respuestas al Cuestionario indican que la edad correspondiente varía entre los 14 y los 16 años.⁸⁴ También hay diferencias significativas entre los Estados sobre la pena que se impone por la sustracción de un menor. En algunos Estados, el delito puede ser punible mediante un periodo de encarcelamiento de hasta 6 meses, mientras que en otros Estados un sustractor puede ser condenado a más de 10 años.⁸⁵ En una respuesta al Cuestionario

⁷⁵ Ver la respuesta de Argentina al Cuestionario.

⁷⁶ Ver la respuesta de Canadá (Québec) al Cuestionario.

⁷⁷ La sustracción de menores es un delito en muchos Estados – incluyendo Argentina, Bélgica, Canadá, China (Hong Kong RAE), Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Israel, Italia, Malta, Nueva Zelanda, Panamá, Suecia, Suiza y Reino Unido – pero no en todos los Estados. La sustracción de menores por los progenitores no es delito, por ejemplo, en Australia o Estonia.

⁷⁸ Por ejemplo, en el Reino Unido.

⁷⁹ De acuerdo con el derecho polaco, la retención ilícita es un delito si en el Estado en el que se cometió puede ser penada.

⁸⁰ Ver la respuesta de Austria, Polonia y Eslovaquia al Cuestionario. No obstante, en Suecia, por ejemplo, un progenitor que tiene la custodia compartida puede ser culpable de sustracción si sustrae al menor del otro progenitor.

⁸¹ Ver las respuestas de ICMEC/NCMEC al Cuestionario y, en especial, la *International Parental Kidnapping Crime Act, 18 USC 1204 (US Federal law)*.

⁸² Ver las respuestas al Cuestionario de Canadá, Finlandia, Reino Unido (Escocia) y de ICMEC/NCMEC.

⁸³ Ver las respuestas al Cuestionario de Nueva Zelanda, Eslovaquia y Suiza. Sin embargo, actualmente en Portugal, las autoridades se encuentran reacias a considerar como delito la sustracción de un menor realizada por un progenitor dentro los alcances del artículo 249 del Código Penal de Portugal.

⁸⁴ El artículo 282(1) del Código Penal de Canadá (*Federal*) convierte en delito la sustracción de un niño menor de 14 años. En China (Hong Kong RAE), se pueden aplicar distintos delitos sobre sustracción respecto a niños menores de 14 años, una niña no casada menor de 16 años y de un niño menor de 18 años. En Polonia el artículo 211 del Código Penal se aplica en la sustracción de niños menores de 15 años. En Nueva Zelanda, un menor a los efectos de la sección 210 de la *Crimes Act*, de 1961, es definido como una persona que tiene menos de 16 años de edad.

⁸⁵ De acuerdo con la sección 5, capítulo 25 del Código Penal finlandés, la sustracción de un niño menor de 16 años es punible mediante la imposición de una multa o de un encarcelamiento de hasta 6 meses. En Israel, en el delito de sustracción de menores puede imponerse un encarcelamiento de 7 años como máximo. El artículo 193 gr. del Código

se indicó que “las penas rigurosas sirven para disuadir a potenciales sustractores”⁸⁶ [traducción de la Oficina Permanente]. En determinados Estados la culpabilidad penal se extiende no sólo al sustractor sino también a la persona que incita el acto de la sustracción o que actúa como cómplice.⁸⁷

Aparte del delito específico sobre sustracción, muchos Estados contemplan delitos adicionales o relacionados en su derecho penal. En algunos Estados, por ejemplo, puede ser delito impedir el contacto o visita entre el menor y el progenitor que no tiene el derecho de custodia⁸⁸ o quebrantar una orden de custodia o de visita.⁸⁹ Otros delitos relacionados incluyen intentar obtener un pasaporte fraudulentamente,⁹⁰ traficar⁹¹ y privar ilegalmente a una persona de su libertad.⁹²

Queda claro del Informe de la Tercera Reunión de la Comisión Especial que “el principal objetivo de la criminalización de la sustracción parental de un menor debería ser impedir tales sustracciones incluyendo las sustracciones entre Estados que no son parte en el Convenio”.⁹³ Debería enfatizarse que, mientras una denuncia penal puede ser necesaria para aplicar determinadas medidas preventivas o para actuar como impedimento a una sustracción, si un sustractor tiene éxito y abandona la jurisdicción, una denuncia penal puede tener un efecto contrario a la aplicación del Convenio de 1980. (Ver abajo en 3.2.3)

Penal General de Islandia (No. 19/1940) establece que una persona que sustrae a un menor del cuidado de su progenitor (o persona legalmente encargada de ello) o que ayuda a tal sustracción, puede ser multado o encarcelado hasta 16 años.

⁸⁶ Ver la respuesta al Cuestionario de Israel.

⁸⁷ Ver el artículo 211 del Código Penal de Polonia.

⁸⁸ Ver el artículo 2° de la Ley 24.270 del Código Penal Argentino. En Estonia, esto es un delito en derecho civil. Ver también la respuesta al Cuestionario del Reino Unido (Escocia).

⁸⁹ Ver la sección 127 del Código Penal de Canadá (*Federal*) y la sección 50(1) del *Family Maintenance Act of Manitoba*. Ver también las respuestas al Cuestionario de Croacia y de Italia.

⁹⁰ Ver la subsección 57(2) del Código Penal de Canadá (*Federal*).

⁹¹ Ver la respuesta de Alemania al Cuestionario. En especial, la sección 181(1) No. 2 y la sección 236 del Código Penal alemán.

⁹² Ver, por ejemplo, el capítulo 25 del Código Penal finlandés y la sección 239 del Código Penal alemán.

⁹³ Ver el Informe de la Tercera Comisión Especial, *supra* nota 60. En el párr. 4

2. MEDIDAS DE ACCIÓN – CUANDO SE PERCIBE UN RIESGO ELEVADO DE SUSTRACCIÓN

Además de las medidas preventivas de aplicación general, se hace necesario implementar más medidas de acción de prevención en circunstancias específicas cuando se percibe un elevado riesgo de sustracción. Ejemplos de situaciones de elevado riesgo incluyen la separación de los progenitores o la intención de mudarse o establecerse en otro país. Al introducir medidas de naturaleza preventiva es importante mantener el equilibrio entre, por un lado, evitar la imposición de restricciones y limitaciones que puedan vulnerar los derechos fundamentales de la persona o los derechos constitucionales⁹⁴ (y que pueden tener en última instancia el no intencionado y contrario efecto de incitar a la sustracción), y por otro lado, crear un marco jurídico que impida la sustracción y que asegure la protección de los derechos del menor para mantener el contacto con ambos progenitores.⁹⁵

2.1 RUPTURA FAMILIAR

En situaciones de ruptura familiar sería deseable introducir medidas de acción preventivas. Al respecto, se indicó que “la aplicación de medidas preventivas parece ser una necesidad, en especial cuando están involucradas parejas muy conflictivas”⁹⁶ [traducción de la Oficina Permanente]. Cuando los progenitores buscan llegar a acuerdos voluntarios u obtener órdenes judiciales para regular la custodia o decisiones en materia de derechos de visita, a menudo es posible incluir disposiciones en tales acuerdos, o complementar dichas órdenes, a efectos de prevenir la sustracción.

Además, puede justificarse la imposición de restricciones adicionales a la posibilidad de que un progenitor viaje unilateralmente con un menor, como medida cautelar contra el desplazamiento ilícito o la retención.⁹⁷ En algunos Estados las normas relativas a la emisión de pasaportes y los requisitos del consentimiento parental son más estrictas cuando los progenitores viven por separado. (Ver arriba en 1.2.1)

2.1.1 Acuerdos voluntarios y mediación

- **El fomento de los acuerdos voluntarios y facilitar la mediación en relación con los asuntos de custodia y de visita puede ayudar a evitar una posterior sustracción.**
- **Se deben considerar las ventajas de proporcionar la mediación de especialistas para parejas con relaciones interculturales.**

⁹⁴ Eslovaquia, en su respuesta al Cuestionario, sugirió que para la implementación de determinadas medidas preventivas se tendría que aprobar legislación en el derecho interno para garantizar que cualquier restricción, condición o limitación a los derechos fundamentales de los ciudadanos o a sus libertades se estableciese con claridad de acuerdo con la ley. De otro modo, existiría el peligro de que las medidas preventivas fuesen inconstitucionales.

⁹⁵ Ver la *Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del niño*, artículo 10(2).

⁹⁶ Ver la respuesta de Alemania al Cuestionario.

⁹⁷ Ver la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que exige la estricta observancia respecto a las restricciones sobre los derechos de visita reconociendo que las restricciones no razonables pueden incrementar el distanciamiento del niño con sus progenitores. Ver más: El Derecho de visita / derecho de tener un contacto transfronterizo y el *Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores* - Informe Final redactado por William Duncan, Secretario General Adjunto (En adelante, ‘El Informe sobre derechos de visita’), disponible en < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Special Commission Related Documents*. Este Informe cita los siguientes casos: el juicio *Elsholz v. Alemania* de 13 de julio de 2000, citando entre otros el juicio *Johansen v. Noruega* de 7 de agosto de 1996 y el juicio *Bronda v. Italia* de 19 de junio de 1998. Ver también el juicio *Kutzner v. Alemania* de 26 de febrero de 2002.

Asegurar un acuerdo voluntario en la fase en que los progenitores se están separando o están discutiendo sobre asuntos de custodia o derechos de visita es una medida preventiva útil en sí misma.⁹⁸ En una respuesta al Cuestionario se sugirió que para prevenir la sustracción “debería realizarse un mayor esfuerzo para animar a los progenitores a llegar a soluciones de forma voluntaria”⁹⁹ [traducción de la Oficina Permanente]. La mediación familiar puede ser útil para fomentar los acuerdos voluntarios.¹⁰⁰ Se sugirió por un especialista de una organización no gubernamental que la mediación es probablemente la medida más importante para intentar evitar la sustracción.¹⁰¹ De igual forma, si los progenitores experimentan una ruptura en su relación, podrían tratar de mantener el contacto entre ellos y con los parientes de cada uno como medio para evitar la sustracción.¹⁰² Esto podría facilitarse a través de la mediación familiar.

Ciertamente, la mediación tendrá probablemente más éxito en una fase temprana que cuando hay una creciente aversión entre los progenitores motivada por una amenaza o miedo a la sustracción. Si los progenitores pueden mantener la comunicación entre ellos respecto a sus hijos habrá menos probabilidad de que se actúe unilateralmente. Una rama local del Servicio Social Internacional ha desarrollado programas de consejo pre y post matrimonial especialmente para familias interculturales. Una aspiración de este consejo es evitar la sustracción de menores, la cual es más probable entre progenitores originarios de países distintos.¹⁰³

El Convenio del Consejo de Europa relativo al derecho de visita¹⁰⁴ también reconoce la importancia de los acuerdos voluntarios y la mediación en situaciones transfronterizas exigiendo a los Estados Parte a buscar “animar a los progenitores... a alcanzar acuerdos amistosos sobre el derecho de visita, en especial a través de la mediación familiar”.¹⁰⁵

2.1.2 Disposiciones legales y órdenes judiciales

- **La legislación nacional que regula el divorcio, la custodia y los derechos de visita puede incluir disposiciones que busquen evitar o impedir la sustracción.**
- **Los Estados deberían garantizar que las medidas preventivas en el derecho nacional se apliquen sobre una base legislativa firme.**

La legislación nacional que regula el divorcio, la custodia y los derechos de visita puede incluir disposiciones que busquen evitar o impedir¹⁰⁶ la sustracción. La legislación recientemente aprobada en un Estado exige a los jueces de tribunales regionales atender los casos de divorcio y de custodia para valorar si los hechos del caso indican que hay un riesgo de sustracción. Si es así, deben garantizar que se aplicarán las medidas preventivas

⁹⁸ Ésta es una de las sugerencias apuntadas en “*Conflit familial, déplacements d’enfants et co-opération judiciaire internationale en Europe*” *Rapport de recherche sous la direction de Hugues Fulchiron, décembre 2002* en la página 437.

⁹⁹ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario.

¹⁰⁰ Al respecto debería indicarse que una vez se ha producido la sustracción, los Estados Contratantes están obligados a buscar una solución voluntaria de acuerdo con el Convenio de 1980, ver artículo 10 y 7 (c).

¹⁰¹ Reunión con Child Focus, Bruselas, mayo de 2003. El Servicio Social Internacional también recomienda que los tribunales que tramitan separaciones ordenen una mediación antes de decidir sobre los términos de la separación o divorcio.

¹⁰² Reunite – *International Child Abduction Centre*.

¹⁰³ Kondoyanni, Director SSI Hellenic Branch “*Counselling services to cross-cultural families: A tool for Prevention*”, mayo 2004.

¹⁰⁴ *Supra* nota 37.

¹⁰⁵ Ver artículo 7.

¹⁰⁶ Uno de los objetivos de la Tercera Parte de la Ontario’s *Children’s Law Reform Act* de 1990 se establece en la sección 19 (c) como la de “desalentar la sustracción de menores como una alternativa para la determinación de los derechos de custodia mediante el debido proceso”. Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario.

adecuadas.¹⁰⁷ En otro Estado, debe darse prioridad a la consideración del interés superior del menor (explícitamente incluyendo el riesgo potencial de una sustracción o de una retención ilegal) cuando los tribunales tratan sobre cualquier orden o decisión relativa a la custodia, a la residencia o al derecho de visita.¹⁰⁸

Cuando los tribunales tratan casos de ruptura familiar, éstos pueden desear, o los progenitores pueden elegir, que se incluya en cualquier orden o acuerdo, órdenes subsidiarias que pretendan prevenir la sustracción. Dichas órdenes pueden diseñarse para dificultar que la sustracción se lleve a la práctica, o para desincentivar la sustracción. Al decidir qué medidas restrictivas son necesarias, los tribunales deben tener en cuenta tanto la necesidad de protección del menor de la sustracción, como el derecho del menor a mantener el contacto con ambos progenitores.¹⁰⁹ Se pueden justificar normas más estrictas cuando haya un riesgo creíble de sustracción. (Ver abajo en 3.2)

Plantear una base legislativa clara sobre responsabilidad civil (al igual que sobre responsabilidad penal) puede actuar también como una manera efectiva, para desincentivar la sustracción. En determinados Estados, un progenitor que sustrae a un menor, sin perjuicio de la responsabilidad penal que le corresponda, habrá cometido un acto ilícito en derecho civil. Como consecuencia, el progenitor será responsable de pagar al progenitor que tenga la custodia del menor todos los costes y gastos que se le hayan ocasionado con motivo de perseguir la restitución del menor.¹¹⁰

Las respuestas al Cuestionario indican que, en muchos Estados, los tribunales tienen amplios poderes para tomar cualquier orden que consideren necesaria para evitar la sustracción.¹¹¹ Sin embargo, se dará también que, en muchos Estados, hay una falta de legislación específica designada para impedir o para servir como impedimento a la sustracción de menores.¹¹² A pesar de que una plena discrecionalidad judicial puede dar a los tribunales una flexibilidad para tomar una amplia gama de medidas preventivas, dicha discrecionalidad debería complementar, y no sustituir, la legislación correspondiente. Al introducir medidas preventivas sobre una base legal firme, se asegura que haya un claro e inequívoco aviso de las consecuencias potenciales de intentar sustraer a un menor.

2.2 ESTABLECIMIENTO EN OTRO PAÍS

- **Un enfoque restrictivo a los asuntos de establecimiento en otro país puede tener un efecto negativo en el funcionamiento del Convenio de 1980¹¹³ y puede fomentar la sustracción.**

¹⁰⁷ Ver la respuesta de ICMEC/NCMEC al Cuestionario. Tal legislación existe en los Estados Unidos en California, Illinois y Oregon.

¹⁰⁸ Ver el Código Parental sueco, capítulo 6 sección 2a.

¹⁰⁹ Ver artículo 10(2) de la *Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño*.

¹¹⁰ Ver la respuesta de Alemania al Cuestionario. La base legislativa para la responsabilidad civil se halla en la sección 823[2] del Código Civil alemán.

¹¹¹ Cuando un menor ha sido sustraído a Israel, los tribunales tienen amplios poderes bajo la Ley de implementación del Convenio de La Haya (Restitución de los menores sustraídos) de 1991 para evitar una futura sustracción. El tribunal puede, por ejemplo, considerar la emisión de "cualquier orden que pueda evitar un daño futuro al menor o a los derechos de las partes interesadas, o que pueda garantizar la restitución voluntaria del menor, o la solución amistosa de la cuestión" [traducción de la Oficina Permanente]. Ver la respuesta de Israel al Cuestionario.

¹¹² La importancia de tales medidas se enfatiza en un buen número de respuestas al Cuestionario, y en algunos Estados las medidas se aprueban con rapidez. De acuerdo con la respuesta de Eslovaquia al Cuestionario, "no hay disposiciones específicas en el derecho eslovaco que puedan actuar como elemento disuasorio o que tengan un efecto preventivo. En conexión con la recodificación del Código de Procedimiento Civil (y la ratificación del Convenio Europeo sobre derecho de visita), será deseable la aprobación de tales medidas" [traducción de la Oficina Permanente].

¹¹³ Ver *infra* nota 124.

Cuando un progenitor con el derecho de custodia¹¹⁴ se establece en otro Estado con el menor, el otro progenitor puede desear que se tomen medidas para proteger sus derechos de visita. De igual modo, si un progenitor con derechos de visita se establece al extranjero, el progenitor con derecho de custodia puede desear tomar medidas para protegerse de una eventual retención ilícita del menor por el progenitor con derechos de visita cuando el menor debe realizar su visita en el extranjero.

Los Estados enfocan de maneras diferentes la cuestión de los establecimientos en otro país. En algunos Estados normalmente se exige el consentimiento de todas las personas con derechos de custodia antes de aprobar una orden para permitir el establecimiento de un menor en otro país.¹¹⁵ Puede exigirse, además, el consentimiento del progenitor con derechos de visita.¹¹⁶ En algunos Estados corresponde a los tribunales decidir sobre las cuestiones de establecimiento en el extranjero,¹¹⁷ mientras que en otros, esta decisión corresponde a los progenitores y no a los tribunales.¹¹⁸ También puede ser un requisito conforme al derecho interno, que el progenitor con el derecho de custodia dé aviso de cualquier intención de cambio del lugar de residencia.¹¹⁹

Al decidir sobre cuestiones de establecimiento en otro país, los tribunales pueden incluir condiciones a las órdenes incluyendo la necesidad de garantizar que las órdenes relativas a los derechos de visita de otro progenitor puedan reconocerse en ese segundo Estado.¹²⁰ Los tribunales también pueden exigir un determinado periodo de aviso para la propuesta de establecimiento en otro país para dar al progenitor que se queda la oportunidad de combatir la solicitud si lo desea.¹²¹ Varias respuestas al Cuestionario indicaron que cuando algún progenitor no está satisfecho con la decisión sobre el establecimiento en otro país puede haber un elevado riesgo de sustracción. El progenitor al que no se le permite el derecho a trasladarse puede, en consecuencia, intentar la sustracción;¹²² y el progenitor que permanece en el Estado y no está conforme con las disposiciones para proteger sus derechos de visita puede intentar retener al menor en una visita posterior.¹²³ Al respecto, las Conclusiones y Recomendaciones de la Cuarta Comisión Especial indican que:

“Los tribunales tienen actitudes radicalmente diferentes respecto a asuntos de establecimiento en otro país, que se presentan con una frecuencia que no fue prevista en 1980 cuando se redactó el Convenio. Se reconoce que un enfoque restrictivo de las solicitudes de establecimiento en otro país puede tener un efecto adverso sobre el funcionamiento de 1980”.¹²⁴

¹¹⁴ Se reconoce que “progenitor con derecho de custodia” es un concepto que ha perdido relevancia en algunos sistemas legales. Sin embargo, para los objetivos de esta Guía de buenas prácticas, el término “progenitor con derecho de custodia” se utiliza para referirse al progenitor con el que el menor vive habitualmente.

¹¹⁵ Ver artículo 264 (4°) del Código Civil de Argentina, y en relación con Islandia, el artículo 39, párrafo 2, de la Ley respecto a los menores, n° 20/1992, (artículo 28 párrafo 8, de la nueva Ley, n°. 76/2003). En relación con el Reino Unido (Escocia) ver La Ley de menores de 1995 sección 2(3).

¹¹⁶ Ver la respuesta del Reino Unido (Escocia) al Cuestionario.

¹¹⁷ En China (Hong Kong RAE), bajo la regla 94 de las *Matrimonial Causes Rules* (MCR) (capítulo 179A) una solicitud de desplazamiento permanente de un niño menor de 18 años debe efectuarse ante el tribunal. Ver la respuesta de China (Hong Kong RAE) al Cuestionario.

¹¹⁸ Algunos Estados, incluyendo Finlandia y Eslovaquia, han afirmado que los tribunales raramente atienden casos de establecimiento en el extranjero. En Islandia, un tribunal no puede tomar una decisión que permita a un progenitor desplazar a un menor de la jurisdicción. En Dinamarca y Suecia, un progenitor que tiene el derecho de custodia puede tomar la decisión unilateral teniendo en cuenta el Estado de la residencia del menor.

¹¹⁹ Por ejemplo, conforme a la *Children's Law Act*, 1997, c.C-8.2 con relación a Saskatchewan, y la *Canadian Divorce Act (Federal)*.

¹²⁰ Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario.

¹²¹ Bajo la *Canadian Divorce Act (Federal)* cualquier progenitor con el derecho de custodia de un menor nacido del matrimonio que pretenda cambiar el lugar de residencia de ese menor debe notificarlo al otro progenitor con al menos 30 días de antelación a dicho cambio o en otro plazo que especifique el tribunal. Ver también la respuesta de Malta al Cuestionario.

¹²² Ver la respuesta de Argentina al Cuestionario.

¹²³ Ver las respuestas de Argentina, Israel y Malta al Cuestionario.

¹²⁴ *Supra* nota 4. En párr. 7.3.

2.2.1 **Salvaguardar los derechos de visita del progenitor durante el establecimiento en otro país**

- **Como principio general, las disposiciones legales y las decisiones relativas a las cuestiones de derechos de visita transfronterizos deben tener en cuenta el riesgo de la sustracción internacional del menor.**
- **Las salvaguardas legales destinadas a ayudar el aseguramiento del ejercicio efectivo de los derechos de visita transfronterizos pueden ayudar a impedir la sustracción.**
- **Deben considerarse los beneficios de ser Parte en los instrumentos multilaterales que buscan la regulación de las cuestiones de derechos de visita transfronterizos, en especial el Convenio de La Haya de 1996.**

Aproximadamente el 17% de las solicitudes efectuadas en el marco del Convenio de 1980 relativas al derecho de visita se correspondían con la de un progenitor y su hijo que viven en Estados distintos.¹²⁵ Además, se nota que muchos solicitantes de la restitución del menor buscan en realidad garantizar su derecho de visita.¹²⁶ El artículo 21 del Convenio de 1980 tiene como fin “la organización o la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de visita” y “eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos para el ejercicio de ese derecho”. Salvaguardar los derechos de visita es esencial para evitar la sustracción. En la Tercera Reunión de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento del Convenio de 1980 se afirmó sucintamente que “las sustracciones pueden incluso evitarse ayudando a los progenitores a obtener el adecuado acceso a sus hijos”¹²⁷ [traducción de la Oficina Permanente]. Los Estados deberían estar especialmente atentos a la potencial sustracción internacional al tratar los casos sobre cuestiones relativas a los derechos de visita.¹²⁸

La Comisión Especial de 2002 formuló varias conclusiones en relación a los derechos de visita transfronterizos, incluyendo, entre otros:

“Se debería continuar el trabajo sobre un capítulo separado de la Guía de buenas prácticas relativas al derecho de visita transfronterizo en el contexto del Convenio de 1980 con los siguientes objetivos:

- a. Promover las prácticas más consistentes y mejores en relación a aquellos asuntos en que se ha convenido caen dentro de la competencia y las obligaciones de los Estados Partes conforme al Convenio;
- b. Proveer ejemplos de prácticas aún en relación a cuestiones que caen dentro de las áreas controvertidas de Interpretación”.¹²⁹

Además, la Comisión Especial concluyó que:

“Se debería iniciar trabajos sobre la formulación de principios y consideraciones generales. La idea no es crear un conjunto de principios aplicables para acceder generalmente a casos, sino atraer la atención hacia ciertas consideraciones generales y características especiales, que necesitan ser tenidas en mente por los Estados Contratantes y sus autoridades cuando formulen políticas con respecto a casos de derecho de visita internacional. Estos principios generales no deberían ser

¹²⁵ Ver el Análisis estadístico de 1999, *supra* nota 16.

¹²⁶ Ver *ibid.* Muchas órdenes de restitución terminaron en visita ordenada o acordada.

¹²⁷ *Supra* nota 60. En párr. 80.

¹²⁸ Debería ponerse atención al trabajo de la Oficina Permanente sobre esta cuestión, en especial sobre el Informe sobre derechos de visita / derecho de tener un contacto transfronterizo. *Supra* nota 97.

¹²⁹ *Supra* nota 7. En párr. 2 (c).

obligatorios; ellos serían de naturaleza recomendatoria. Así como ofrecerían consejo general a los Estados al formular políticas en esta área, los principios generales podrían ser de ayuda a las Autoridades Centrales al informar de su práctica, los mismos podrían posiblemente ser de ayuda a las cortes y otras autoridades, así como a los solicitantes cuando presenten sus casos.”¹³⁰

El Convenio del Consejo de Europa sobre derechos de visita contiene disposiciones diseñadas para salvaguardar el disfrute de los derechos de visita de los progenitores. Las salvaguardas y garantías sugeridas incluyen: la supervisión de la visita; la obligación personal de cubrir el viaje y los gastos del menor, y, en su caso, los de la persona que acompañe al menor; el depósito de una garantía por parte de la persona con la que vive habitualmente el menor para asegurar que a la persona que busca la visita no se le impida la misma; la imposición de una multa a la persona que vive habitualmente con el menor si ésta niega el cumplimiento de la orden de visita.¹³¹ Muchas de estas salvaguardas existen en los derechos internos.¹³² De igual modo, los Estados deberían tener en cuenta los beneficios de ser Parte en instrumentos multilaterales que busquen regular esta área del derecho.¹³³

2.2.2 Salvaguardar los derechos del progenitor que tiene la custodia cuando el menor está involucrado en visitas al extranjero

- **Las disposiciones legales relativas al derecho de visita transfronterizo deberían incluir salvaguardas diseñadas para reducir el riesgo de una retención ilícita del menor durante la visita en el extranjero.**

El progenitor con el derecho de custodia puede desear obtener protección contra la retención ilícita o la sustracción cuando un menor se halla en una visita en el extranjero.¹³⁴ Es estas situaciones, un tribunal puede considerar proporcionar protección adicional para que actúe como elemento disuasorio. Un tribunal puede, por ejemplo, emitir una orden de visita condicional o sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, tales como la supervisión de la visita por un profesional o por un miembro de la familia; el depósito de una garantía económica por la persona con el derecho de visita; la exigencia de que el progenitor con derecho de visita informe regularmente a la policía o a otra autoridad durante el periodo de la visita;¹³⁵ y/o, que la llegada y la salida del menor se registre en la embajada en el Estado de destino.¹³⁶ El tribunal también puede exigir que el progenitor que ejercite su derecho de visita proporcione uno o más de los siguientes datos: datos de contacto en el extranjero; número de pasaporte; datos de la tarjeta de crédito; número del permiso de conducir; datos del trabajo y de amigos; fotocopias de los billetes de avión; itinerario del viaje.

¹³⁰ *Supra* nota 7. En párr. 2 (d).

¹³¹ Ver artículo 10(2)(a).

¹³² Ver las respuestas al Cuestionario. Ejemplos de legislación nacional en esta área incluyen la Ley de Familia de Estonia, sección 52(1); la Ley sobre custodia de menores y derechos de visita de Finlandia, sección 9; el Código Civil alemán, sección 1684; el Código Parental de Suecia de 1998, sección 15.

¹³³ Ver *supra* en 1.1.2

¹³⁴ Tanto la retención como el desplazamiento se contemplan en los artículos 1 y 3 del Convenio de 1980.

¹³⁵ Ver la respuesta de Canadá (Québec) al Cuestionario.

¹³⁶ Ver el Informe sobre visita / derecho de tener un contacto transfronterizo, en el capítulo III sobre *garantías previas y salvaguardas*, párrafo 110. *Supra* nota 97. Sin embargo, las embajadas pueden no tener autoridad para hacer cumplir órdenes u obligar a las partes a que cumplan planes de viaje.

2.3 RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS ÓRDENES EN EL EXTRANJERO

- Las disposiciones para el mutuo reconocimiento (y el reconocimiento con anterioridad) y la ejecución de órdenes relativas a la custodia o a los derechos de visita constituyen una parte importante del entorno legal que impide la sustracción.

Las disposiciones para garantizar el reconocimiento y la ejecución de órdenes sobre custodia y derechos de visita son útiles para prevenir la sustracción.¹³⁷ En especial porque en los escenarios expuestos con anterioridad (en los que el progenitor con la custodia o con los derechos de visita se desplaza al extranjero), el peligro que una orden de un tribunal no sea reconocida o ejecutada en una jurisdicción extranjera. Para superar esta dificultad, un progenitor involucrado o un tribunal pueden buscar que el derecho de custodia o el de visita sea reconocido en el extranjero. Algunos instrumentos internacionales y regionales dan cuenta de esto.¹³⁸ El Convenio del Consejo de Europa sobre derechos de visita sugiere que los Estados pueden obligar a la persona que solicita el derecho de visita a presentar un documento emitido por el Estado donde se ha de efectuar la visita, certificando el reconocimiento y la declaración de ejecutividad de la orden sobre la custodia o la visita tanto antes de que se emita la orden como antes de que la visita tenga lugar.¹³⁹ El Convenio de La Haya de 1996 contiene una disposición (artículo 24) permitiendo el reconocimiento con antelación en un Estado Contratante de una medida de protección (que incluye una orden sobre la custodia o el derecho de visita) tomada en otro Estado Contratante.

Antes de emitir una orden permitiendo el traslado o el viaje al extranjero, un tribunal puede exigir la confirmación de que el tribunal extranjero correspondiente reconocerá y ejecutará las disposiciones de la orden emitida. A tal fin, el reconocimiento con anterioridad o la anotación de la orden en el país de traslado puede ser posible, como por ejemplo bajo el Convenio de La Haya de 1996. Otra opción para el tribunal de origen es exigir a una parte que solicite una orden en el tribunal extranjero que refleje las disposiciones de la orden emitida, o propuestas para emitirse, por el tribunal de origen. Tales órdenes son conocidas como “órdenes espejo”.¹⁴⁰ También se sugirió que llegar a un acuerdo notarial que fuese reconocido en una jurisdicción extranjera podría proporcionar una comodidad adicional al progenitor que teme la denegación de sus derechos de visita o que teme la retención ilegal del menor durante la visita en el extranjero.¹⁴¹ (Ver arriba en 2.2.1 y 2.2.2)

¹³⁷ Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario, que incluye *The Child Custody Enforcement Act, R.S.M. 1987, c.C360* en relación con Manitoba, la *Children's Law Act, 1997, c.C-8.2* con respecto a Saskatchewan y la *Extra-provincial Enforcement of Custody Orders Act R.S.A. 2000, C.E-14*, en relación con Alberta.

¹³⁸ Ver en especial, el Convenio de 1996 y el Convenio del Consejo de Europa sobre derechos de visita específicamente en el artículo 14(1)(a). Ver también, el Informe sobre visita transfronteriza, *supra* nota 97.

¹³⁹ Ver artículo 10(2)(b) y 14(1)(b).

¹⁴⁰ Ver *Gumbrell v. Jones* [2001] NZFLR 593 disponible en el INCADAT en: [HC/E/NZ 446]

¹⁴¹ Ver Lowe, Everall y Nicholls, “*International Movement of Children Law Practice and Procedure*” (*Family Law*, 2004), en 149. (En adelante “Lowe, Everall y Nicholls”).

3. MEDIDAS DE REACCIÓN – RESPONDER A UN RIESGO CREÍBLE DE SUSTRACCIÓN

- Las disposiciones legales y las prácticas administrativas deberían permitir a las autoridades de los Estados a dar una respuesta rápida y efectiva cuando se da un riesgo creíble de sustracción.

Además de las medidas de acción, que son generalmente aplicables o se imponen cuando hay un elevado riesgo de sustracción, los Estados deberían implementar medidas preventivas para responder a un específico riesgo creíble de sustracción. Esto incluye circunstancias en las que haya existido una amenaza de sustracción o en las que se considere que una sustracción ocurrirá probablemente. Las disposiciones del derecho nacional y las prácticas administrativas deberían permitir a las autoridades de los Estados a dar una respuesta rápida y efectiva en tales circunstancias. Las medidas actuales varían entre Estados y dependen de determinadas circunstancias y de la urgencia que se percibe de la situación.¹⁴²

3.1 BARRERAS AL VIAJE INTERNACIONAL

- Debería ser posible implementar sin dilación barreras efectivas al viaje internacional.

Además de las barreras al viaje internacional de aplicación general, como la exigencia de poseer y emitir documentación de viaje válida, se exigen medidas adicionales cuando hay un riesgo creíble de sustracción o cuando la sustracción es inminente. En ese nivel, la prevención reside, en primer lugar, en implementar sin dilación barreras efectivas al viaje internacional.

3.1.1 Documentación de viaje

3.1.1.1 Emitir pasaportes y documentos de identidad

Las siguientes medidas pueden servir de ayuda para responder ante un riesgo creíble de sustracción:

- Implementar un sistema de alerta de pasaporte para avisar a una determinada persona si la solicitud de pasaporte se efectúa para un menor.
- Rechazar la emisión de un pasaporte para un menor o rechazar la inscripción del menor en el pasaporte de una determinada persona cuando hay un riesgo creíble de sustracción.
- Garantizar que las órdenes que impiden el desplazamiento desde una jurisdicción se transmitan a las autoridades que emiten los pasaportes para evitar que emitan el pasaporte a un menor.
- Dar competencias a las autoridades que emiten los pasaportes para inscribir avisos o condiciones en los pasaportes emitidos para menores.

¹⁴² “Cada situación es distinta, es necesario evaluar caso por caso los medios o soluciones de prevención que sean más adecuadas para cada progenitor” [traducción de la Oficina Permanente]. Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario.

Además de las normas generales que exigen el consentimiento para la emisión de cualquier pasaporte para un niño, se pueden imponer más restricciones cuando hay un riesgo creíble de sustracción. En algunos Estados puede ser posible revocar el consentimiento dado para la obtención de un pasaporte¹⁴³ o solicitar a un tribunal una orden para prohibir la emisión de un pasaporte¹⁴⁴ o, si ya ha sido emitido, la entrega del pasaporte,¹⁴⁵ o prohibir el viaje de un menor, lo cual puede conllevar a la autoridad encargada a rechazar la emisión del pasaporte. En algunos Estados es posible introducir un aviso en la Autoridad que emite los pasaportes y así ésta se abstendrá de emitir un pasaporte para un niño,¹⁴⁶ o notificará a una determinada persona si se ha recibido una solicitud de pasaporte en relación con un determinado menor.¹⁴⁷ En un Estado, una orden de un tribunal que prohíba a un adulto desplazar a un determinado menor de la jurisdicción será inmediatamente notificada a la autoridad que emite los pasaportes, prohibiendo a ésta la emisión de un pasaporte para el menor.¹⁴⁸ En caso de que los progenitores que tienen la custodia compartida no estén de acuerdo en la emisión de un pasaporte, serán a menudo los tribunales quienes deberán tomar la decisión final.¹⁴⁹

En algunos Estados un progenitor puede solicitar que la autoridad emisora introduzca avisos o condiciones en un pasaporte sobre su uso. Se puede incluir la necesidad del consentimiento de ambos progenitores que deberá mostrarse además del pasaporte cuando un menor abandone el Estado.¹⁵⁰ La legislación de un Estado permite a un progenitor que cuenta únicamente con la custodia solicite que esto sea mencionado en el pasaporte.¹⁵¹ Además, cuando se emita un documento de identidad en vez de un pasaporte, también puede ser posible la anotación indicando el consentimiento en el documento de identidad.¹⁵²

En algunos Estados, la obtención de un pasaporte para un menor o un adulto mediante afirmaciones falsas o mediante engaño a sabiendas es un delito.¹⁵³ En algunos Estados, si un progenitor teme que el otro progenitor podría intentar la utilización de medios fraudulentos para obtener un pasaporte, es posible introducir el nombre del menor en un registro durante un determinado periodo de tiempo para que así las autoridades estén alertadas.¹⁵⁴ En un Estado, si una persona sospechosa de haber cometido un crimen, incluyendo la separación ilícita de un menor de su progenitor, solicita un pasaporte, la Autoridad que emite los pasaportes debe informar al oficial de policía que lleve la

¹⁴³ Ver la respuesta de Finlandia al Cuestionario.

¹⁴⁴ Ver las respuestas de Argentina, China (Hong Kong RAE) al Cuestionario. Ver también la *Care of Children Act* de Nueva Zelanda de 2004, sección 77; y la *Passports Act* de Nueva Zelanda de 1992, sección 4.

¹⁴⁵ Ver la respuesta de Argentina al Cuestionario.

¹⁴⁶ En Canadá, si un progenitor teme que su hijo sea sustraído, puede solicitar que la Autoridad encargada de la emisión de los pasaportes introduzca una advertencia en su sistema en relación con el menor. Si el menor es objeto de una orden judicial, el menor permanecerá en el sistema hasta los 16 años de edad. Si no hay orden judicial, el menor permanecerá en el sistema durante 3 meses y entonces el progenitor puede solicitar la renovación si lo considera apropiado. Ver la respuesta de Canadá (Québec) al Cuestionario. Ver también la respuesta de Nueva Zelanda al Cuestionario.

¹⁴⁷ Para información sobre el funcionamiento de este sistema en los Estados Unidos ver < www.travel.state.gov/passport/ppi/family/family_866.html >.

¹⁴⁸ Ver la respuesta de Malta al Cuestionario.

¹⁴⁹ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario.

¹⁵⁰ Ver la respuesta de Canadá (Québec) al Cuestionario. En Francia, las siguientes condiciones pueden inscribirse en la página 5 del pasaporte cuando el pasaporte se emite para un menor: una condición de que el pasaporte sólo se podrá utilizar con su presentación en el control de fronteras con autorización de ambos progenitores. Cuando se inscribe a un menor en el pasaporte de un progenitor, que se aporte el consentimiento expreso del otro progenitor antes de que se desplace al menor. Cuando el menor no está inscrito en el pasaporte de un tercero, que el consentimiento de ambos progenitores se dé antes de que el menor pueda desplazarse y que ese desplazamiento sea de forma temporal. Ver Circular Nº. INTD9000124 de mayo de 1990. Estas restricciones pueden inscribirse de tres maneras que indican la duración en la que son válidas. Pueden inscribirse como *Mesures d'opposition en urgence*, *mesure d'opposition conservatoire* y *mesure d'opposition de longue durée*.

¹⁵¹ Ver la respuesta de Suiza al Cuestionario.

¹⁵² Ver la respuesta de Polonia al Cuestionario donde afirma que, sobre la base de acuerdos bilaterales con determinados Estados vecinos, se puede adjuntar una indicación en los documentos de identidad.

¹⁵³ Ver, por ejemplo, la sección 57(2) del Código Penal de Canadá (*Federal*).

¹⁵⁴ Ver la respuesta de Canadá (Québec) al Cuestionario.

investigación sobre tal solicitud. La Autoridad que emite el pasaporte deberá entonces esperar una semana tras pasar dicha información para poder emitir el pasaporte.¹⁵⁵

3.1.1.2 Emisión de visados

- **Las solicitudes de visados para progenitores y menores deberían poder considerarse separadamente.**
- **Debería advertirse a los progenitores que pretendan evitar la emisión de un visado para un menor que la obtención de un visado para entrar en un Estado puede permitirle la entrada en otros Estados en una región.**

Los Estados tienen normas distintas sobre la denegación de las solicitudes de visado. Se puede necesitar una orden judicial para denegar o restringir la emisión de un visado.¹⁵⁶ También, puede ser posible que un progenitor o su abogado soliciten que no se emita un visado para un menor.¹⁵⁷ También se puede denegar un visado si es obvio que su concesión podría facilitar un desplazamiento o una retención ilícita.¹⁵⁸

El visado obtenido para entrar en un Estado ubicado en una región de fronteras abiertas normalmente permite la entrada en todos los demás Estados de esa región.¹⁵⁹ Así, si un progenitor desea solicitar que un Estado extranjero no emita un visado para un menor, puede ser necesario extender la solicitud a todos los Estados de la región de que se trate para asegurarse de que el menor no entre en ese Estado a través de otro Estado de esa región. También es importante que los Estados consideren la emisión de visados para cada viajero de forma individual. En algunos Estados, que se otorgue un visado a un progenitor no significa necesariamente que el visado se concederá automáticamente al hijo.¹⁶⁰ En otro Estado, cuando se otorga un visado a un progenitor, es deseable que se dé también el visado al hijo durante el mismo periodo de tiempo.¹⁶¹

3.1.1.3 Retención y revocación de pasaportes y documentos de identidad

- **Debería considerarse la implementación de un procedimiento para la retención o revocación del pasaporte de un menor cuando hay un riesgo creíble de sustracción.**
- **Debería considerarse la implementación de un procedimiento para la retención o revocación, en circunstancias adecuadas, del pasaporte de un adulto con la finalidad de eliminar una inscripción relativa a un menor.**
- **Un sistema que permita, o en el que se pueda solicitar, la entrega del pasaporte de un menor o de un progenitor a la autoridad que corresponda durante el**

¹⁵⁵ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario. Además, Suecia comentó que esta disposición es de utilidad en casos en los que un progenitor que pretende sustraer a un menor ya puede ser sospechoso de haber cometido un delito del capítulo 7, sección 4 del Código Penal sueco (que es el delito de separar ilícitamente a un menor (de menos de 15 años) de su o sus progenitores).

¹⁵⁶ Ver la respuesta de Argentina al Cuestionario.

¹⁵⁷ Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario. Esto solo es posible cuando el menor tiene únicamente la nacionalidad canadiense.

¹⁵⁸ Ver la respuesta de Polonia al Cuestionario.

¹⁵⁹ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario, en relación con los Estados *Schengen* y los Estados del Espacio Económico Europeo.

¹⁶⁰ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario.

¹⁶¹ Ver la respuesta del Reino Unido (Escocia) al Cuestionario.

tiempo de la visita puede constituir una salvaguarda efectiva contra la sustracción.

Un procedimiento para la retención o revocación del pasaporte de un menor cuando hay un riesgo creíble de sustracción es una medida preventiva útil.¹⁶² Queda claro de las respuestas al Cuestionario que, como regla general, debe solicitarse a un tribunal.¹⁶³ Sin embargo, en una respuesta al Cuestionario se comentó que la autoridad que emite los pasaportes tiene competencia para retirar el pasaporte de un menor a solicitud de cualquiera de los progenitores que tenga la custodia.¹⁶⁴ En algunos Estados los tribunales no tienen competencia para revocar pasaportes salvo como condición para la visita¹⁶⁵ o en circunstancias en las que el tenedor del pasaporte se halla detenido para investigarlo.¹⁶⁶ Además de la retención o revocación del pasaporte de un menor, puede ser posible impedir la inscripción de un menor en el pasaporte de un adulto¹⁶⁷ u ordenar la revocación del pasaporte de un adulto para impedir que ese adulto abandone la jurisdicción con el menor.

Por el contrario, en algunos Estados no es posible revocar el pasaporte de un adulto. Tal acción podría constituir una violación del derecho constitucional de viajar que tienen los ciudadanos.¹⁶⁸ No obstante, puede ser posible ordenar que el pasaporte sea retenido por la autoridad competente ya sea indefinidamente o temporalmente.¹⁶⁹ También es posible que los tribunales de algunos Estados ordenen que el pasaporte de un adulto y/o de un menor sea retenido durante el tiempo en que dure la visita. Sin embargo, las autoridades que emiten el pasaporte deben también notificar en tales circunstancias que se impida al tenedor del pasaporte solicitar un nuevo pasaporte bajo la alegación de que su anterior pasaporte se ha extraviado o ha sido robado.¹⁷⁰

Las normas que regulan las circunstancias en las que los pasaportes u otros documentos de viaje pueden ser retenidos y el procedimiento que debe seguirse para asegurar que dicha retención son de especial importancia en jurisdicciones en las que la existencia de documentación de viaje válida para el menor es considerada como un consentimiento parental suficiente para el viaje. Sin la regulación adecuada puede ser difícil para un progenitor que originariamente consintió la emisión de un pasaporte revocar dicho consentimiento, o más en concreto, dar efecto práctico a la revocación del consentimiento.

3.1.1.4 Menores con más de una nacionalidad

- **Fomentar la cooperación entre oficinas consulares en relación a la emisión, retención y/o revocación de pasaportes y visados para menores con más de una nacionalidad es una medida preventiva útil.**

Las normas relativas a la emisión, restricción, retención o revocación de la documentación de viaje tiene un efecto limitado en relación con los menores que tienen más de una

¹⁶² Ver las respuestas de Argentina, Canadá, Islandia e Italia al Cuestionario. Ver la *Canadian Divorce Act (Federal)* s16(6).

¹⁶³ Ver las respuestas de Argentina, Italia, Malta y Nueva Zelanda al Cuestionario.

¹⁶⁴ Ver la Ley sueca de pasaportes de 1978 y las Normas sobre pasaportes de 1979.

¹⁶⁵ Ver la Ley sueca de pasaportes de 1978 y las Normas sobre pasaportes de 1979.

¹⁶⁶ Ver la respuesta de Panamá al Cuestionario.

¹⁶⁷ Ver la respuesta de Malta al Cuestionario. En Dinamarca no es posible revocar el pasaporte de un menor o de un adulto, sin embargo, un Nuevo proyecto de ley puede hacer posible la revocación del pasaporte de un adulto para eliminar el nombre de un menor en el mismo.

¹⁶⁸ Ver la respuesta de Croacia al Cuestionario.

¹⁶⁹ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario. Si no se ha tomado una decisión final en el plazo de una semana, el pasaporte debe ser devuelto a su titular.

¹⁷⁰ Ver artículo 10(2)(b) del Convenio del Consejo de Europa.

nacionalidad. A menudo, pero no siempre,¹⁷¹ las personas con más de una nacionalidad tiene derecho a un pasaporte/documento de identidad por cada uno de los Estados de los que son nacionales. Como consecuencia, cualquier norma que restrinja la emisión del pasaporte, o que ordene la retención o la revocación, no impedirá que el menor o el adulto viajen allí donde les es permitido utilizar el pasaporte emitido por un Estado distinto.¹⁷²

En tales circunstancias puede solicitarse, normalmente a través de las oficinas consulares, que un Estado no emita un pasaporte a uno de sus ciudadanos. El otro Estado no tiene ninguna obligación de actuar ante tal solicitud pero, si está de acuerdo en que existe un riesgo creíble de sustracción, puede rechazar voluntariamente la emisión de dicho pasaporte.¹⁷³ Generalmente, un Estado no tiene autoridad sobre la emisión o revocación de un pasaporte de otro Estado.¹⁷⁴ Sin embargo, en Escocia, el *Court of Session* puede ordenar no solo la entrega de un pasaporte del Reino Unido sino también el de otro Estado.¹⁷⁵

Se afirmó en una respuesta al Cuestionario que la disponibilidad de más de un pasaporte dificulta el control en las fronteras.¹⁷⁶ Algunos Estados exigen a sus ciudadanos que entren y salgan del país con el pasaporte de ese país.¹⁷⁷ Debería advertirse a las autoridades de todos los Estados que muchos menores involucrados en potenciales sustracciones tienen más de una nacionalidad.

3.1.2 Controles fronterizos

3.1.2.1 Órdenes de interdicción de salida del territorio

- **Una orden de interdicción de salida del territorio es un valioso mecanismo legal para evitar que un menor abandone una jurisdicción. Es beneficioso si la orden de interdicción de salida del territorio puede obtenerse con rapidez incluyendo *ex parte* y fuera de las horas normales de atención.**
- **Las órdenes de interdicción de salida del territorio deberían expresarse con claridad y precisión, teniendo en cuenta la posibilidad de que el menor o el adulto con más de una nacionalidad pueden viajar con el pasaporte de otro Estado.**
- **Las órdenes de interdicción de salida del territorio deberían transmitirse con rapidez a las autoridades correspondientes.**

Las órdenes de interdicción de salida del territorio son órdenes otorgadas por el tribunal para impedir la sustracción de un menor dando poder a las autoridades de la frontera para detener al menor y al sustractor, o por otra parte, para impedir que abandonen la

¹⁷¹ Por ejemplo, en Polonia, no se acepta la doble nacionalidad, y se considera a los menores ciudadanos de un solo Estado. Ver la respuesta de Polonia al Cuestionario.

¹⁷² Para información sobre doble nacionalidad de los Estados Unidos y Canadá, ver, respectivamente: < www.travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/cis/cis_1753.html > y < www.voyage.gc.ca/main/pubs/dual_citizenship-en.asp >.

¹⁷³ Algunos Estados afirmaron que a menudo hay una buena cooperación entre oficinas consulares.

¹⁷⁴ Ver las respuestas de Canadá y Alemania al Cuestionario.

¹⁷⁵ Ver la respuesta del Reino Unido (Escocia) al Cuestionario.

¹⁷⁶ En respuesta al Cuestionario, Canadá (Québec) afirmó: "Cuando un menor es ciudadano canadiense y también de otro país, es en ese momento que el control de documentos de viaje se vuelve más difícil" [traducción de la Oficina Permanente].

¹⁷⁷ Ver la respuesta de Argentina al Cuestionario, y ver la página web de *Canadian Consular Affairs* en relación a Polonia en < www.voyage.gc.ca/main/pubs/dual_citizenship-en.asp >.

jurisdicción.¹⁷⁸ De acuerdo con una respuesta al Cuestionario, las órdenes de interdicción de salida del territorio suelen ser muy efectivas y pueden obtenerse *ex parte* y fuera de horas.¹⁷⁹ En algunos Estados las órdenes de los tribunales prohibiendo la sustracción se transmiten automáticamente al personal de fronteras,¹⁸⁰ mientras que en otros Estados, el progenitor debe asegurarse de que la orden se ha transmitido debidamente.¹⁸¹ También debería tenerse en cuenta por los tribunales que emitan una orden de detención el hecho que un menor o el potencial sustractor pueden tener más de un pasaporte. Una orden de interdicción de salida del territorio es tan efectiva como lo sea la información que se dé en la misma, y puede resultar carente de eficacia si el menor o el progenitor viajan con un pasaporte distinto no especificado en la orden.¹⁸² Las órdenes de interdicción de salida del territorio no se encuentran disponibles en los Estados Unidos; sin embargo, este país ha comentado que los controles en la frontera son reforzados cuando un aviso amarillo de la Interpol ha sido emitido. Este aviso otorga la base legal para detener un menor en la frontera y dar aviso a la fuerza pública local.

3.1.2.2 Sistemas de alerta portuaria/vigilancia

- **El funcionamiento de sistemas de alerta portuaria/vigilancia es un mecanismo valioso para evitar que un menor abandone una jurisdicción.**
- **La información requerida para activar estos sistemas debería transmitirse a los puertos correspondientes sin demora.**
- **Fomentar la cooperación en los controles fronterizos facilita el compartir la información y los datos necesarios para hacer funcionar un sistema de alerta portuaria/vigilancia.**

En la mayoría de Estados que contestaron al Cuestionario existe algún sistema de alerta portuaria/vigilancia.¹⁸³ Éstos varían en su ámbito, pero esencialmente tratan de la aportación de información sobre potenciales sustraídos y sustractores al personal que gestiona las fronteras en aras a impedir la sustracción. En algunas jurisdicciones, el sistema de alerta portuaria/vigilancia puede activarse por un progenitor que sospecha que un menor ha sido sustraído.¹⁸⁴ Sin embargo, en muchas jurisdicciones sólo se activará a partir de una orden de detención válida emitida por un tribunal.¹⁸⁵

¹⁷⁸ En Dinamarca, por ejemplo, la policía del aeropuerto puede detener a una persona que va a llevarse ilícitamente a un menor fuera del país. En Eslovaquia, no es posible para los tribunales emitir órdenes de este tipo, limitando la libertad de movimiento.

¹⁷⁹ Ver la respuesta de Israel al Cuestionario.

¹⁸⁰ En Argentina, una orden que prohíbe que una persona abandone la jurisdicción se notifica a todas las autoridades relevantes a través del uso del ISOPRO, una intranet puesta en funcionamiento por el Ministerio de Seguridad Nacional. En Panamá, una vez que una autoridad judicial ha emitido una orden restringiendo el viaje, se comunica inmediatamente a la Dirección Nacional de inmigración, quien emitirá una alerta a los aeropuertos y fronteras. En Malta, las órdenes que impiden el desplazamiento se notifican inmediatamente al Agente Principal de Pasaportes, el Director de la Policía, al Interventor de Aduanas y al Presidente del aeropuerto internacional.

¹⁸¹ Ver la respuesta de China (Hong Kong RAE) al Cuestionario.

¹⁸² Ver la respuesta de Israel al Cuestionario.

¹⁸³ Ver las respuestas de Argentina, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Israel, Italia, Malta, Nueva Zelanda, Panamá, Polonia, Suiza y del Reino Unido (Escocia).

¹⁸⁴ Ver las respuestas de Croacia y Dinamarca al Cuestionario. En Estonia, al progenitor que teme que su hijo ha sido sustraído se le exige que contacte con los servicios sociales, quienes, a su vez, lo notificarán a los agentes de frontera y/o a la policía.

¹⁸⁵ Por ejemplo, en Australia, China (Hong Kong RAE) e Israel. En su respuesta al Cuestionario Alemania indicó que sólo en circunstancias especiales, cuando hay un peligro concreto de que un padre que no tiene la custodia de un menor en exclusiva intente sustraer a un menor, y cuando no hay tiempo suficiente para obtener una orden judicial, la Policía Federal de fronteras intervendrá. Alemania explica que el trasfondo de esta política es que si la Policía Federal de fronteras

Cuando se han introducido restricciones en el pasaporte, o cuando un progenitor no consiente que un menor abandone una jurisdicción, puede ser posible inscribir esta oposición en los controles fronterizos.¹⁸⁶ La información se distribuye entonces mediante las bases de datos a las que accede el personal de los puntos fronterizos, o en un Estado, mediante un fax enviado diariamente a todos los puertos.¹⁸⁷ Para asegurar que los agentes de los controles fronterizos puedan actuar con rapidez, la información debe procesarse tan rápido como sea posible.¹⁸⁸ Además, debe proporcionarse al personal suficiente poder para actuar. A menudo hay autoridades distintas en los controles fronterizos, y el acceso a la información entre autoridades es vital para que la alerta portuaria sea efectiva.¹⁸⁹ Estas autoridades distintas pueden tener sus propias bases de datos y puede ser posible introducir los detalles de una presunta sustracción en todas las bases de datos.¹⁹⁰ El alcance de la información que se tiene en las distintas bases de datos varía de un Estado a otro. Se sugirió que sería beneficioso que se pudiesen escanear fotografías y adjuntarlas a los ficheros.¹⁹¹

A menudo, la sustracción debe ser inminente para introducir información en estos sistemas. Las medidas pueden permanecer en marcha durante un plazo limitado de tiempo y los progenitores, u otras personas que aporten información, deberán especificar el punto de partida esperado y el destino.¹⁹² Las alertas portuarias pueden ser extremadamente efectivas, en especial en Estados que son una isla y en los que el viaje internacional normalmente se desarrolla por aire.¹⁹³

3.1.2.3 Otras barreras en las fronteras internacionales

- **La utilización de tecnologías modernas en las fronteras internacionales puede ser una manera altamente eficaz de evitar que una determinada persona abandone o entre en un Estado.**
- **Debería dárseles suficientes competencias al personal que opera en las fronteras, junto con los medios tecnológicos suficientes, para permitirles llevar a cabo sus funciones.**

Cuando un progenitor tiene una orden de un tribunal que le permite desplazar al menor, a menudo es aconsejable llevar dicha orden al viajar con el menor. Sin embargo, los agentes de policía indicaron que incluso cuando un progenitor puede mostrar una orden, puede no

interviniese en cada caso, sin el apoyo de una orden judicial que autorice la intervención, surgiría el peligro de que se impidiese ilícitamente el ejercicio de un derecho público.

¹⁸⁶ Ésta es la situación de Francia. Ver la Circular nº INTD9000124 de mayo de 1990.

¹⁸⁷ En el Reino Unido, la lista de alerta de sustracción de menores se actualiza y se circula diariamente a todos los puertos vía fax.

¹⁸⁸ Ver la respuesta de Nueva Zelanda, que afirma que las órdenes de los tribunales se introducen en el sistema informático del control fronterizo de aduanas a través de la sección de la Interpol de la Policía de Nueva Zelanda. Además, de acuerdo con la respuesta de Argentina al cuestionario, cuando un juez prohíbe abandonar el Estado, esta orden se envía a todas las autoridades al mando en las fronteras, incluyendo los agentes de policía y de inmigración, a través del ISOPRO, un sistema de comunicación instantáneo.

¹⁸⁹ Al respecto, es importante la cooperación entre las autoridades relevantes. Ver *infra* en 5.5.

¹⁹⁰ En el Reino Unido, la National Ports Office recibe información y pasa los detalles relevantes de potenciales sustraídos a la *Immigration Service Suspect Index Control Unit* (ISSICU) quien introducirá los datos en su sistema de vigilancia informático. Dichos datos permanecerán en el sistema durante un mes.

¹⁹¹ Información obtenida de una reunión con la Unidad de sustracción de menores de Heathrow, Londres, marzo de 2003.

¹⁹² Por ejemplo, en el Reino Unido, una sustracción potencial debe ser "real e inminente" y la parada en Puerto permanecerá en vigor durante 28 días. Ver *Practice Direction* [1986] 1 ALL ER 983 and *The Child Abduction Act 1984: 'Port Stop' Procedures Home Office Circular No 21/1986*.

¹⁹³ Ver la respuesta de Nueva Zelanda al Cuestionario y la información proporcionada por Australia. Nueva Zelanda comentó que las alertas se utilizan ampliamente y que son extremadamente eficaces. De una población de aproximadamente 4 millones de personas, había 5.108 alertas en el momento en que se envió el Cuestionario.

haber indicación alguna sobre la vigencia de la orden, o si, de hecho, hay órdenes contradictorias. Al respecto, se sugirió que sería beneficioso el establecimiento de un registro computarizado de las órdenes correspondientes accesible para los agentes de policía en los puntos de partida.¹⁹⁴ Las entradas en la base de datos deberían hacerse de forma rápida, especialmente si una orden ha cambiado o ha perdido su vigencia.

En algunos Estados la policía o los agentes de inmigración pueden comprobar la información del pasajero antes del vuelo. Esto puede advertirles sobre la identidad de los viajeros y puede cruzarse la información con las bases de datos computarizadas para ayudar a impedir una posible sustracción.¹⁹⁵ El uso de tecnología biométrica también es posible, y está siendo considerado por algunos Estados. En Islandia se ha instalado un sistema de vigilancia biométrica en el aeropuerto internacional. Se necesita una fotografía del menor y una prueba de la prohibición de viajar para que el sistema se active si un menor entra en el área de salidas del aeropuerto.¹⁹⁶ Otro Estado aprobará legislación el próximo año exigiendo a aquellas personas que quieran entrar en el Estado que estén en posesión de un pasaporte biométrico. Mientras que estas medidas están siendo muy efectivas en los Estados en las que funcionan, por supuesto están limitadas en relación a los viajes entre Estados que no exigen documentación de viaje y que no tienen controles fronterizos. El personal que opera en las fronteras debería beneficiarse de la tecnología moderna para efectuar un seguimiento y controlar los movimientos en las fronteras internacionales. (Ver arriba en 1.2.3)

3.2 DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y ÓRDENES JUDICIALES

- **Cualquier progenitor que tema una sustracción debería tener acceso efectivo a remedios de prevención legales, incluyendo, en su caso, la posibilidad de conseguir una orden para clarificar el estatus legal de un progenitor frente al menor.**

Las medidas preventivas que tienen fuerza de ley son particularmente efectivas.¹⁹⁷ Cuando existe un riesgo creíble de sustracción hay varios tipos de medidas que pueden solicitarse.¹⁹⁸ Las órdenes judiciales pueden clarificar o formalizar el estatus legal de un progenitor ante el menor. Las Autoridades Centrales y las organizaciones no gubernamentales a menudo aconsejan a un progenitor que teme una sustracción que solicite una orden judicial,¹⁹⁹ en especial, cuando ese progenitor tiene de facto la custodia. Sin embargo, debería señalarse que la posesión de una orden judicial no es necesaria para invocar los procedimientos establecidos en el Convenio de 1980.²⁰⁰

¹⁹⁴ La Policía encargada de la Unidad de Sustracción de Menores del aeropuerto de Heathrow sugirió que esto podría mejorar enormemente su capacidad de evitar sustracciones internacionales de menores. De otro lado, dicho sistema ha sido probado en los Estados Unidos y ha demostrado ser problemático debido al gran número de tribunales de ese Estado que pueden emitir órdenes.

¹⁹⁵ En una reunión con la Unidad de Sustracción de Menores, Londres, marzo de 2003, se sugirió que si esto se aplicase ampliamente podría ayudar a evitar un gran número de sustracciones.

¹⁹⁶ Ver la respuesta de Islandia al Cuestionario.

¹⁹⁷ Ver la respuesta de Malta al Cuestionario.

¹⁹⁸ Para un análisis de la utilidad de la obtención de una orden judicial en el Reino Unido, ver Lowe, Everall y Nicholls en el párr. 9.3. *Supra* nota 141

¹⁹⁹ Ver Reunite – *International Child Abduction Centre, Prevention Packs*. Disponible en < www.reunite.org >

²⁰⁰ Ver artículo 3 del Convenio, y el Informe Explicativo Pérez-Vera en el párr. 68 ss. *Supra* nota 17.

3.2.1 Medidas que pueden dificultar que se lleve a cabo una sustracción

- Las disposiciones legales nacionales, tales como restringir o imponer condiciones a los viajes internacionales, pueden dificultar que se lleve a cabo una sustracción.
- Se pueden incluir facultades como la imposición de restricciones o limitaciones a los acuerdos de visitas o la concesión de una orden temporal sobre la custodia.
- Cuando hay procedimientos en marcha sobre un menor, podría ser beneficioso introducir medidas provisionales que persigan impedir la sustracción.

Algunas órdenes y disposiciones están diseñadas para dificultar que la sustracción se lleve a cabo. Ejemplos de ello son:

- Órdenes temporales poniendo condiciones o restricciones a la visita o exigiendo que la misma sea supervisada²⁰¹ o limitada a la jurisdicción de la residencia habitual del menor.²⁰²
- Órdenes temporales sobre la custodia.²⁰³
- Órdenes dirigidas a la prevención del desplazamiento del menor de una determinada jurisdicción. Dichas órdenes pueden adoptar distintas formas. Algunas veces una orden puede restringir el derecho del menor a abandonar un determinado territorio.²⁰⁴ En su caso, la orden puede restringir la posibilidad de que un progenitor viaje de forma unilateral con el menor durante un periodo concreto de tiempo,²⁰⁵ o exigir el pasaporte del progenitor o del menor (y/o otra documentación de viaje) que deberá entregarse a una autoridad designada al efecto o ser depositada en el tribunal.²⁰⁶ Cuando no se hace de forma automática, una orden puede hacer necesario solicitar permiso para la obtención de un pasaporte para un menor. Determinadas órdenes pueden imponer una limitación

²⁰¹ Ver las respuestas de Canadá, China (Hong Kong RAE), Dinamarca, Finlandia, Alemania y Suecia al Cuestionario. En Alemania, cuando hay suficientes evidencias de que hay una probabilidad de que se produzca una sustracción, el derecho de visita puede denegarse, o permitirse en presencia de un tercero. Ver el Código Civil alemán (BGB) en la sección 1684[3] y 1684[4]. Ver la respuesta de Alemania al Cuestionario.

²⁰² Ver la respuesta de Alemania al Cuestionario.

²⁰³ Ver las respuestas de Croacia y Dinamarca al Cuestionario. Ver también, la Ley finlandesa sobre custodia y derechos de visita sobre menores, sección 17.

²⁰⁴ Ver las respuestas de Alemania, Islandia, Israel, Malta, Panamá y Polonia al Cuestionario. Sin embargo, en Eslovaquia, por ejemplo, no es posible tener tal orden porque no hay una legislación que contemple la imposición de restricciones al viaje para evitar la sustracción de un menor, y una orden judicial con este efecto (en ausencia de legislación que proporcione una base para la misma) sería inconstitucional dado que violaría el derecho fundamental de una persona a viajar libremente tal y como lo establece la Constitución eslovaca. De forma parecida, Suecia, en su respuesta al Cuestionario, explica que, al respecto, no tiene la flexibilidad o discrecionalidad de la que disfrutaban jurisdicciones del *common law* para ordenar la entrega de pasaportes. Los tribunales suecos no pueden ordenar la entrega de pasaportes, excepto como condición para una visita.

²⁰⁵ Ver la respuesta de Malta al Cuestionario cuando esta medida es posible incluso ante una amenaza de que el desplazamiento no es inminente. Se notificará igualmente la orden a las autoridades de los controles fronterizos para evitar que el potencial sustractor abandone el Estado. Esto también es posible en Italia, ver la respuesta de Italia al Cuestionario. Ver también, la Family Law Act 1986, s 35 del Reino Unido. Dichas órdenes también pueden obtenerse en Canadá, Estonia y Polonia. En Suiza se puede necesitar el consentimiento de la policía antes de que un progenitor pueda desplazar a un menor.

²⁰⁶ Ver las respuestas de Canadá, Finlandia, Alemania, Israel, Malta y Nueva Zelanda al Cuestionario. En Finlandia, la base legislativa relevante para esta exigencia se encuentra en la sección 9 de la Ley sobre custodia y derechos de visita sobre menores. En Nueva Zelanda, se encuentra en las secciones 77 y 118 de la *Care of Children Act*, de 2004.

automática sobre el periodo de tiempo en el que el menor puede ser desplazado fuera de la jurisdicción por un solo progenitor.²⁰⁷

- Disposiciones para proteger a los menores durante los procedimientos judiciales: por ejemplo, puede ser posible para el tribunal, a solicitud de cualquiera de los progenitores, emitir una orden que impida temporalmente el desplazamiento del menor de la jurisdicción mientras dure el proceso.²⁰⁸ También puede ser posible ordenar que se retengan los pasaportes mientras dure el proceso.²⁰⁹ Además, cuando en un Estado, se emite un decreto en un divorcio, es una disposición normal que no se desplace al menor de la jurisdicción.²¹⁰
- Si existe un riesgo real e inminente de que se produzca una sustracción, puede ser posible colocar al niño bajo una custodia de protección²¹¹ o emitir una orden de cuidado de emergencia respecto al menor.²¹²

En su caso, un tribunal puede estipular que las medidas tengan un efecto temporal o provisional.²¹³

3.2.2 Medidas que desalientan la sustracción

- **Disposiciones legislativas internas tales como exigir una garantía económica contra el desplazamiento o especificar las medidas punitivas que se impondrían si sucediese la sustracción, pueden servir como desaliento para la sustracción.**

Ejemplos de órdenes judiciales que pueden desalentar la sustracción incluyen:

- La exigencia de que se aporte una garantía económica contra el desplazamiento,²¹⁴ o que se presente una fianza²¹⁵ o aval al tribunal como condición para la visita, la cual será ejecutada en caso que se produzca la sustracción. (En algunos casos, el dinero puede utilizarse por el otro progenitor para solicitar la restitución).²¹⁶

²⁰⁷ Por ejemplo, en el Reino Unido, cualquier persona con una Orden de residencia bajo la s.8 de la Ley de menores de 1989, puede desplazar a un menor de la jurisdicción durante un periodo de un mes. Esta legislación pretende facilitar que los progenitores se tomen vacaciones con sus hijos, sin la necesidad de tener que volver a los tribunales para más órdenes mientras, simultáneamente, se están poniendo restricciones sobre el periodo de tiempo en el que un menor puede estar fuera de la jurisdicción.

²⁰⁸ Ver artículo 39, párrafo 1, de la Ley de menores, (artículo 35, párr. 4, de la nueva Ley N 76/2003), en Islandia. Ver también la respuesta de Polonia al Cuestionario.

²⁰⁹ Ver la respuesta de Israel al Cuestionario.

²¹⁰ Este es el caso de China (Hong Kong RAE) bajo la Norma 56(1)(c) y la Disposición 24 (1) de *Matrimonial Causes Rules* (MCR) (Cap.179A). Ver la respuesta de China (Hong Kong RAE) al Cuestionario.

²¹¹ En China (Hong Kong RAE), la s. 48 del *Matrimonial Causes Rules* permite que las autoridades tomen al menor bajo custodia para su protección. Ver también la respuesta de Argentina al Cuestionario.

²¹² Ver las respuestas de Finlandia e Israel al Cuestionario. En Suecia, un tribunal puede ordenar que un menor se someta al cuidado de las autoridades de forma inmediata, si no puede esperarse a la obtención de una orden judicial, la policía puede llevarse al menor en caso necesario. Ver también la respuesta de Nueva Zelanda al Cuestionario, y las secciones 77 y 118 de la *Care of Children Act*, de 2004, de Nueva Zelanda.

²¹³ En situaciones de emergencia, el juzgado de familia en Alemania puede aplicar todas las medidas preventivas posibles mediante un mandamiento temporal. Ver también la respuesta de Malta al Cuestionario.

²¹⁴ Ver las respuestas de Israel y Polonia al Cuestionario.

²¹⁵ Por ejemplo, el *Indiana Code* 31-17-2.

²¹⁶ Ver artículo 153 del *Code de procédure civile du Québec*, y la *Child Custody Enforcement Act*, R.S.M. 1987, c.C360 en Manitoba, y la *Children's Law Act*, 1997 c.C-8.2 en relación a Saskatchewan, en la respuesta de Canadá al Cuestionario.

- Medidas punitivas que pueden utilizarse contra un progenitor que desobedezca las órdenes o acuerdos correspondientes.²¹⁷ Un Estado mencionó que si el tribunal indica expresamente que hay un potencial incumplimiento de la orden, el tribunal puede advertir con anterioridad sobre la naturaleza de las medidas de ejecución que utilizará en tal caso si se viola la orden. Ese Estado apuntó que avisando con anterioridad se permite la ejecución de la orden de forma más rápida.²¹⁸ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el aviso con anterioridad de las medidas de ejecución puede conceder tiempo al potencial sustractor para elaborar un plan de evasión.

3.2.3 **Medidas que otorgan poderes a las autoridades y a las agencias**

- **Deberían darse suficientes poderes a los agentes de policía y otras agencias y cuerpos de seguridad para permitirles que proporcionen la debida asistencia para evitar las sustracciones.**
- **Debería advertirse a las autoridades que en algunos Estados, se exige una denuncia para autorizar a los agentes de policía y a las agencias para que actúen para evitar un desplazamiento de una jurisdicción.**

Puede ser necesaria una orden judicial para otorgar poderes a las autoridades o agencias para que actúen para evitar la sustracción y/o para poner en marcha determinadas medidas preventivas internas.²¹⁹ De acuerdo con una organización no gubernamental: “si bien las disposiciones de una orden de un tribunal o de las leyes diseñadas para regular el comportamiento de los progenitores no pueden impedir que actúe un determinado sustractor, éstas son cruciales para aportar una base para la implicación de los profesionales antes de la sustracción”²²⁰ [traducción de la Oficina Permanente].

Distintas autoridades y agencias pueden implicarse en algún momento para buscar impedir el desplazamiento y la retención ilícita. En algunos Estados, y en algunas situaciones, las autoridades y las agencias necesitan verse dotadas de poderes para actuar. En respuesta al Cuestionario, se apuntó que la legislación que aplica el Convenio de 1980 incluye apartados que otorgan poderes específicos a las policías locales y a los tribunales administrativos al tratar casos del Convenio de La Haya.²²¹ En una respuesta al Cuestionario se indicó que normalmente se necesita una orden de un tribunal para dejar al menor a cargo de las autoridades, pero dado que dicha orden no puede obtenerse fuera del horario de atención, la policía puede actuar de forma inmediata para proteger al menor si es necesario.²²²

En algunos Estados se necesita una denuncia penal para que la policía pueda actuar,²²³ incluyendo el impedir que un menor y/o el sustractor abandonen la jurisdicción.²²⁴ En los Estados Unidos la legislación sobre sustracción internacional de menores penaliza la tentativa de sustracción, permitiendo a las autoridades actuar cuando una sustracción se

²¹⁷ En Québec, los tribunales civiles pueden multar o encarcelar a una persona por no cumplir una orden del tribunal, *Ver los artículos 49 y 51 del Code de procédure civile du Québec* - *Ver* la respuesta de Canadá al Cuestionario. En Alemania, los tribunales pueden imponer una multa para ejecutar sus órdenes, de conformidad con la sección 33, subsección 1, primera frase, de la Ley de asuntos no contenciosos. *Ver* la respuesta de Alemania al Cuestionario.

²¹⁸ *Ver* la respuesta de Alemania al Cuestionario.

²¹⁹ Por ejemplo, para el sistema de alerta portuaria en Australia o China (Hong Kong RAE). *Ver supra* en 3.2.3.

²²⁰ *Ver* la respuesta de ICMEC/NCMEC al Cuestionario.

²²¹ *Ver* la respuesta de Suecia al Cuestionario.

²²² *Ver* la respuesta de Suecia al Cuestionario.

²²³ *Ver* la respuesta de Croacia al Cuestionario. Éste también es el caso del Reino Unido en cuanto a la institución de una alerta portuaria.

²²⁴ De acuerdo con la Autoridad Central de Québec, “En muchas situaciones, el recurso al sistema judicial penal puede facilitar el trabajo de la policía en la búsqueda y localización de un menor” [traducción de la Oficina Permanente].

encuentra en proceso.²²⁵ En un Estado se discutió sobre la necesidad de agravar las penas por el delito de sustracción de menores dado que así se otorgaría el poder coercitivo a la policía.²²⁶ En otro Estado,²²⁷ la falta de implementación de medidas para evitar la sustracción de un menor es punible según su derecho penal.²²⁸ Si el menor ya ha sido sustraído al Estado, puede ser posible evitar posteriores desplazamientos.²²⁹

“La institución de procedimientos penales es necesaria en algunos países para iniciar una acción policial, la cual puede ser vital para evitar que una sustracción desarrollada en el ámbito interno se convierta en una sustracción internacional (p.e. impedir el despegue de un avión) y para localizar al menor. En determinados países, sin embargo, la acción policial se permite en los casos de sustracción por los progenitores bajo el derecho civil, no siendo por tanto necesario el inicio de un procedimiento penal para tal acción”.²³⁰ [traducción de la Oficina Permanente]

Al respecto debería indicarse que no es necesaria una denuncia para conseguir la ayuda de la Interpol.²³¹

Mientras que en algunos Estados será necesaria una denuncia para conseguir la ayuda de la ejecución de la ley para evitar que un menor abandone el Estado, debería indicarse que los procedimientos penales pueden impedir la aplicación del Convenio.²³² Las Conclusiones y Recomendaciones de la Cuarta Reunión de la Comisión Especial afirmaron que:

“La incidencia de actuaciones penales por la sustracción de un menor sobre la posibilidad de proceder a su restitución es una cuestión que debería poder tenerse en cuenta por las autoridades actuantes, en el marco de su poder discrecional de iniciar, suspender o archivar la causa penal”.²³³

3.3 ACCESO A LOS TRIBUNALES

- **Un acceso efectivo a los tribunales es esencial para permitir a cualquiera de los progenitores poder obtener, modificar o ver reconocida y ejecutada cualquier orden preventiva necesaria.**
- **El acceso efectivo a los tribunales incluye, en su caso, acceso a asistencia legal, traducción de documentos e interpretación.**
- **En situaciones de emergencia, el acceso a los tribunales debería ser rápido y, caso de ser necesario, fuera de las horas de atención.**
- **En situaciones de emergencia puede ser provechosa la obtención de órdenes *ex parte*.**
- **Las órdenes judiciales correspondientes deberían dictarse y ejecutarse sin dilación.**

²²⁵ Ver la *International Parental Kidnapping Crime Act, 18 USC 1204 (US Federal law)*.

²²⁶ Ver la respuesta de Finlandia al Cuestionario.

²²⁷ Ver la respuesta de Malta al Cuestionario.

²²⁸ No queda claro si en esta situación, la culpabilidad penal recaería solo sobre individuos o si también se ampliaría a las autoridades.

²²⁹ Ver la respuesta de Israel al Cuestionario.

²³⁰ Ver Informe de la Tercera Comisión Especial, *supra* nota 60. en el párr. 4.

²³¹ Ver Informe de la Tercera Comisión Especial, *supra* nota 60. en el párr. 5.

²³² Ver *Sonderup v. Tondelli* 2001 (1) SA 1171 (CC) INCADAT: HC/E/ZA 309; and *Re M. and J. (Abduction)* (International Judicial Collaboration) [1999] 3 FCR 721 INCADAT: HC/E/UKe 266.

²³³ *Supra* nota 4. en párr. 5.2.

Cuando existe un riesgo creíble de sustracción, es esencial que ambos progenitores tengan acceso a los tribunales para la obtención de una orden, para la modificación de una ya existente, o para conseguir el reconocimiento y ejecución de una orden. El acceso a los tribunales incluye la aportación, en su caso, de ayuda legal y de la traducción de los documentos que corresponda. En algunas circunstancias puede ser igualmente importante que el acceso a los tribunales sea acelerado y que las órdenes se puedan obtener *ex parte* y/o fuera de las horas de atención.²³⁴ En determinadas circunstancias es posible obtener órdenes provisionales fuera del horario de atención,²³⁵ las cuales pueden sentar una base para cuando el tribunal pueda sentarse a razonarlo.²³⁶ En algunos Estados las medidas temporales se pueden obtener en situaciones de emergencia sin aviso.²³⁷

Es esencial que las órdenes correspondientes de los tribunales, una vez hayan sido obtenidas, sean llevadas a cabo y ejecutadas sin demora.

²³⁴ Algunos Estados, incluyendo Dinamarca, Finlandia, Alemania, Israel, Malta y Nueva Zelanda afirmaron en sus respuestas al Cuestionario que las órdenes pueden obtenerse *ex parte* y fuera del horario de atención al público. Otros Estados, incluyendo Argentina, Austria, Eslovaquia, Suecia, Suiza y el Reino Unido (Escocia) afirmaron que las órdenes pueden obtenerse *ex parte*, pero no fuera del horario de atención al público. Polonia afirmó que las órdenes pueden obtenerse fuera del horario de atención al público pero no *ex parte*. En Croacia, no se pueden obtener órdenes ni *ex parte* ni fuera del horario de atención al público.

²³⁵ Ver la respuesta de Dinamarca al Cuestionario.

²³⁶ Por ejemplo, en el Reino Unido es posible para un juez emitir una orden de detención desde su casa por la noche, evitando el desplazamiento de la jurisdicción, considerándose la situación al día siguiente más en profundidad en el tribunal.

²³⁷ Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario.

4. APORTACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN

- **La aportación y la difusión de la información importante es en sí misma una importante medida preventiva.**

Proporcionar información a los progenitores, tanto a los potenciales sustractores como a los progenitores dejados de lado es en sí misma una importante medida preventiva.²³⁸ En primera instancia la información sobre las medidas preventivas y el efecto dañino de la sustracción sobre el menor puede actuar como elemento disuasorio, y en segunda instancia, la información puede permitir a un progenitor mostrarle su vulnerabilidad y permitirle prepararse para tomar las acciones que permitan evitar la sustracción. Además, algunas medidas solo se pondrán en funcionamiento a solicitud del progenitor, y por ello, los progenitores necesitan ser informados sobre las medidas disponibles y sobre cómo pueden aplicarse.

Al igual que la aportación a los progenitores, es esencial que los profesionales que deben aplicar las medidas preventivas estén bien informados y que estén, en consecuencia, preparados para actuar adecuadamente para conseguir evitar una sustracción. (Ver abajo en el capítulo 5)

4.1 INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE ACCIÓN

Las medidas de acción pretenden disuadir a un progenitor de la idea de la sustracción. Para que dichas medidas tengan un efecto disuasorio deberían estar bien publicadas. Ciertamente, los datos estadísticos recopilados por una organización no gubernamental sugieren que la información para evitar la sustracción parece incidir como elemento disuasorio.²³⁹ Varios Estados apuntaron que la información relativa a la existencia y funcionamiento del Convenio de 1980 tiene un efecto disuasorio. Una Autoridad Central afirmó que: “Tenemos la sensación de que el conocimiento público del Convenio y su mecanismo de restitución sumaria ha tenido algún efecto disuasorio sobre los potenciales sustractores”²⁴⁰ [traducción de la Oficina Permanente].

4.1.1 Incrementar el conocimiento sobre la dinámica y las serias consecuencias de la sustracción internacional de menores

- **Debería proporcionarse información general al público que el desplazamiento unilateral de un menor es usualmente ilícito.**

²³⁸ En respuesta al Cuestionario, el Reino Unido (Escocia) afirmó que se aprecia “la necesidad de dar un mayor énfasis en dar publicidad a la prevención. Creemos que la educación y la publicidad están relacionadas y juegan un papel crucial en la prevención de la sustracción” [traducción de la Oficina Permanente]. El Reino Unido (Escocia) también apuntó que “la información a los progenitores no impedirá todas las sustracciones de menores, pero creemos que ayuda a evitar algunas” [traducción de la Oficina Permanente].

²³⁹ De acuerdo con *Reunite - International Child Abduction Centre*, su línea de atención recibió llamadas en relación a 274 casos, comprendiendo a 395 menores en 2001, y 236 casos, comprendiendo a 343 menores en 2002. Mientras que el número de llamadas sobre sustracciones actuales ha caído, el número de llamadas sobre consejo e información sobre prevención de sustracciones se ha incrementado entre esos dos años. Información de la reunión con Denise Carter, OBE, Directora de *Reunite - International Child Abduction Centre*, Londres, marzo de 2003.

²⁴⁰ Ver la respuesta de Finlandia al Cuestionario. En su respuesta al Cuestionario, el Reino Unido (Escocia) indicó que “Hay pruebas anecdóticas de abogados y ONGs que indican que el mayor conocimiento del Convenio de La Haya y la probabilidad de restitución del menor actúan como prevención en algunas ocasiones” [traducción de la Oficina Permanente].

- **Debería proporcionarse información general al público subrayando los efectos dañinos de la sustracción sobre el menor y la importancia para el menor de mantener, en la medida de lo posible, relación con ambos progenitores.**

Es importante la publicación de información indicando la naturaleza de la sustracción internacional de menores. La palabra “sustracción” es a menudo asumida en referencia a la sustracción por extraños y no por miembros de la familia, y los progenitores pueden no ser conscientes de que el traslado de su propio hijo o llevárselo de vacaciones podría considerarse como ilícito tanto en su derecho interno como en el derecho internacional. Esto es particularmente así cuando tanto el menor como el sustractor son ciudadanos del Estado de destino. Es por tanto esencial incrementar el conocimiento para evitar que un desplazamiento o una retención inicialmente inocente se conviertan en sustracción.

En otras situaciones un progenitor puede ser consciente de la posibilidad de que sus acciones constituirán una sustracción, pero puede, por el contrario, considerar que esto va en interés del menor. Mientras que un progenitor puede pensar que alejar al menor del otro progenitor es beneficioso para el menor en última instancia, se acepta universalmente que, en general, el mayor interés del menor reside en el mantenimiento del contacto con ambos progenitores²⁴¹ incluso si este contacto debe limitarse o supervisarse. La información que advierte al progenitor del daño potencial al menor que resulta de la sustracción y el beneficio de mantener el contacto con ambos progenitores puede evitar la sustracción. Al respecto, y para evitar la sustracción, una respuesta al Cuestionario apuntaba la importancia de la aportación de información que ayuda al progenitor a tomar conciencia de la situación desde la perspectiva del menor.²⁴² Nueva Zelanda ha lanzado un programa para padres para brindar educación a los padres que se están separando. La asistencia es voluntaria y los padres reciben información sobre cómo la separación afecta a los hijos y el derecho de familia, los procesos en los tribunales de familia y los sistemas de asistencia continua.

4.1.2 Incrementar el conocimiento sobre las medidas preventivas

- **El conocimiento del riesgo de una sustracción de un menor es un factor del cual depende la efectividad de muchas otras medidas preventivas. Debería proporcionarse información al público en general subrayando los medios más efectivos para evitar la sustracción.**
- **Se anima a los Estados Contratantes a fomentar el conocimiento sobre el funcionamiento del Convenio de 1980.**
- **Los progenitores en trámites de separación, divorcio o que estén discutiendo sobre cuestiones de custodia o derechos de visita pueden beneficiarse de la información sobre la existencia de medidas preventivas y de las autoridades y agencias capaces de darles asistencia.**

Queda claro de las respuestas al Cuestionario que el conocimiento del riesgo de la sustracción de menores y de las medidas preventivas disponibles para reducir dicho riesgo es en sí mismo un factor del que depende la efectividad de muchas otras medidas preventivas. Por consiguiente, es crucial que se proporcione información al público en general subrayando los medios más efectivos para evitar la sustracción.

Los progenitores que se están separando tienen una especial necesidad de información. Las

²⁴¹ Ver artículo 10(2) de la *Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*.

²⁴² Ver la respuesta de Suiza al Cuestionario.

órdenes de los tribunales o los acuerdos sobre el consentimiento conseguidos durante los procedimientos de divorcio, o sobre custodia o derechos de visita pueden alterar la posición legal de los progenitores frente al ejercicio de los derechos de custodia o visita. La consecuencia de la formación de un acuerdo previo informal puede causar confusión e incertidumbre sobre las acciones unilaterales que un progenitor puede llevar a cabo en relación con el menor. Debe hacerseles conocer sus derechos y responsabilidades para que así puedan actuar dentro de la legalidad. En un Estado se proporciona un folleto a los progenitores que se están divorciando detallando esta información, y esto puede ayudar a evitar la sustracción.²⁴³ En otro Estado existe una página web sobre relaciones entre los progenitores tras el divorcio.²⁴⁴ Un folleto como el descrito podría también proporcionar más información. Podría utilizarse para ayudar a los progenitores a decidir si quieren obtener cualquier medida de acción precautoria, y/o si lo guardan como referencia para el caso que se dé una amenaza de sustracción en un momento posterior.

4.1.3 Incrementar el conocimiento de las medidas de protección

- **Debería proporcionarse información sobre los servicios de protección disponibles para los progenitores y sus hijos en el Estado de su residencia habitual.**

Algunos progenitores ven la sustracción como un medio de protegerse ellos y sus hijos de una situación peligrosa o dañina. Al respecto, la información disponible para los progenitores sobre las medidas de protección en el Estado de su residencia habitual, así como información sobre como establecerse legalmente en otro país, puede reducir la voluntad de sustracción. Dicha información debería estar disponible a la mayor brevedad y podría distribuirse, por ejemplo, entre abogados de familia o mediadores. Los progenitores, especialmente aquellos que se hallan en situación vulnerable, necesitan ser informados de los servicios que se les puede ofrecer para su protección y la de sus hijos. El conocimiento y el acceso a dichos servicios pueden reducir la sensación de temor o desesperación que podría conducir a la sustracción, y es un elemento esencial para cualquier política sobre protección de menores.

4.2 INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE REACCIÓN

- **Debería proporcionarse información sobre las medidas preventivas que pueden ponerse en funcionamiento para responder a un riesgo creíble de sustracción.**
- **Los progenitores deberían tener un acceso rápido a la información sobre medidas preventivas, en especial, sobre los procedimientos legales y administrativos que deben seguirse para activar determinadas medidas preventivas.**

Cuando hay un riesgo creíble de sustracción, un progenitor angustiado necesita tener acceso a información clara y concisa para ayudarle a obtener las correspondientes medidas preventivas. Dado que hay muchas y distintas autoridades y agencias que aplican y hacen funcionar las medidas preventivas, la información proporcionada puede ser, en cierta manera, confusa. En algunos Estados hay poca información disponible de las autoridades y

²⁴³ El Departamento de bienestar social de China (Hong Kong RAE) ha creado un panfleto titulado “*Parents of a Lifetime*” el cual puede ayudar a las parejas divorciadas a llegar a acuerdos sobre custodia y derechos de visita.

²⁴⁴ < www.canada.justice.gc.ca/en/ps/pad >.

agencias correspondientes. En otros Estados, las distintas autoridades proporcionan información sobre las concretas medidas preventivas que pueden poner en marcha, teniendo como resultado un exceso de información circulando en el Estado. Tanto la falta de información como la aportación de documentación fragmentada puede causar problemas a un progenitor angustiado que busca evitar la sustracción. Al respecto, se indicó que se necesita información más completa.²⁴⁵

4.2.1 **Un documento sobre prevención**

- **Los Estados pueden considerar la creación y difusión de un documento comprensible sobre prevención para los progenitores detallando las medidas preventivas y proporcionando datos de contacto con agencias y autoridades capaces de dar consejo y asistencia en medidas concretas.**
- **Este documento debería indicar los procedimientos de emergencia y los pasos prácticos que se deben tomar por el progenitor que teme que su hijo puede ser sustraído. Debería estar disponible en diferentes lenguas.**

La aportación de un “Documento sobre prevención” de aplicación general que recopile de forma concisa la información importante e indicando los datos de contacto de las agencias y autoridades capaces de dar información más específica o detallada en una concreta situación, sería de gran ayuda para un progenitor que desea conseguir evitar la sustracción.²⁴⁶

La información en un Documento sobre prevención podría incluir, entre otros, la necesidad de obtener las órdenes correspondientes de los tribunales, y la existencia de barreras para el desplazamiento de una jurisdicción incluyendo información sobre la revocación de la documentación de viaje. También podría incluir sugerencias prácticas relativas a la recopilación y salvaguarda de documentos importantes y de datos relativos al menor.²⁴⁷ Un folleto de prevención disponible en un Estado advierte que un progenitor que teme que su hijo puede ser sustraído debería guardar en lugar seguro los documentos importantes tales como el pasaporte y el certificado de nacimiento.²⁴⁸ Además, se aconseja que se retengan las fotografías del menor, y si es posible, las del potencial sustractor. Se adjunta un formulario en el folleto en el que el progenitor puede anotar la información correspondiente sobre el menor, incluyendo una descripción detallada del menor (indicando rasgos identificativos concretos como marcas de nacimiento, acento, color de ojos) e incluyendo información sobre el grupo sanguíneo, o cualquier medicación especial que tome el menor, y detalles de amigos o parientes que vivan en el extranjero. Estas sugerencias prácticas pueden ayudar enormemente no solo a ayudar a que la ley se aplique y a otros que busquen evitar el desplazamiento del menor si se intenta una sustracción, sino también a permitir al progenitor sentir que está siendo activo y colaborando a evitar el desplazamiento.

La información en un documento sobre prevención debería también mostrar la importancia de actuar con rapidez y debería priorizar las medidas de emergencia sobre las medidas generales de precaución cuando la sustracción es inminente. También se debería informar a los progenitores que una sola medida no puede garantizar que se evite la sustracción y que la institución de una medida preventiva o la obtención de una orden judicial no es

²⁴⁵ Ver las respuestas de Eslovaquia y Reino Unido (Escocia) al Cuestionario.

²⁴⁶ Varios folletos y panfletos sobre detalles de contacto de agencias y autoridades que tratan la sustracción de menores en un Estado capaces de ofrecer asistencia. De igual modo, varias páginas web muestran enlaces con páginas web de otras autoridades y agencias.

²⁴⁷ Ver las recopilaciones sobre prevención de Reunite – *International Child Abduction Centre*.

²⁴⁸ El folleto lo publica el *Irish Centre for Parentally Abducted Children*, y se preparó utilizando el modelo proporcionado por Reunite.

necesariamente suficiente.²⁴⁹ Normalmente, se necesitará aplicar varias medidas preventivas para evitar el desplazamiento o la retención ilícita.

4.2.2 Información específica

- **Las agencias y autoridades que desarrollan medidas preventivas específicas deberían proporcionar información sobre el funcionamiento de estas medidas en el Estado correspondiente.**

Si bien es deseable la existencia de un Documento sobre prevención consolidado que dé una visión amplia de las medidas preventivas, debería proporcionarse por las autoridades y agencias correspondientes información útil sobre medidas preventivas específicas. Esta información podría relacionarse con el Documento de prevención general para asegurar que sea complementaria y no contradictoria. Algunas Autoridades encargadas de la emisión de pasaportes²⁵⁰ proporcionan información sobre doble nacionalidad y/o sobre normas y reglas relativas a la emisión, retirada y revocación de la documentación de viaje. En algunos Estados se han creado panfletos detallando procedimientos y contactos en otros Estados, para que de esta manera el progenitor que teme la sustracción a un determinado Estado pueda obtener información sobre el sistema legal y el procedimiento en dicho Estado y sobre cualquier orden que, en consecuencia, desee obtener.²⁵¹ Algunas autoridades portuarias o organismos que han de ejecutar la ley²⁵² también proporcionan octavillas y folletos sobre el funcionamiento de los sistemas de alerta portuaria o bien que persiguen evitar el desplazamiento. Además, algunos tribunales de familia²⁵³ proporcionan información sobre las órdenes y disposiciones legales que un progenitor puede desear obtener, así como información sobre el acceso a los tribunales. Las Autoridades Centrales²⁵⁴ y/o las organizaciones no gubernamentales²⁵⁵ son otra importante fuente de información.

4.3 DIFUSIÓN

- **La información general sobre las medidas preventivas que funcionan en un determinado Estado deberían difundirse ampliamente.**

Para ser eficaces en la prevención de la sustracción, debería difundirse la información ampliamente.²⁵⁶

²⁴⁹ Ver la respuesta del Reino Unido (Escocia) al Cuestionario.

²⁵⁰ Por ejemplo, la Passport Authority de los Estados Unidos – disponible en: < www.travel.state.gov/passport/ppi/family/family_866.html >, y la Oficina de asuntos consulares de Canadá – información disponible en: < www.voyage.gc.ca/main/pubs/dual_citizenship-en.asp >.

²⁵¹ Los panfletos se han creado, entre otros, por los Estados Unidos, y están disponibles en: < www.travel.state.gov/family/abduction_country.html >.

²⁵² Por ejemplo, la policía portuaria del Reino Unido ha creado un folleto sobre sustracción internacional de menores, titulado “*Child Abduction A Practical Guide for Police Officers*” y ha sido publicado por la *National Ports Office*.

²⁵³ Por ejemplo, el juzgado de familia de Nueva Zelanda proporciona información relevante en: < www.justice.govt.nz/family/children/hagueconvention.html >.

²⁵⁴ Varias Autoridades Centrales y departamentos del gobierno proporcionan esta información, incluyendo, entre otras, las de Argentina, Bélgica, Canadá, China (Hong Kong RAE), Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Malta, Nueva Zelanda, Eslovaquia, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos.

²⁵⁵ Reunite – *International Child Abduction Centre*, ha producido recopilaciones sobre prevención para los progenitores. Actualmente hay una recopilación para Inglaterra y Gales, Escocia, Irlanda del Norte, Grecia y España. Algunas de estas recopilaciones están disponibles en otros idiomas y es especialmente importante teniendo en cuenta la naturaleza internacional de esta materia. Para más información, ver < www.reunite.org >. Organizaciones no gubernamentales en otros Estados que proporcionan información sobre prevención incluyen, entre otras, las de Bélgica y Canadá.

²⁵⁶ En la respuesta del Reino Unido (Escocia) al Cuestionario se indicó que la información sobre medidas preventivas debe estar ampliamente disponible.

4.3.1 Los medios de comunicación

- Los medios de comunicación proporcionan el medio para difundir la información general sobre la sustracción a un gran número de personas.
- Cuando los medios de comunicación buscan información sobre un caso determinado, las autoridades pueden dirigir su atención sobre las medidas preventivas y los objetivos del Convenio de 1980.

En algunos Estados, se utilizan los medios de comunicación para difundir información general sobre la prevención de la sustracción.²⁵⁷ Las autoridades de un Estado pueden considerar la utilización activa de los medios de comunicación para incrementar el conocimiento sobre las medidas preventivas. Un Estado registró un descenso del 26% en los casos de sustracción entre el 2001 y el 2002, y parte de este descenso se atribuye a la cobertura de casos de sustracción por los medios de comunicación. Se afirmó que “la reducida población del país significa que cualquier publicidad sobre una restitución recibe un grado de cobertura que no ocurriría en ningún otro Estado Contratante”.²⁵⁸ Se sugirió que esto creaba un elemento disuasorio a la sustracción.

Por el contrario, una organización no gubernamental advirtió que el incremento de la cobertura de las sustracciones de menores por parte de los medios de comunicación conlleva el riesgo de crear una “falsa imagen”.²⁵⁹ Otra organización no gubernamental indicó que, en su experiencia, los programas de televisión, los periódicos y las revistas que solicitan información o una entrevista pueden “tener una determinada perspectiva que quieren cubrir y puede ser difícil que publiquen información más básica y útil”²⁶⁰ [traducción de la Oficina Permanente]. Esta organización envía normalmente un conjunto de información cuando contacta con los medios de comunicación en un esfuerzo por asegurarse que se informe correctamente de las cuestiones importantes. En una respuesta al Cuestionario se sugirió que “debería considerarse la idea de si cooperar con los medios de comunicación podría o no servir para informarles mejor sobre las cuestiones legales de que se trata y así llamar la atención sobre los progenitores dejados de lado y sobre las actividades de la Autoridad Central”²⁶¹ [traducción de la Oficina Permanente].

Además de la difusión de información general, los medios de comunicación tienden a informar sobre casos individuales, en especial sobre aquellos que pueden ser difíciles o más llamativos. Algunos casos pueden ilustrar el fracaso de las medidas preventivas,²⁶² lo que podría generar una publicidad negativa de las medidas preventivas. Por otro lado, de acuerdo con una Autoridad Central, “las noticias sobre una sustracción o un caso de restitución individual en los medios pueden tener un efecto disuasorio”²⁶³ [traducción de la Oficina Permanente]. En todo caso, las Autoridades Centrales y otros agentes que pueden ser entrevistados deberían animar a los medios de comunicación para que centren su atención en las medidas generales que persiguen evitar y controlar la sustracción.²⁶⁴

²⁵⁷ Ver las respuestas de Alemania, Panamá, Eslovaquia y Suecia al Cuestionario.

²⁵⁸ Correo electrónico recibido de la Autoridad Central de Nueva Zelanda el 7 de marzo de 2003 por Sarah Armstrong. Ver también la respuesta de Nueva Zelanda al Cuestionario.

²⁵⁹ Ver la respuesta de Child Focus al Cuestionario. Ver también la respuesta de Alemania al Cuestionario.

²⁶⁰ Ver la respuesta de ICMEC/NCMEC al Cuestionario.

²⁶¹ Ver la respuesta de Alemania al Cuestionario.

²⁶² Ver las respuestas de Child Focus y de ICMEC/NCMEC al Cuestionario.

²⁶³ Ver la respuesta de Finlandia al Cuestionario.

²⁶⁴ En su respuesta al Cuestionario, ICMEC/NCMEC afirma que cuando se contacta con ellos para entrevistas, se anima activamente a los medios de comunicación para incluir en sus reportajes una amplia información (como las indicaciones sobre prevención).

4.3.2 Internet

- Internet es un medio importante para difundir información sobre las medidas preventivas dado que es accesible a través de las fronteras y en todas las franjas horarias.
- Para incrementar la accesibilidad, debería proporcionarse y difundirse la información en diferentes idiomas.
- Las páginas web que contengan información sobre la prevención de sustracciones podrían contener enlaces con otras páginas web que funcionen en el Estado o Estados que ofrezcan el consejo y la información correspondiente, incluyendo un enlace a la página web de la Conferencia de La Haya.
- La información proporcionada a través de Internet debería controlarse y actualizarse.
- Debería poder disponerse del Documento de prevención de un Estado en Internet.

El uso de Internet para difundir información es especialmente beneficioso dado que traspasa las fronteras y puede proporcionar información sobre las medidas preventivas que funcionan en otros Estados.²⁶⁵ También se puede acceder a la información en Internet durante las 24 horas del día, beneficiando al progenitor que busca información fuera de horas o que busca información de un Estado que trabaja en una franja horaria distinta. El acceso a la información es instantáneo, lo cual es crucial cuando se necesita una respuesta rápida para evitar la sustracción.

Dado que se puede acceder a la información de Internet desde cualquier parte del mundo, es beneficioso que esta información esté en más de un idioma. En concreto, cuando un Estado tiene una fuerte conexión con otro Estado o cuando se producen muchas sustracciones entre dos determinados Estados, debería poderse disponer de la información, en la medida de lo posible, en esos o en todos los idiomas de los Estados correspondientes.²⁶⁶ Muchas Autoridades Centrales y organizaciones no gubernamentales mantienen páginas web, algunas de las cuales son accesibles desde la página web de la Conferencia de La Haya.²⁶⁷ En algunos casos, estas páginas contienen enlaces cruzados y hace que sea más fácil para el progenitor poder navegar para obtener la mayor cantidad de información posible.²⁶⁸ Se indicó que las páginas web relativas a la sustracción de menores se encuentran con facilidad al realizar búsquedas en Internet.²⁶⁹ La información de las páginas web debería también controlarse y actualizarse para garantizar que sea provechosa para los progenitores.

Se podría adjuntar en Internet el Documento de prevención de un Estado. (Ver arriba en

²⁶⁵ De acuerdo con la respuesta de Canadá al Cuestionario: “debería realizarse todo el esfuerzo posible para utilizar plenamente este medio (Internet) para comunicar la información sobre prevención” [traducción de la Oficina Permanente].

²⁶⁶ La información proporcionada, entre otros, por Argentina, Dinamarca, Finlandia y Alemania está también disponible en inglés. Alguna información proporcionada por los Estados Unidos está disponible en español.

²⁶⁷ Un listado de páginas web está disponible en < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Links to Related Websites*.

²⁶⁸ Una lista de páginas web útiles está disponible en el Anexo 7 de la Guía de buenas prácticas – Práctica de las Autoridades Centrales, *supra* nota 5. Ver también la página sobre Sustracción de menores en la página web de la Conferencia de La Haya, disponible en < www.hcch.net >.

²⁶⁹ Ver la respuesta de Alemania al Cuestionario.

4.2.1)

4.3.3 Información impresa

- Para garantizar una amplia difusión, debería proporcionarse la información tanto en forma impresa como a través de Internet.
- La información impresa debería estar disponible con rapidez en los establecimientos públicos.
- La información impresa debería mantenerse actualizada adjuntando anexos si es necesario.
- El Documento de prevención de un Estado debería estar disponible en forma impresa.

En muchos Estados, la información proporcionada por las Autoridades centrales, organizaciones no gubernamentales y otras autoridades está disponible en forma impresa.²⁷⁰ En algunos casos esta información refleja lo que está disponible en Internet.²⁷¹ En otros Estados, se dispone de la información sólo a través de un medio, y sería beneficioso que se reprodujese tanto en Internet como en forma impresa.

La información impresa puede difundirse en los establecimientos públicos correspondientes de interés tales como, entre otros, centros de asistencia familiar, juzgados de familia, oficinas consulares y de emisión de pasaportes, centros comunitarios y centros médicos. Además, debería poder enviarse esta información al progenitor que lo solicite. Al igual que con la información en Internet, debería realizarse un esfuerzo para garantizar que esa información esté disponible en los idiomas correspondientes de forma gratuita. Mientras que la información en Internet puede actualizarse y corregirse regularmente, puede que en forma impresa esto sea más difícil de conseguir. No obstante, se puede añadir una corrección mediante anexos para garantizar que la información producida sea actualizada y precisa.

El Documento de prevención de un Estado debería poder disponerse en forma impresa. (Ver arriba en 4.2.1)

4.3.4 Presentación de la información

- La información sobre la prevención de la sustracción debería presentarse de forma clara y concisa para que pueda ser comprendida por progenitores angustiados.
- La información sobre los procedimientos de emergencia debería remarcarse y separarse de la información más general para ser más fácilmente accesible.

Los progenitores que buscan información relativa a la prevención de la sustracción se encuentran a menudo angustiados y con una necesidad de consejo práctico y tranquilizador. La información escrita proporcionada a través de Internet o en forma impresa debería ser

²⁷⁰ Ver, por ejemplo, los folletos producidos por las Autoridades Centrales o los departamentos del gobierno de, entre otros, Australia, Bélgica, Canadá y el Reino Unido.

²⁷¹ Debería prestarse atención a las Conclusiones y Recomendaciones de la Cuarta Comisión Especial, *supra* nota 4, que afirma en su párrafo 1.8 que: "Se recomienda que cada Autoridad central publique, a ser posible en su sitio Internet o por otros medios, un cuadernillo o folleto (la elección del formato corresponde a la Autoridad central), con información relativa a las siguientes cuestiones: ...".

fácilmente accesible en términos de estilo, formato y presentación general. Esto es especialmente importante cuando hay un riesgo inmediato de que un menor sea desplazado de una jurisdicción. En tales circunstancias, el cuerpo general de información puede no resultar ya de ayuda y, en vez de eso, los progenitores necesitan información precisa sobre procedimientos de emergencia. En algunos documentos sobre prevención esta información está separada, y así es más fácilmente accesible y comprensible. Algunas páginas web mantienen enlaces con información para situaciones de emergencia²⁷² y algunos documentos impresos subrayan en una página separada la información útil para las emergencias.²⁷³ Algunos folletos o panfletos contienen un diagrama que muestra el orden de prioridades a la hora de buscar medidas concretas.²⁷⁴ Esto puede ayudar a los progenitores a comprender la información y a asegurar que sean conscientes de todas sus opciones. Además, el lenguaje utilizado debería ser simple y claro, teniendo en cuenta que los lectores pueden estar en un estado de angustia y leyendo la información en su segunda o tercera lengua.

4.3.5 Campañas publicitarias

- **Debería considerarse la preparación de un afiche u otra campaña publicitaria para difundir información sobre la sustracción internacional de menores.**

Se ha sugerido que podría ser útil para proporcionar conocimiento de las cuestiones generales dar información mediante una campaña publicitaria.²⁷⁵ Una Autoridad central explicó que utiliza lugares públicos, tales como centros comerciales o las salidas de restaurantes de comida rápida para proporcionar información al público en general.²⁷⁶ Una Organización no gubernamental está sirviéndose de una campaña de afiches para llamar la atención sobre las medidas preventivas²⁷⁷ y podría ser una práctica útil para las Autoridades Centrales con el fin de llamar la atención sobre sus servicios. Afiches ofreciendo un número de contacto y/o direcciones de Internet para cualquiera que desee obtener ulterior consejo e información podrían ser útiles para aumentar el conocimiento.

4.3.6 Un punto central de información

- **Podría haber un punto central para proporcionar y difundir información dentro del Estado en relación a la prevención de la sustracción de menores. Podría ser la Autoridad Central u otro organismo.**
- **Las agencias y autoridades capaces de proporcionar información y consejo sobre las medidas preventivas deberían ser fáciles de contactar. Debería prestarse especial atención a proporcionar detalles de contacto, en particular, si es apropiado, medios rápidos y modernos de comunicación.**
- **Las agencias y autoridades que atienden líneas telefónicas de atención continua se asegurarán que el personal esté capacitado para proporcionar la información adecuada a los solicitantes.**

²⁷² Ver las páginas web sobre sustracción de menores de Australia < www.ag.gov.au/www/childabduction.nsf >.

²⁷³ Ver, por ejemplo, "Guidelines for the Prevention of Child Abduction" producido por el *Irish Centre for Parentally Abducted Children* y las recopilaciones de Reunite para el Reino Unido, las cuales subrayan el procedimiento para poner en marcha los sistemas de alerta portuaria si hay una amenaza inminente de desplazamiento.

²⁷⁴ Por ejemplo, el folleto producido por la Autoridad Central del Reino Unido (Escocia).

²⁷⁵ Información obtenida para una reunión con Véronique Chauveau, París, abril de 2003.

²⁷⁶ Ver la respuesta de Canadá al cuestionario.

²⁷⁷ Reunite – *International Child Abduction Centre*, < www.reunite.org >.

Para ayudar a la difusión coherente de información en el interior de un Estado, sería beneficioso tener un órgano que actuara como punto central para la provisión y difusión de información. En Estados Parte en el Convenio de 1980, las Autoridades Centrales se encontrarían en posición adecuada para jugar este papel. En efecto, de acuerdo con el artículo 7 del Convenio, deben tomar todas las medidas adecuadas para “facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación del Convenio”.²⁷⁸ Las Autoridades Centrales se encuentran en una posición ideal para actuar como lugar para proporcionar información a los padres y a otras autoridades en sus respectivos Estados. Las Autoridades Centrales deberían, pues, en la medida de lo posible, conservar información de otras agencias y autoridades, incluyendo los datos de contacto para poder dar a los padres la información necesaria de prevención. Otro órgano como una organización especializada no gubernamental podría igualmente ser un buen punto central de coordinación para proporcionar información sobre prevención. La ventaja de un órgano central capaz de proporcionar información es que los padres tienen un único órgano con el cual comunicarse.

Todas las agencias y autoridades que facilitan medidas preventivas, pero especialmente un órgano actuando como punto central de información, han de ser fácilmente accesibles. Si es posible, tales autoridades mantendrán una página web, con acceso a correo electrónico, números de teléfono y fax y una dirección postal. Debería prestarse especial atención a la provisión de detalles de contacto, en particular, si es apropiado, medio modernos y rápidos de comunicación.²⁷⁹

Algunas organizaciones y autoridades centrales mantienen líneas telefónicas de información continuada. Pueden estar disponibles durante el horario de oficina²⁸⁰ o incluso 24 horas al día.²⁸¹ El personal que atiende las líneas de consejo necesita estar adecuadamente preparado para poder proporcionar la información apropiada. Esto es particularmente importante ya que en algunas situaciones el hecho de proporcionar información puede, desgraciadamente, precipitar una sustracción.²⁸² A este respecto, es importante que el personal esté preparado para poder reconocer a un potencial sustractor que estaría de hecho buscando información para ayudar la sustracción. (Ver abajo en el capítulo 5)

²⁷⁸ Ver artículo 7(2)(e). Ver también el Informe Explicativo de Pérez-Vera, *Supra* nota 17. En el párrafo 94.

²⁷⁹ Ver las Conclusiones y recomendaciones de la Cuarta Comisión Especial, *supra* nota 4, que dice en el párrafo 1.4, “Las Autoridades centrales deberían, en la medida de lo posible, utilizar medios de comunicación rápidos y modernos para agilizar el procedimiento, teniendo en cuenta los requisitos de confidencialidad.”

²⁸⁰ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario. Además, Reunite y NCMEC mantienen una línea telefónica de consejo.

²⁸¹ Ver, por ejemplo, la respuesta de Dinamarca al Cuestionario.

²⁸² Ver los conjuntos de medidas preventivas (*Prevention Packs*) que proporciona Reunite – *International Child Abduction Centre*, que empieza diciendo que: “Las siguientes directivas **no** se aplicarán en todos los casos – de hecho, en algunos casos determinados pasos puede precipitar una reacción que más bien sirva para provocar una sustracción que para prevenirla” [traducción de la Oficina Permanente]. La información obtenida en las reuniones en París, abril de 2003, también subrayan este potencial problema.

5. CAPACITACIÓN Y COOPERACIÓN

- **La capacitación adecuada de profesionales es un factor clave en cualquier plan de prevención.**
- **La prevención de la sustracción requiere la cooperación entre las distintas agencias y autoridades dentro de una jurisdicción y en diferentes jurisdicciones.**

Para asegurar la implementación y aplicación eficaz de medidas preventivas y difundir información útil, los profesionales deberían estar bien preparados²⁸³ y colaborar tanto dentro del Estado como externamente a través de las fronteras. En efecto, se ha dicho que “la capacitación es de absoluta necesidad”²⁸⁴ [traducción de la Oficina Permanente] y que “la capacitación es la clave para asegurar que la policía, los abogados y otros profesionales sean capaces de utilizar herramientas disponibles de carácter legal o de otra naturaleza”²⁸⁵ [traducción de la Oficina Permanente]. En respuesta al Cuestionario se señaló que:

“El valor de tener profesionales y funcionarios de primera línea que comprendan, y luego compartan con los padres y con otros, las variadas técnicas de prevención, no puede ser subestimado. En otras palabras, cuanto más énfasis se ponga en la capacitación de los profesionales en materia de prevención, mejor”²⁸⁶ [traducción de la Oficina Permanente].

En algunos Estados se han establecido redes formales e informales que comprenden representantes de diferentes autoridades que se ocupan de las cuestiones relativas a la sustracción internacional de menores.²⁸⁷ La cooperación es igualmente importante entre las agencias y las autoridades al nivel internacional.²⁸⁸ En respuesta al Cuestionario, se ha señalado que serían bienvenidos la cooperación y los acuerdos.²⁸⁹

5.1 EL CONVENIO DE 1980

5.1.1 Reuniones de revisión de la aplicación

- **Se anima a los Estados contratantes a continuar participando plenamente en las reuniones de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento del Convenio de 1980, incluyendo la participación en las consultas y las respuestas a los Cuestionarios.**

²⁸³ En su respuesta al cuestionario, Croacia subraya la importancia de preparar a los jueces para asegurar la uniformidad en la aplicación del Convenio. Estonia en su respuesta al cuestionario subrayó que se ha demostrado que la capacitación de los funcionarios de bienestar social es particularmente útil, ya que muchos padres son enviados por tales funcionarios a la Autoridad Central de Estonia para ayuda e información sobre la sustracción. Suiza subrayó en su respuesta al cuestionario que la capacitación de los funcionarios de policía, además de la de abogados y consejeros, es útil. Además, Suiza sugiere que los padres podrían también recibir formación, para que supieran claramente cuales son sus obligaciones como padres de sus hijos, sin tener en consideración la situación marital de los padres. En su respuesta al cuestionario ICMEC/NCMEC comenta que: “Como con todas las leyes, entrenar a la policía y a otros funcionarios públicos en cuanto a su capacidad para actuar bajo la ley, es un elemento crucial para el éxito de la ley” [traducción de la Oficina Permanente].

²⁸⁴ Ver la respuesta de Child Focus al Cuestionario.

²⁸⁵ Ver la respuesta de ICMEC/NCMEC al Cuestionario.

²⁸⁶ Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario.

²⁸⁷ Ver las respuestas de Finlandia y Suecia al Cuestionario.

²⁸⁸ La importancia de la cooperación fue subrayada por Malta en su respuesta al Cuestionario. Se sugirió que la experiencia de los casos hasta la fecha conduce a que “la cooperación es el ingrediente clave para el éxito en el tratamiento de los casos de sustracción” [traducción de la Oficina Permanente].

²⁸⁹ Ver las respuestas de Eslovaquia y Polonia al Cuestionario.

- **La asistencia a las reuniones de la Comisión Especial es beneficiosa para desarrollar las relaciones con los colegas de otros Estados, lo que puede aumentar la cooperación.**

El efecto disuasorio del Convenio de 1980 aumentará si se aplica bien, tanto en el interior como entre los Estados Contratantes. Las reuniones de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento del Convenio de 1980 se celebran en La Haya aproximadamente cada cuatro años a invitación del Secretario General²⁹⁰ y los Estados Miembros de la Conferencia de La Haya, los Estados Parte en el Convenio, otros Estados y las organizaciones internacionales relevantes y las organizaciones no gubernamentales son invitados a participar. Se ha comentado que “las conferencias [son] bastante efectivas como medio de elevar el conocimiento del Convenio de La Haya (que puede actuar por sí mismo como una medida preventiva) así como de métodos de prevención”²⁹¹ [traducción de la Oficina Permanente]. Otro comentario en respuesta al Cuestionario es que “las reuniones internacionales celebradas respecto al Convenio son oportunidades útiles para que el personal de la Autoridad Central conozca a los colegas de otros Estados y así se consigue una cooperación más provechosa”²⁹² [traducción de la Oficina Permanente].

Estas reuniones proporcionan un foro para que los profesionales intercambien ideas y experiencias para tratar de mejorar la aplicación del Convenio. El éxito de estas reuniones aumenta cuando los Estados participan plenamente no solo durante las reuniones, sino también durante el período previo de consultas, normalmente contestando a cuestionarios.

5.1.2 Servicios posteriores a la conclusión del Convenio

- **Se debe prestar atención a los servicios prestados y facilitados por la Oficina Permanente con posterioridad a la conclusión del Convenio que ayudan a educar y formar a los profesionales que ponen en práctica el Convenio de 1980, incluyendo cuestiones relativas a medidas preventivas.**

La Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya ayuda a los Estados a implementar y hacer funcionar el Convenio de 1980 proporcionando y facilitando muchos servicios posteriores a la conclusión del Convenio. Estos servicios se subrayan por vía Internet en la página web dedicada a la sustracción de menores (< www.hcch.net >) e incluye, entre otros, el Boletín de los Jueces,²⁹³ la Base de datos sobre la sustracción de menores (INCADAT),²⁹⁴ la organización y participación en conferencias judiciales y de otra naturaleza²⁹⁵ y el desarrollo de la Guía de buenas prácticas. Estos servicios pueden ayudar a la capacitación y educación de profesionales para asegurar que las medidas preventivas funcionan, en la medida de lo posible, de forma efectiva en sus Estados.

La Oficina Permanente también participa en reuniones internacionales y regionales con Estados que todavía no son parte en el Convenio de 1980. Estas reuniones también persiguen el objetivo de la prevención. Tales reuniones aumentan la cooperación y el entendimiento respecto de las dificultades y asuntos relevantes para determinadas culturas

²⁹⁰ Además, respecto al Convenio de 1980 se reunió una Comisión Especial extraordinaria en septiembre/octubre de 2002 para revisar la aplicación del Convenio en la cual el punto esencial fue la Guía de buenas prácticas. Fue en dicha reunión cuando se consideró que la cuestión de la prevención debía ser objeto de una futura sección de esta Guía.

²⁹¹ Ver las respuestas del Reino Unido (Escocia) al cuestionario.

²⁹² Ver la respuesta de Finlandia al Cuestionario.

²⁹³ Todas las ediciones del Boletín de los Jueces están disponibles en la página web de la Conferencia en < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *The Judges' Newsletter*.

²⁹⁴ Disponible en < www.incadat.com >.

²⁹⁵ Para información, ver < www.hcch.net >. A este respecto, ver también, la Propuesta para un Instituto de La Haya para la capacitación legal internacional, realizada por la Oficina Permanente a la Comisión Especial sobre Asuntos Generales y Política, Documento preliminar nº 6 de marzo de 2003.

o sistemas legales.²⁹⁶

5.1.3 Autoridades Centrales

- Se solicita a las Autoridades Centrales que aplican el Convenio de 1980 que cooperen entre sí y que promuevan la cooperación entre las autoridades competentes en su propio Estado.
- Se dará a las Autoridades Centrales suficientes poderes, personal calificado y recursos materiales adecuados para permitirles diseñar estrategias para implantar medidas preventivas y revisar su funcionamiento.
- Se insta a las Autoridades Centrales a preparar un manual de procedimiento para utilizar en la capacitación de nuevo personal y como una referencia para el personal ya existente. Este manual debería contener una sección sobre la introducción y funcionamiento de las medidas preventivas.
- Las Autoridades Centrales deberían impulsar activamente la cooperación entre los profesionales que trabajan para prevenir la sustracción de menores, con el objetivo de asegurar una estrategia de la prevención coherente y coordinada.

Se requiere a las Autoridades Centrales establecidas de acuerdo con el Convenio de 1980 para que “colaboren entre sí y promuevan la colaboración entre las autoridades competentes en sus respectivos Estados para garantizar la restitución inmediata de los menores y para conseguir el resto de los objetivos²⁹⁷ de este Convenio”.²⁹⁸ Ciertamente, la cooperación entre las Autoridades Centrales es vital para garantizar la aplicación eficaz del Convenio en relación a los casos concretos, y en una de las respuestas al Cuestionario se indicó que: “de los casos de que se ha ocupado hasta ahora la ... Autoridad Central, puede claramente deducirse que la cooperación es el ingrediente clave para el éxito cuando se están tratando casos de sustracción”.²⁹⁹ [traducción de la Oficina Permanente]. La cooperación en relación a los casos concretos incluye el hecho de que las Autoridades Centrales sean fáciles de contactar y de pasarse entre sí la información.³⁰⁰ A este respecto, las Autoridades Centrales deberían formarse adecuadamente y proveerse de recursos que les permitan cumplir eficazmente sus responsabilidades. La eficacia de las Autoridades fortalece de forma importante la eficacia del funcionamiento del Convenio y en consecuencia su efecto disuasorio.

Además de la cooperación en los casos concretos, la cooperación general puede ser beneficiosa tanto para mejorar el funcionamiento del Convenio como para agilizar la provisión y difusión de la información útil relativa a la prevención. La continuidad en la capacitación de las Autoridades Centrales es también crucial,³⁰¹ particularmente cuando hay una rápida rotación de personal. La Guía de buenas prácticas sobre Práctica de la Autoridad Central sugiere la compilación de un manual de procedimiento para el personal de la

²⁹⁶ Una Conferencia judicial de esta naturaleza sobre las cuestiones transfronterizas de derecho de familia tuvo lugar en marzo de 2004 en Malta y reunió a jueces de alto nivel y funcionarios gubernamentales de Alemania, Argelia, Bélgica, Egipto, España, Italia, Líbano, Malta, Marruecos, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Túnez. Para más detalles, ver “*Child Abduction Homepage*” en la página web de la Conferencia en < www.hcch.net >.

²⁹⁷ Como se dijo *supra* en 1.1.1, la prevención de la sustracción es un objetivo del Convenio de 1980.

²⁹⁸ Ver artículo 7 del Convenio.

²⁹⁹ Ver la respuesta de Malta al Cuestionario.

³⁰⁰ Ver Guía de buenas prácticas – Práctica de la Autoridad Central. *Supra* nota 5.

³⁰¹ Ver *ibid* que particularmente señala la importancia de la capacitación y educación como medios para prevenir la sustracción en los parágrafos 6.2 y 6.7.2.

Autoridad Central para que puedan recibir capacitación.³⁰² Este manual tendría una sección sobre el funcionamiento de las medidas preventivas. Sobre este particular, debe notarse que la Autoridad Central de los Estados Unidos ha establecido una unidad de prevención en la *Office of Children's Issues* en el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Preparar acuerdos entre Autoridades Centrales para ofrecer intercambio de información y experiencia así como un potencial intercambio de personal, también ayuda a mejorar la cooperación entre Autoridades Centrales y ayuda a la capacitación.³⁰³

5.2 CAPACITACIÓN PARA ACTUAR ACTIVAMENTE

- **La capacitación de los operadores jurídicos que tratan de asuntos de divorcio, custodia o visita debería subrayar la importancia de considerar medidas preventivas positivas para disuadir o desalentar la sustracción.**
- **La capacitación de los correspondientes profesionales debería incluir que tomen conciencia de las serias consecuencias de la sustracción internacional de menores.**

Jueces, abogados, mediadores, trabajadores sociales y otros que tratan con los padres que pretenden el divorcio, la separación, la custodia, el derecho de visita u órdenes de recolocación, necesitan ser adecuadamente formados para que, aunque se encuentren en un momento en que ninguno de los padres considere activamente la sustracción, estén atentos a los peligros de sustracción. Abogados y mediadores deberían conocer los procedimientos internos y las disposiciones relevantes que deben incluirse en las decisiones de los tribunales o en los acuerdos para restringir la posibilidad de uno de los padres de retirar unilateralmente a un niño de una jurisdicción o de retenerlo en otra jurisdicción. A este respecto el conocimiento del Convenio facilita a los jueces y abogados en los tribunales de familia estar atentos al peligro de sustracción cuando se trata de casos de divorcio doméstico, custodia o derecho de visita.³⁰⁴

La capacitación para profesionales necesitará a menudo incluir una capacitación general sobre la naturaleza de la sustracción. Se ha sugerido que algunos profesionales que podrían verse envueltos en la adopción de medidas preventivas, dejan de aplicar tales medidas, ya que no consideran incorrecto el desplazamiento o la retención por uno de los padres. En particular, un experto comentó que en algunos casos, en que es inminente un potencial delito penal, los oficiales de policía pueden ser reticentes a intervenir con carácter previo para evitar la sustracción del menor por uno de los padres porque consideran que la disputa es un asunto privado doméstico que no requiere la intervención del Estado.³⁰⁵ La capacitación empieza por tomar conciencia de la dinámica y las serias consecuencias de la sustracción internacional de menores.

5.3 CAPACITACIÓN PARA ADOPTAR Y PONER EN PRÁCTICA MEDIDAS DE REACCIÓN

- **La capacitación debería enfatizar la necesidad de una acción eficaz para prevenir la sustracción.**

³⁰² Ver *ibid* específicamente en el párrafo 1.1.

³⁰³ Ver *ibid* específicamente en el párrafo 6.5. Como un ejemplo de este tipo de cooperación, la Autoridad central argentina mandó a un miembro de su personal a la Autoridad Central peruana para compartir su experiencia con la Autoridad Central peruana y ayudarle en su capacitación.

³⁰⁴ Ver la respuesta de Suiza al Cuestionario.

³⁰⁵ Información obtenida de una reunión con Véronique Chauveau, Paris, abril de 2003.

- **La capacitación debería enfatizar la necesidad de comprender los papeles complementarios de las diferentes agencias y profesionales.**
- **Los profesionales deberían estar preparados, en lo que sea apropiado, para ser capaces de descubrir una sustracción inminente y adoptar las medidas preventivas adecuadas.**

Un padre que trata de prevenir la inminente sustracción requiere de las agencias y autoridades una acción rápida. A este respecto se ha señalado que “la eficacia de las medidas adoptadas depende principalmente de su realización rápida por los servicios competentes”³⁰⁶ [traducción de la Oficina Permanente]. La capacitación del personal que adopta medidas preventivas debería incluir el reconocimiento de la necesidad de actuar con rapidez.

Un padre que teme una sustracción puede acudir pidiendo ayuda a cualquiera de un número de diferentes agencias o autoridades. Estas autoridades y agencias deberían estar al tanto no solo del papel que pueden jugar para tratar de prevenir la sustracción, sino también del papel complementario de otras agencias y autoridades en el Estado y en otros Estados para poder aconsejar al padre adecuadamente. En efecto, como se dice en una de las respuestas al Cuestionario:

“la prevención no consiste en tener una medida que garantice que el niño no será desplazado o retenido, sino más bien en poner en práctica una serie de obstáculos que hagan en su conjunto más difícil la sustracción. Esto significa que la cooperación entre las agencias de un Estado es esencial”³⁰⁷ [traducción de la Oficina Permanente].

Incluso cuando no se tiene noticia de una inminente sustracción, un profesional bien formado estará en condiciones de descubrir señales características.³⁰⁸ A este respecto, los policías que trabajan en los aeropuertos señalaron que puede haber situaciones que conducen a sospechar una sustracción, tales como cuando un padre está en el aeropuerto con un niño con su uniforme del colegio y llevando un equipaje mínimo. Si los guardias de fronteras o el personal de facturación están atentos al peligro de sustracción, pueden estar en condiciones de impedir que éste se produzca.

5.4 CAPACITACIÓN GENERAL

- **Las agencias y autoridades con responsabilidad para el funcionamiento de las medidas preventivas asegurarán que la capacitación sobre cómo aplicar tales medidas se incluye en el currículo de capacitación general.**
- **Las agencias y autoridades se asegurarán que estén disponibles para el personal manual de procedimiento referentes a la aplicación de medidas preventivas. La información relativa a las medidas de emergencia debería separarse para tenerla más fácilmente accesible.**
- **Los miembros de una profesión que son particularmente expertos en tratar casos de sustracción de menores deberían compartir sus conocimientos con otros colegas y asegurarse de que tales colegas se mantengan al día sobre las cuestiones relevantes.**

³⁰⁶ Ver la respuesta de Polonia al Cuestionario.

³⁰⁷ Ver la respuesta del Reino Unido (Escocia) al Cuestionario.

³⁰⁸ Reunión con la Unidad de sustracción de menores en el Aeropuerto de Heathrow, Londres, marzo de 2003.

La capacitación sobre prevención de sustracciones para determinadas autoridades se realiza como parte del curriculum de capacitación general. Adicionalmente o, en su caso, alternativamente, algunas agencias preparan un manual de procedimiento sobre cómo tratar de evitar la sustracción.³⁰⁹ Este tipo de documentación es particularmente útil cuando una determinada agencia o una autoridad no se enfrenta normalmente a muchas sustracciones y, por tanto, no tiene mucha experiencia práctica. En una jurisdicción, el pequeño número de casos fue uno de los incentivos para preparar un folleto para todas las fuerzas policiales del Estado para asegurar que si se enfrentan a una situación de intento de sustracción, tendrán una referencia sobre cómo responder.³¹⁰ En otro Estado hay una aide-mémoire para ayudar a las autoridades policiales a aplicar medidas preventivas.³¹¹ Tales documentos son útiles para alertar a las autoridades necesarias o agencias sobre cualquier medida preventiva que puedan aplicar ellos mismos. Un manual de procedimiento profesional o una aide-mémoire incluirían una sección específica sobre procedimientos de emergencia, de tal forma que un profesional pueda actuar rápidamente cuando sospeche que es inminente una sustracción. Esta información incluiría también los datos de contacto de otras agencias y autoridades capaces de actuar, incluyendo los datos para contactar fuera del horario general.

En algunas profesiones habrá un cierto número de colegas que han alcanzado un grado de experiencia para tratar casos de sustracción internacional de menores, incluyendo la prevención. Estos individuos o grupos de individuos pueden ser utilizados para formar a otros miembros de la profesión. En algunos Estados, por ejemplo, hay un número limitado de operadores jurídicos y jueces competentes para tratar de las solicitudes amparadas por el Convenio de 1980. Estos especialistas se ocuparán de desarrollar el conocimiento, de cómo acceder a información útil o de acudir a otras autoridades capaces de ayudarles. Esta información puede transmitirse a otros miembros de la profesión que, aunque no directamente involucrados en el tratamiento de casos de sustracción, pueden tener un importante papel a jugar para la adopción de medidas precautorias previas.

5.5 CAPACITACIÓN INTER-AGENCIAS

- **Las agencias y autoridades que trabajan en un Estado cooperarán y emprenderán capacitación inter-agencias para tener conocimiento del papel de otras autoridades.**
- **El establecimiento de grupos inter-agencias puede ser beneficioso para compartir conocimientos entre diferentes agencias y actuar como foro de discusión y acción para mejorar la adopción y aplicación de medidas preventivas.**

Además de la educación y capacitación que proporcionen las agencias para sus propios miembros, es importante que la capacitación y educación alcance a diferentes agencias y autoridades. Este tipo de formación permite a los profesionales ver un cuadro más amplio y estar al tanto del papel complementario de otras autoridades a las que puede necesitar hacer referencia a un determinado padre. La capacitación combinada es también útil para mejorar la cooperación entre las agencias y dar la oportunidad de contactos que crearán mejores redes para el trabajo futuro.³¹² Se ha hecho notar en una respuesta al Cuestionario que la capacitación se desarrolla a menudo como consecuencia de los contactos hechos en

³⁰⁹ Por ejemplo, hay folletos para la policía en Australia, Reino Unido (Inglaterra y Gales), Reino Unido (Escocia) y Estados Unidos.

³¹⁰ Folleto para la policía de Escocia.

³¹¹ Ver la respuesta de Suiza al Cuestionario.

³¹² Ver la respuesta de Canadá al Cuestionario.

reuniones³¹³ y que se considera que las reuniones entre las agencias constituyen un medio útil de compartir conocimiento.³¹⁴ De forma adicional, la capacitación inter-agencias puede ser beneficiosa para preparar un documento general amplio que asegure que la misma información está siendo distribuida (ver arriba en 4.2.1), cualquiera que sea la autoridad que un padre pueda contactar.³¹⁵

En algunos Estados, profesionales de diferentes agencias y autoridades se han visitado para tratar de comprender su papel complementario.³¹⁶ De forma adicional, en algunos Estados las Autoridades Centrales se ocupan de la capacitación para jueces y operadores jurídicos en sus Estados.³¹⁷ Una Autoridad Central en respuesta al Cuestionario señaló que su personal “había encontrado extremadamente beneficiosas las reuniones con otros Departamentos para proporcionar contactos y dar información general sobre el papel de los Departamentos”³¹⁸ [traducción de la Oficina Permanente]. Como algunas medidas preventivas pueden ser necesarias en cada situación, colaborar y compartir la información relevante para los casos concretos es también importante.³¹⁹ En algunos Estados existen sistemas para asegurar un flujo directo de información y ayuda de una autoridad a otra.³²⁰

En varios Estados, se han formado grupos específicos entre agencias, conectando al personal de distintas agencias y autoridades.³²¹ Estos grupos han servido para cambiar políticas³²² y para mejorar las posibilidades de evitar la sustracción internacional. En un Estado, la Autoridad Central comentó que es mejor la cooperación práctica respecto a casos individuales y mejor el conocimiento compartido como consecuencia del grupo entre agencias.³²³ En otro Estado, el informe redactado por un grupo entre agencias sobre sustracción internacional de menores puso las bases sobre cómo mejorar los servicios y las instalaciones en ese Estado.³²⁴

En una respuesta al Cuestionario se indicó que la preparación de los agentes de bienestar de menores se ha probado como útil. Como consecuencia de esta preparación, cuando un progenitor está preocupado por cuestiones de sustracción y contacta con un agente de bienestar del menor, se aconseja al progenitor contactar con la Autoridad Central.³²⁵

Cuando no se da esa cooperación se pueden dificultar los esfuerzos para evitar la sustracción.³²⁶ En algunos Estados, una orden judicial que prohíbe el desplazamiento de un menor de una jurisdicción se notifica automáticamente a las autoridades relevantes que

³¹³ Ver la respuesta de Suiza al Cuestionario.

³¹⁴ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario.

³¹⁵ Croacia, en respuesta al Cuestionario, señaló que la información dada por la Autoridad Central y por la policía es idéntica. Igualmente, en Suiza la información dada por el Servicio Social Internacional incorpora las recomendaciones de la Autoridad central.

³¹⁶ Los jueces en el Reino Unido visitaron la *Child Abduction Unit* en el aeropuerto de Heathrow y los policías de la Unidad visitaron la *High Court*. Información obtenida en una reunión con Lord Justice Thorpe, Londres, marzo de 2003.

³¹⁷ Ver las respuestas de Estonia, Finlandia, Panamá y Eslovaquia al Cuestionario.

³¹⁸ Ver la respuesta del Reino Unido (Escocia) al Cuestionario.

³¹⁹ Ver la respuesta de Malta al Cuestionario.

³²⁰ El Ministro adjunto en el Departamento de Justicia de Manitoba ordenó que estuviera disponible un consejero para proporcionar consejo sobre la aplicación de la ley las 24 horas del día. Ver la respuesta del Canadá al Cuestionario. Ver también la respuesta de Argentina al Cuestionario.

³²¹ Por ejemplo en Canadá, Finlandia, Dinamarca y el Reino Unido. El Grupo de Coordinación sobre sustracción de menores en el Reino Unido se formó en 1994 por Reunite y la Greater Manchester Police. Esto une diferentes agencias y autoridades “para dirigir la cuestión de la sustracción internacional de menores e identificar medios para evitar la sustracción. Las cuestiones que se dirigen en la actualidad incluyen el continuo desarrollo de guías de prevención, controles de embarque y asistencia jurídica” [traducción de la Oficina Permanente]. Ver < www.reunite.org >.

³²² El Grupo parlamentario sobre sustracción de menores en el Reino Unido influyó para cambiar las normas sobre pasaportes, exigiendo que el menor tenga su propio pasaporte. Ver < www.reunite.org >.

³²³ Ver la respuesta de Finlandia al Cuestionario.

³²⁴ Ver la respuesta de Dinamarca al Cuestionario.

³²⁵ Ver la respuesta de Estonia al Cuestionario.

³²⁶ De acuerdo con Child Focus: “la cooperación está lejos de ser suficiente. No hay intercambio de información, no hay educación, no hay confianza entre los agentes involucrados en este campo” [traducción de la Oficina Permanente].

operan en los controles fronterizos. Esta cooperación incrementa la eficiencia de estas medidas.³²⁷ En otros Estados, corresponde individualmente al progenitor asegurarse de que la orden se notifique a las autoridades que corresponda. Si el progenitor no es consciente de esto, pueden surgir retrasos o incluso la inactividad. La cooperación entre el personal que opera en los controles fronterizos es esencial. En un Estado se indicó³²⁸ que los agentes de inmigración y los guardias de seguridad pueden acceder a la información relevante, pero sólo la policía puede, de hecho, actuar para evitar el desplazamiento. Así pues, la cooperación entre estas autoridades es vital para impedir que un menor abandone el país. (Ver arriba en 1.2.3 y 3.1.2)

5.6 CAPACITACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

- **La cooperación y la capacitación transfronteriza intensifica la prevención.**
- **La capacitación a nivel internacional y regional debería basarse en la experiencia de las organizaciones internacionales y regionales correspondientes, tales como, entre otras, organizaciones no gubernamentales, el Servicio Social Internacional (SSI) y la Interpol.**
- **Los profesionales que trabajan para evitar la sustracción de menores deberían establecer y desarrollar redes con sus equivalentes en otras jurisdicciones.**

La capacitación y la cooperación a través de las fronteras internacionales son de gran valor. Tal y como se afirmaba con anterioridad, se exige a las Autoridades Centrales que cooperen entre ellas. Las Comisiones Especiales mantenidas en La Haya para revisar el funcionamiento del Convenio, son un foro útil para mejorar la cooperación (ver arriba en 5.1.1). En respuesta al Cuestionario, se comentó que: “es de importancia estratégica para procesar los casos de sustracción de menores que las redes se desarrollen constantemente y se extiendan”³²⁹ [traducción de la Oficina Permanente]. Debería centrarse la atención en una red de comunicación entre jueces designados formalmente, o informalmente, que sean capaces de difundir la información a jueces de sus propios Estados y que cooperen en comunicación con jueces de otros Estados.³³⁰

Muchas reuniones regionales e internacionales relativas a la sustracción internacional de menores se mantuvieron incluyendo conferencias judiciales y entre agencias.³³¹ Algunos Estados han organizado y fundado sesiones preparatorias para colegas en otros Estados para ayudar a la cooperación y para compartir su experiencia.³³² Además, se combina la preparación de los agentes que trabajan en territorios comunes, y así los agentes de ambos lados de la frontera reciben la misma preparación, llegando en alguna ocasión a darse acceso a la base de datos del otro para reconocer y detener las potenciales sustracciones.³³³ Algunas organizaciones no gubernamentales especializadas que trabajan en esta campo también cooperan para facilitar el intercambio de información y para ayudarse

³²⁷ Ver las respuestas de Estonia, Malta y Polonia al Cuestionario.

³²⁸ Información obtenida de reuniones mantenidas en Londres, marzo de 2003.

³²⁹ Ver la respuesta de Suecia al Cuestionario.

³³⁰ Para información actualizada en la red de Jueces de enlace, por favor remitirse al *Boletín de los Jueces sobre protección internacional del menor*, *supra* en la nota 293.

³³¹ Para más información, ver < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *Judicial Seminars on the International Protection of Children*.

³³² Canadá ha patrocinado una conferencia de preparación para los agentes legales en el Este de Europa a través de su Consulado en Polonia. Una Fundación alemana “*Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit E.V.*” también ha patrocinado conferencias de preparación en Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Letonia y Rumania. La Autoridad Central de Argentina también ha proporcionado preparación a las autoridades en Perú, ver *supra* nota 303.

³³³ Por ejemplo, los agentes de fronteras entre Estados Unidos y Canadá.

mutuamente.³³⁴

A menudo, los sustractores y los menores pasan a través de un Estado de paso hasta el destino final. Un Estado de paso debe poder instituir medidas preventivas para evitar que continúe el viaje.³³⁵ Además, un Estado de paso puede ser un Estado Contratante del Convenio de 1980 y el Estado de destino no. En tales casos, y si las autoridades trabajan con rapidez y con buena cooperación, se puede efectuar una solicitud bajo el Convenio de 1980 al Estado de paso para garantizar la restitución del menor de vuelta al Estado de su residencia habitual antes de que el viaje continúe. Se han utilizado otras medidas preventivas, como solicitar tanto al Estado de paso como el de destino que se deniegue la entrada del sustractor y del menor, que se han utilizado con éxito gracias a la buena cooperación entre la embajada y el personal consular en los diferentes Estados.³³⁶

Algunas oficinas consulares y embajadas también cooperan intercambiando información sobre menores con doble nacionalidad y, en determinadas situaciones, acuerdan informar a las autoridades de otro Estado si se necesita pasaporte o visado para un menor en concreto. Es útil que las agencias trabajen conjuntamente con las organizaciones internacionales o regionales y con los entes capaces de ayudar y de ofrecer una perspectiva internacional o regional. Tales agencias incluyen la Interpol³³⁷ y el Servicio Social Internacional (SSI).³³⁸

³³⁴ Notablemente, la Red Europea sobre sustracción de menores, y la Federación Europea por los menores desaparecidos y explotados sexualmente. Al respecto, debería indicarse que Reunite – *International Child Abduction Centre* con sede en el Reino Unido también ha producido recopilaciones de prevención para intentar evitar las sustracciones de España y Grecia. La información está disponible en: < www.reunite.org >. Las recopilaciones están disponibles en español y griego respectivamente.

³³⁵ Esto subraya de nuevo los beneficios de los instrumentos multilaterales sobre los bilaterales, *ver supra* en 1.1.2 t 1.1.3.

³³⁶ *Ver “Abduction in Progress! A Success Story” en ‘For the Parents’, mayo de 2004, Volumen 1, Tema 2, United States Office of Children’s Issues Overseas Citizen Services Bureau of Consular Affairs.*

³³⁷ En Nueva Zelanda, la Interpol y la policía cooperan para inscribir a un menor en el ordenador de aduanas. *Ver* la respuesta de Nueva Zelanda al Cuestionario.

³³⁸ El Servicio Social Internacional ha comentado que: “La mayoría de las filiales de SSI son bastante activas en este campo por lo que el SSI se considera así mismo como un recurso con un potencial valioso en esta área, máxime cuando el SSI tiene la intención, en su desarrollo estratégico, de fortalecer más sus habilidades y capacidad en la conciliación / mediación transfronteriza – en el ámbito de los Convenios de La Haya sobre menores (1980, 1996) – y poner dichos servicios a disposición de los interesados, en particular a las Autoridades Centrales.” [traducción de la Oficina Permanente]

[Para una lista de publicaciones y páginas web relacionadas con cuestiones de prevención, ver la Guía de buenas prácticas Parte I – Práctica de las Autoridades Centrales, Apéndice 7. Para información actualizada sobre cuestiones de prevención, incluyendo enlaces con páginas web pertinentes, por favor, dirigirse a la página web de la Conferencia de La Haya en < www.hcch.net > → *Child Abduction Homepage* → *The Hague Project on Preventive Measures*.]

APÉNDICE

DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

APÉNDICE – DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

Se anima a los Estados a formular una estrategia de prevención coordinada para mejorar las medidas de prevención que ya están en funcionamiento, para introducir nuevas medidas cuando proceda, y fomentar la cooperación y la capacitación entre los distintos profesionales de este campo. Una estrategia de prevención debería revisarse y desarrollarse de forma continuada a la vista de la mayor experiencia y de los cambios en las formas de sustracción de menores. A continuación se muestra un breve resumen que puede ser beneficioso para los Estados que deseen formular una estrategia de prevención y ponerla en funcionamiento.

¿POR QUÉ UNA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN?

- Una estrategia de prevención ayudará a asegurar que se instaure un sistema comprensible que busque prevenir las sustracciones.
- Una estrategia de prevención reconocerá donde hay las lagunas y qué se necesita para eliminarlas.
- Una estrategia continua sobre medidas de prevención ayudará a asegurar que la experiencia y el ímpetu no se pierdan cuando haya un gran movimiento de personas.
- Una estrategia de prevención indicará qué preparación se necesita y ayudará a construir una comunicación entre agencias y autoridades tanto a nivel nacional como internacional.

¿QUIÉN HACE QUÉ?

- Determinar qué autoridades, agencias y personas tienen un papel a desarrollar para prevenir las sustracciones, por ejemplo, las Autoridades Centrales que aplican el Convenio de 1980, jueces, abogados, organizaciones no gubernamentales, agentes de policía, agentes de aduanas, agencias encargadas de la emisión de pasaportes, consulados, embajadas, trabajadores sociales, progenitores.
- Determinar cuáles de estos agentes están en la actualidad desarrollando ese papel y asegurar que estén bien definidos.
- Asegurarse de que las agencias y autoridades sean conscientes de sus atribuciones y responsabilidades.

¿ADECUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN?

- Determinar qué medidas de prevención están actualmente en funcionamiento en el Estado y si hay algunas lagunas a advertir.
- Determinar qué medidas adicionales, si las hay, podrían ser puestas en funcionamiento de forma útil en el Estado y si esto requiere legislación, regulación, acuerdos de cooperación etc.

- Determinar qué agencia o autoridad está más capacitada para poner en funcionamiento estas medidas y asegurarse de que estén suficientemente preparadas y tienen suficientes medios para ello.

SUFICIENTE TRABAJO CONJUNTO EN EL INTERIOR Y EN EL EXTRANJERO

- Determinar si las agencias y autoridades nacionales gozan de buena comunicación y relaciones de trabajo las unas con las otras.
- Fomentar encuentros entre las agencias y las autoridades nacionales para intercambiar ideas y generar una buena comunicación.
- Determinar si las agencias y autoridades tienen buena comunicación o relaciones de trabajo con las existentes en otras jurisdicciones.
- Reconocer qué Estados están implicados con mayor frecuencia en sustracciones de menores, y asegurarse de que hay medidas de prevención suficientes en funcionamiento con esos Estados en concreto. Esto debería incluir el fomento de relaciones con el personal en ese otro Estado y aportar información tanto para los profesionales como para los progenitores en los idiomas que corresponda.
- Fomentar la participación en los encuentros internacionales importantes cuando sea apropiado.

¿CUÁNDO Y CÓMO?

- Una estrategia de prevención debe avanzar. Se hace necesario determinar qué cambios y mejoras se pueden realizar con inmediatez, cuáles requieren una planificación a corto plazo y cuáles pueden requerir una planificación a largo plazo.
- Priorizar la implementación de nuevas medidas que se consideren como más esenciales.
- Preparar y mantener una estrategia de prevención debería acompañarse de consultas constantes con los profesionales implicados.
- Una estrategia de prevención debería incluir una disposición para preparar el funcionamiento de esas medidas de prevención.
- Una estrategia de prevención debería también incluir una aportación de información para los progenitores.