

## ADOPCIÓN INTERNACIONAL

Elva Leonor CÁRDENAS MIRANDA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepto*. III. *Antecedentes*. IV. *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con Particular Referencia a la Adopción y Colocación en Hogares de Guarda en los Planos Nacional e Internacional (1986)*. V. *La Convención sobre los Derechos del Niño*. VI. *La Convención de La Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional*. VII. *La adopción internacional en México*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El tema de la adopción internacional ha ocupado en los últimos años la atención de múltiples interesados, no solo quienes pretenden adoptar se han ocupado de indagar sus implicaciones, sino también especialistas en derecho internacional, investigadores, abogados, psicólogos y todos aquellos que de alguna manera han estado muy cercanos al trámite mismo.

A partir de la década de los noventa, la práctica de la adopción internacional se incrementa notablemente; en los países industrializados los cambios demográficos y sociales contribuyeron significativamente: la posibilidad de un mayor acceso a los medios anticonceptivos, la legalización del aborto y la postergación de la maternidad, fueron las principales causas.

Por otra parte, en los países en desarrollo se presenta un alto índice de niños abandonados a consecuencia de las crisis económicas, guerras y catástrofes naturales.

\* Doctora en derecho, y secretaria general adjunta del CONEPOD.

El presente artículo no pretende analizar si la adopción internacional es una práctica positiva o negativa; de hecho consideramos que es una magnífica medida para el bienestar infantil en aquellos casos en que el niño carece de la protección y apoyo de una familia, sin embargo, no es factible sustraerse a una realidad: existen casos de adopciones internacionales que se realizan al margen del orden legal aplicable y que la convierten en un negocio muy redituable, en el que los niños son tratados como una mercancía.

De ahí nuestro interés de abordar el tema y revisar los esfuerzos que en el orden jurídico internacional se han realizado para frenar estas conductas ilícitas que atentan contra la infancia y su desarrollo pleno y armónico.

## II. CONCEPTO

De acuerdo con la doctrina jurídica, la adopción es un acto jurídico que crea entre el adoptante y el adoptado un vínculo de parentesco civil del que se derivan relaciones análogas a las que resultan de la paternidad y filiación legítimas.<sup>1</sup>

En las legislaciones más modernas, la adopción tiene como fin incorporar al adoptado a una familia de manera plena, en la situación de hijo biológico y lograr de esa manera la formación y educación integral del adoptado.

En los últimos años y específicamente a partir de la Convención de los Derechos del Niño (1989) se consideró a la adopción internacional como una medida de protección y bienestar que permite a los niños, huérfanos o abandonados, beneficiarse de una familia permanente.

Se considera que una adopción es internacional cuando la figura constituye una “relación jurídica internacional” por tratarse de un vínculo que incluye elementos que pertenecen a más de un orden jurídico nacional. La internacionalidad de la adopción se basa en dos conexiones: residencia habitual de los adoptantes y residencia habitual del adoptado.<sup>2</sup>

1 Véase Pina, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 3a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 38.

2 Véase Calvento Solari, Ubaldino, “La Convención sobre los Derechos del Niño y la Adopción Internacional”, *Cuadernos de trabajo*, Conferencia Inter-Gubernamental sobre Adopción Internacional, Santiago, Chile, 2-5 de Marzo de 1999, p. 2.

En este contexto se presentan dos modalidades de adopción internacional:<sup>3</sup>

a) Aquélla en la que el niño que va a ser adoptado tiene que salir de su país de residencia habitual, sin tener en cuenta la nacionalidad de los padres adoptivos.

b) Aquélla en la que los padres adoptivos y el niño que va a ser adoptado son de diferente nacionalidad, sin tener en cuenta si dichos padres residen (y seguirán residiendo) o no en el país de residencia habitual del niño.

Cuando la adopción se cumple a nivel internacional da origen a una relación jurídica extranacional. Señala Alfonsín,<sup>4</sup> que la relación jurídica es nacional cuando todos sus elementos son nacionales, afectan únicamente a una sola sociedad y carecen de elementos foráneos. Es extranacional cuando la relación jurídica no tiene todos sus elementos nacionales y afecta a más de una sociedad estatal.

Las adopciones internacionales traen aparejadas diversas situaciones que tanto los niños adoptados como los padres adoptantes deberán enfrentar; en el aspecto jurídico, el niño y los adoptantes se encuentran sometidos a estatus jurídicos diversos y en algunos casos la legislación del país de recepción del menor no reconoce la adopción celebrada en el país de origen.

Esto se debe en gran medida a que las leyes sobre adopción de algunos países no se han modificado, adaptándolos a los cambios sociales y a las nuevas orientaciones en la materia.

En el aspecto social, en múltiples ocasiones se enfrenta el problema de adaptación del niño a su nuevo entorno, posiblemente al idioma, religión, costumbres, etcétera, que dificulta su plena integración, así también la falta de preparación de los padres adoptivos les impide satisfacer los requerimientos y necesidades específicas del niño o niña.

### III. ANTECEDENTES

Después de la Segunda Guerra Mundial, las adopciones entre países se convirtieron en un fenómeno a nivel mundial. Huérfanos, menores

3 Véase Innocent Digest, “Adopción internacional”, *Revista del Centro Internacional para el Desarrollo del Niño de UNICEF*, Florencia, núm. 4, 1999, p. 2.

4 Véase Alfonsín, Quintín, *Teoría del derecho privado internacional*, Montevideo, 1995, citado por Sajón, Rafael, *Derecho de menores*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, p. 497.

desplazados y desatendidos, o niños abandonados de familias desarraigadas, eran candidatos para adopción por parejas viviendo en países sin conflictos. La mayoría de estas adopciones involucran la migración de niños entre países europeos y entre Europa y Estados Unidos.

En menor escala niños de Japón y China fueron también adoptados principalmente por familias de los Estados Unidos.

En esta década, la adopción internacional es concebida como una respuesta humanitaria a una situación de emergencia y crisis, encontrando hogares permanentes para niños sin familia viviendo en países devastados por la guerra. Desde esta perspectiva, la adopción fuera del país surge como una colocación temporal, justificada por la existencia de una guerra, una crisis social, la cual despoja a los niños de sus familias en los países de origen.

La recuperación socioeconómica de la posguerra en Europa, significó que las adopciones internacionales disminuyeran, debido a los niños que nacieron en esa región. Sin embargo, el conflicto con Corea, creó una nueva situación de crisis y nuevamente la adopción internacional fue utilizada como una solución a la problemática que representaban los niños coreanos huérfanos.<sup>5</sup>

Durante 1950, la adopción internacional adquirió nuevos rasgos importantes: por una parte los países de origen y de recepción de niños, presentaban claramente diferentes niveles de desarrollo socioeconómico; perteneciendo los primeros a regiones poco desarrolladas y los segundos a un mundo en desarrollo e industrializado. La nueva situación trajo como resultado la adopción interracial y nuevamente complicó el carácter transcultural de la adopción internacional.

En este periodo surgen las agencias especializadas en adopción, la mayoría de éstas en países desarrollados; estas organizaciones pioneras se multiplicaron significativamente en las décadas siguientes.

En los años sesenta la mayoría de los niños extranjeros adoptados en Europa y Norteamérica, provienen de Asia. El conflicto con el sudeste asiático particularmente en Vietnam, abrió nuevas fuentes de adopción internacional.

Empieza a surgir entonces la problemática de la adopción internacional, al tomar una forma más definida, surgen las interrogantes ¿es

5 La guerra de Corea hizo surgir una nueva generación de niños abandonados o huérfanos que fueron acogidos por familias adoptivas occidentales. Muchos de estos niños eran hijos de madres asiáticas y soldados estadounidenses.

la adopción internacional aceptada como una política nacional?, ¿qué marco legal es aplicable en la adopción internacional?, ¿las leyes del país de origen del niño o aquellos de la residencia de los padres adoptivos? Este dilema que recae dentro del campo del derecho internacional privado, fue atendido a través de convenciones y tratados, como los firmados por naciones europeas en 1965 (La Haya) y en 1967 en Estrasburgo.

Por su parte Corea promovió su denominada Ley Extraordinaria de Adopción para Huérfanos en 1961, que sancionó la adopción internacional.

No obstante lo anterior, prevalecía la interrogante ¿el niño de un país no desarrollado adoptado en un país desarrollado se adapta bien a un nuevo entorno? Reconociendo estas complejidades y riesgos que implican las adopciones transraciales y transculturales, los especialistas en el bienestar del niño iniciaron un esfuerzo tendiente a guiar estas colocaciones. Sin duda, el periodo 1960-1970 se caracteriza por la organización de importantes eventos con este propósito. En este sentido se realizó el Seminario Europeo sobre Adopción Internacional en Leysin, Suiza, en 1960 y la Conferencia Mundial sobre Adopción, Acogimiento y Hogares de Guarda, celebrada en Milán, Italia, en 1971. De estos encuentros se derivaron principios fundamentales sobre la adopción internacional que posteriormente impulsarían a las Naciones Unidas a iniciar trabajos para establecer estándares internacionales para la adopción internacional.<sup>6</sup>

Durante los años setenta, la adopción adquiere realmente un carácter internacional, al involucrar cada vez más, a un mayor número de países de diferentes regiones del mundo. Si en las décadas anteriores la adopción podría ser considerada como una respuesta a los efectos negativos de la guerra sobre familias y niños, ciertas características estructurales de países desarrollados y no desarrollados surgen como explicaciones relevantes para la continua expansión de esta práctica.

Por otra parte, la difusa educación sexual aunada a las medidas de anticoncepción, permitieron ejercer un efectivo control sobre el número y espaciamiento de los hijos. Desde un punto de vista cultural, el control natal se volvió ampliamente aceptado. En Suecia por ejemplo, los reportes indican que en 1970, el 95% de la población consideraba el uso de anticonceptivos como una obligación para prevenir nacimientos no deseados.<sup>7</sup>

6 Pilotti, Francisco, *Adopción Internacional: tendencias, temas e implicaciones de las políticas para los noventa*, *Infancia*, 1, 165-1777, Munksgaard, 1993, p. 167.

7 Duprez, L., *Educación sexual y desarrollo social*, Estocolmo, 1976, p. 16, cita do por Pilotti, Francisco, *op. cit.*, nota 6.

Muchas de las parejas que decidieron posponer el nacimiento de un niño se encontraron posteriormente con la imposibilidad biológica de concebirlo.

Asimismo, durante los setenta, los Estados Unidos y varios países europeos eliminaron la mayor parte de los obstáculos para abortar.

No obstante el interés manifiesto por adoptar, los solicitantes se enfrentaron a un agudo déficit de niños susceptibles de ser adoptados en su país de residencia, es en esta década que los nacionales de Estados Unidos y varios países europeos buscan en países como la India, Sri Lanka, Filipinas e Indonesia (países que anteriormente no habían tenido una participación activa en la adopción internacional), a los niños y niñas que desean adoptar.

Esto es explicable también en razón de que Corea, país de origen de los menores durante las décadas anteriores, cambió su política de puerta abierta en 1977 y por su parte el gobierno de Vietnam determinó un alto a las adopciones internacionales en 1976.

Es también en esta década que América Latina inicia su participación en la adopción internacional, en países como: Perú, Colombia, Chile, Ecuador y El Salvador. Su contribución a la adopción internacional se estima en un 8%, en este periodo, incrementándose al 80% en 1980.

En años recientes Guatemala ha enfrentado severas acusaciones sobre tráfico de menores, debido a que mujeres guatemaltecas son contratadas para quedar embarazadas y vender posteriormente a sus hijos a parejas de países occidentales.<sup>8</sup>

En la década de los ochenta, los esfuerzos por contar con normas y acuerdos internacionales en materia de adopción internacional encontraron eco. En 1984 se firmó en la Paz, Bolivia, la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores, durante la Tercera Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional (CIDIP III). Ratifican esta Convención cuatro países: México, Colombia, Brasil y Bolivia.

<sup>8</sup> Las múltiples irregularidades que se presentaron trajeron como consecuencia que durante la Primera Reunión Internacional de Evaluación del Convenio de La Haya, el Ministerio de Justicia de Países Bajos, Autoridad Central, decidió el 23 de febrero de 2001, suspender las adopciones internacionales en Guatemala. Fuente: *Boletín de Información, Centro Internacional de Referencia para la Protección del Niño en la Adopción CIR/SSI N 34*, febrero de 2001.

En 1986, se expide la Declaración de Naciones Unidas sobre Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y Bienestar de los Niños con Particular Referencia a la Adopción y Colocación en Hogares de Guarda en los planos nacional e internacional y en 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Convención sobre los Derechos del Niño, conjunto de normas universalmente aceptadas para el bienestar de la infancia que en sus artículos 20 y 21 establece disposiciones específicas para la adopción nacional e internacional.

Con base en esta Convención, algunos países latinoamericanos inician su proceso de reformas en materia de adopción como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana, Paraguay y Nicaragua.

Esta normativa de adopción, permitió regular las adopciones internacionales con mayor énfasis en América Latina que repentinamente se vio sacudida por la importante demanda de menores. Desde el punto de vista sociológico, este fenómeno es posible estudiarlo mediante los factores que inciden en la oferta de niños en los países en vías de desarrollo, así como los que operan en la demanda de niños en los países desarrollados. Países ricos, industrializados y de baja natalidad, se interesan en incorporar niños en adopción provenientes de países pobres, con tasas de natalidad más alta y en los cuales el fenómeno de la infancia abandonada se encuentra muy extendido. De ahí que resulten situaciones contradictorias: países pobres con niños sin familia y países ricos con familias sin niños.

Los datos correspondientes al periodo 1979-1991 señalan que Estados Unidos y Suecia son los países que reciben un mayor número de menores adoptados. En términos absolutos Estados Unidos es el país que recibe anualmente la más alta cantidad de niños extranjeros en adopción, durante el periodo 1979-1991 recibió 98,563 menores y Suecia 17,982 menores.<sup>9</sup>

Esta tendencia se confirma en el periodo de 1993-1998 en el que Estados Unidos continúa siendo el principal país de acogida de niños adoptivos extranjeros, responsable de 50,349, aproximadamente la mitad del total de adopciones.<sup>10</sup>

9 Pilotti, F., *op. cit.*, nota 6, p. 169.

10 Innocenti Digest, "Estadísticas y tendencias de la adopción internacional", *op. cit.*, nota 3, p. 3.

No obstante, el mayor número de niños extranjeros adoptados *per capita* no se da en Estados Unidos, sino en Suecia, país con 8.8 millones de habitantes que desde finales de los años sesenta ha recibido aproximadamente 40,000 niños extranjeros.

En el mundo industrializado la demanda de niños para la adopción ha continuado en aumento según se desprende del único estudio conocido, escrito por S. L. Kane y publicado en 1993, que evidencia que al menos entre 170,000 y 180,000 niños se promovieron en adopción entre 1980 y 1989.

En este periodo la adopción internacional aumentó en un 62% proveiniendo el 90% de los niños de solo 10 países.

El número de países de origen de estos niños ascendió de 22 en 1980, a 68 países en 1990.

En una cifra mayor los niños procedían de Asia, seguido de Sudamérica, el país que envió más niños al extranjero fue Corea que registró 61,235 adopciones, India en segundo lugar con 15,325 y Colombia con 14,837.<sup>11</sup>

*Clara tendencia al alza de las adopciones internacionales. Ejemplos de algunos de los principales países de acogida entre 1993 y 1997*

<i>País</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1993-7</i>
Canadá	1740	2045	2022	2064	*1799	**9670
Estados Unidos	7377	8333	9679	11340	13620	50349
Francia	2783	3075	3028	3666	3528	16080
Italia	1696	1712	2161	2649	2019	10237
Países Bajos	574	594	661	704	666	3199
Suecia	934	959	895	908	834	4530
Suiza	923	741	665	742	733	3804
Total	16027	17459	19111	22073	23199	**97869

\* Los datos de 1997 son preliminares.

\*\* Si se tiene en cuenta que los datos de Canadá están incompletos, la cifra total debería ser más alta.

11 Kane, S., *El movimiento de niños para Adopción Internacional: Una perspectiva epidemiológica*, *Revista de Ciencia Social*, Ginebra, vol. 30, núm. 4, 1993, pp. 323, 339.

IV. LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE LOS PRINCIPIOS SOCIALES Y JURÍDICOS RELATIVOS  
A LA PROTECCIÓN Y EL BIENESTAR DE LOS NIÑOS  
CON PARTICULAR REFERENCIA A LA ADOPCIÓN Y COLOCACIÓN  
EN HOGARES DE GUARDA EN LOS PLANOS NACIONAL  
E INTERNACIONAL (1986)

En el antecedente inmediato de los preceptos que en materia de adopción se contemplan en la Convención de los Derechos del Niño, esta Declaración fue también base de las Directrices de Brighton para la adopción internacional que fueron preparadas por organismos no gubernamentales y que se confirmaron en Hong Kong en 1996.<sup>12</sup>

La Declaración de las Naciones Unidas de 1986, establece en su artículo 17: “Cuando no sea factible colocar a un niño en un hogar de guarda o darlo en adopción a una familia adoptiva, o cuando el niño no pueda ser cuidado adecuadamente en su país de origen, podrá considerarse la adopción en otro país como forma alternativa de proporcionarle una familia”.

Asimismo, la Declaración en cita establece dos consideraciones fundamentales: asegurar que todo el que resulte involucrado de modo directo en el proceso de adopción se encuentre debidamente asesorado y asegurar que se lleve a cabo el seguimiento de la relación entre el niño y los futuros padres adoptivos antes de que se realice la adopción.

Adicionalmente, subraya la importancia de evitar los secuestros de niños, impedir que se obtengan beneficios financieros como resultado de la adopción y proteger los intereses jurídicos y sociales del niño.

V. LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

El 20 de noviembre de 1989 se aprobó en el seno de las Naciones Unidas, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. La

12 Las directrices de Brighton para la adopción internacional, se aprobaron en 1982 y encuentran su fundamento en el borrador de la Declaración de las Naciones Unidas, sobre la Adopción y la colocación en Hogares de Guarda y se elaboraron por una serie de organizaciones no gubernamentales entre las cuales cabe mencionar: el Consejo Internacional de Bienestar Social (ICSW), el Servicio Social Internacional (SSI), así como el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. Después de su revisión, se confirmaron catorce años después de su aprobación.

Convención es un instrumento de derechos humanos, de carácter vinculante que la convierte en obligatoria para los Estados partes. Hasta el año 2000, ha sido ratificada por 191 países, faltando sólo dos países por hacerlo (Estados Unidos y Somalia) estando cercano el tiempo en que podrá considerarse “ley universal”.

El principio básico de los derechos de la niñez, es que la sociedad tiene la obligación de satisfacer sus necesidades fundamentales y proveer asistencia para el desarrollo de su personalidad, talento y habilidades.

Uno de los aspectos más sobresalientes de la Convención es que es integral, es decir, en ella no se separan los derechos civiles y políticos de los derechos económicos, sociales y culturales, estableciendo cuatro grupos de derechos: supervivencia, protección, desarrollo y participación.

Dentro del grupo de derechos de protección se encuentra el derecho de los niños privados de su medio familiar a recibir protección especial y asegurar que puedan beneficiarse de cuidados que sustituyan la atención familiar o de la colocación en un establecimiento apropiado teniendo en cuenta el origen cultural del niño.

De ahí que el artículo 20 establece:

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en este medio, tendrán derecho a la protección especial del Estado.
2. Los Estados Parte asegurarán, de conformidad con sus leyes nacionales otros tipos de cuidado para esos niños.
3. Entre sus cuidados figurarán, entre otras cosas la colocación en otra familia, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores.

Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

De lo anterior se desprende que la adopción es considerada actualmente como una de las opciones posibles dentro de una serie de medidas para el bienestar de la infancia, en virtud de que una vez agotada la posibilidad de reintegración a la familia, es necesario encontrar una forma de cuidado alternativo.

Otras de las formas de cuidado alternativas son las siguientes:

- La institucionalización: la forma más sencilla de responder a la necesidad de cuidados y protección del niño, generalmente se instrumenta esta medida porque no se han creado otras alternativas viables, o porque es necesario proporcionar cuidados especializados y continuos.<sup>13</sup>
- Los hogares de guarda o el acogimiento. Es la colocación autorizada en un hogar “de guarda” supervisado por los servicios sociales, y que frecuentemente implica una compensación económica para cubrir los gastos adicionales que se deriven para la familia.<sup>14</sup>
- La tutela. En casos específicos, el proceso legal a través del cual se designa a una persona, por lo general un familiar, para que se haga responsable del niño y de sus cuidados hasta que alcance la mayoría de edad.
- La Kafala. Es una forma de cuidado establecido por la ley islámica, reconocida legalmente y considerada definitiva. Según la Kafala, el niño no adquiere ni el apellido de la familia que lo acoge ni derechos hereditarios, de conformidad con el precepto de la ley islámica, según el cual los lazos de sangre no pueden modificarse.

En el artículo 21 encontramos la referencia expresa de la adopción en la Convención y en éste se establece que en los Estados que reconocen y/o permiten la adopción se cuidará de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y de que estén reunidas todas las garantías necesarias para asegurar que la adopción es admisible, así como las autorizaciones de las autoridades competentes.

El texto de este artículo sufrió modificaciones en su redacción inicial, en virtud de que se señalaba la obligación de los Estados parte de “facilitar” la adopción y toda vez que en los años ochenta se habían presentado múltiples casos de abusos en la práctica de la adopción internacional se optó por otra redacción para enfatizar el deber de los Estados

13 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), así como los Sistemas Estatales y Municipales, son los organismos públicos que por atribución legal brindan atención especializada en casas cuna y casas hogar a menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato. A fines del año 2000 el Sistema DIF opera en todo el ámbito nacional 23 casas cuna y 55 casas hogar.

14 Un ejemplo ilustrativo de la figura del acogimiento familiar lo encontramos en España, país que ha legislado sobre esta figura en la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica al Menor y en los artículos 173 al 174 del Código Civil, asimismo cuenta con un Manual de Buena Práctica para la Atención Residencial a la Infancia y Adolescencia.

partes de garantizar que el interés superior del niño sea la consideración primordial en cualquier adopción.

El texto final del artículo 21 señala expresamente:

Los Estados que reconocen y/o permiten el sistema de adopción, cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las cuales determinarán con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y tutores, y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;

b) Reconocerán que la adopción por personas que residan en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;

c) Velarán por que el niño objeto de adopción en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción por personas que residan en el mismo país;

d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción por personas que residan en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;

e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales, o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

Dicho artículo se relaciona con el artículo 35, que prevé que los Estados parte tomarán 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 cualquier forma.

Esta normativa internacional sobre adopción, fincó las bases de otro convenio internacional sobre la materia: La Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

## VI. LA CONVENCIÓN DE LA HAYA SOBRE LA PROTECCIÓN DE MENORES Y LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

Independientemente de que en la década de los ochenta se generó un marco normativo de gran trascendencia como la Convención sobre los Derechos del Niño, el incremento notable de las adopciones trajo como consecuencia diversos problemas de índole legal, social y psicológico.

En este escenario, la Conferencia de La Haya elaboró, en 1993 la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

En gran medida esta Convención retoma los principios previstos en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 20 y 21): el interés superior del niño, la subsidiariedad de la adopción y la comunicación y cooperación entre las autoridades del país de origen de los niños y las autoridades del país de su recepción.

El proceso de gestión de la Convención tomó varios años de preparación científica y organizativa, seguida de nueve semanas de negociaciones a lo largo de cuatro años finalmente, la Convención fue suscrita por sesenta y seis Estados, el 29 de mayo de 1993. El instrumento fue firmado con esa fecha, por los representantes de México, Brasil, Costa Rica y Rumania.

En México, la Convención es aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 22 de junio de 1994 y el Decreto de Promulgación se publica en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de fecha 24 de octubre de 1994. De esta manera, nuestro país se convirtió en el primer país en América Latina en ratificar este convenio internacional e iniciar su vigencia.

Al mes de abril de 2001, son Estados parte de este Convenio cuarenta y un países: veintitres Estados miembros de la Conferencia de La Haya y dieciocho Estados no miembros de la Conferencia (adhesiones). Se distinguen principalmente diez países de origen de los menores y treinta y un países de recepción de menores.

El texto de la Convención señala en su artículo 1o. el objeto del Convenio:

- a) Establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto de los derechos fundamentales que le reconoce el Derecho Internacional;
- b) Instaurar un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que asegure el respeto a dichas garantías y, en consecuencia prevenga la sustracción, la venta o el tráfico de niños;
- c) Asegurar el reconocimiento en los Estados Contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con el convenio.

El principio del “interés superior del niño” implica que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.<sup>15</sup>

Instaurar un sistema de cooperación implica contar con normas de carácter procesal y sobre cooperación administrativa para encausar las relaciones entre los Estados de que son originarios los niños y los Estados de acogida con el fin de obtener adopciones regulares y asegurar el respeto de los derechos de los niños. En ese marco regula con detalle el traslado de niños que tienen su residencia habitual en un Estado parte, a otro Estado parte, de residencia habitual de “los adoptantes”, ya sea en adopción o con miras a su adopción.

Asimismo, los Estados parte se comprometen a reconocer las adopciones realizadas con apego a la Convención incorporando la figura de la autoridad central, cuya función básica es velar por el cumplimiento de todos los requisitos considerados indispensables para la protección de los derechos de los niños relacionados por una adopción internacional. Este medio de relación entre Estados se agrega y en buena parte sustituye a las tradicionales vías de cooperación, diplomática, consular, judicial y particular.

Las autoridades centrales son el principal agente de la cooperación entre los Estados contratantes, su naturaleza es administrativa y no jurisdiccional y se encuentra ubicada dentro del Poder Ejecutivo, y tiene como función, entre otras, cooperar con las autoridades judiciales.

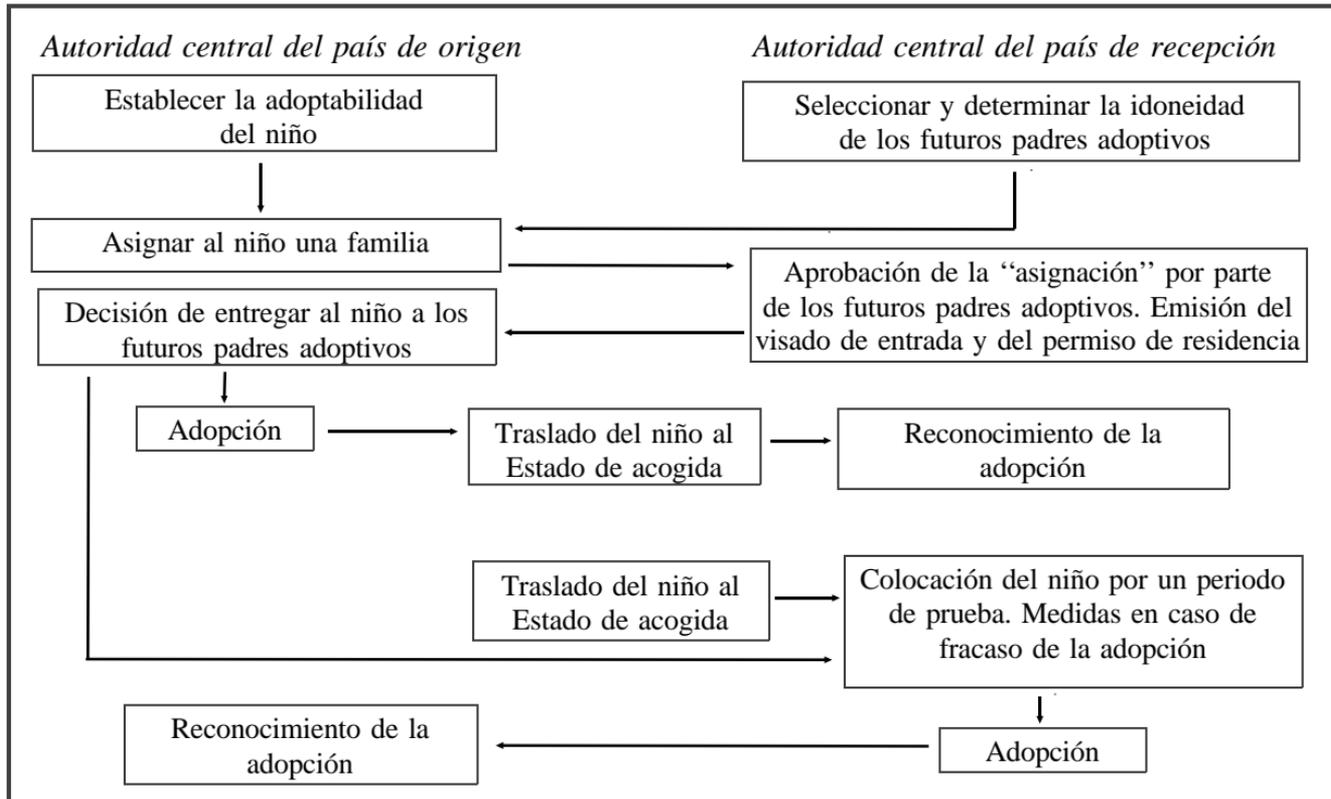
15 Véase Calvento Solari, Ubaldino, *Conferencia Regional sobre Adopción Internacional, documento para guía de discusiones, Conferencia Inter-Gubernamental sobre Adopción Internacional*, Santiago, Chile, 2-5 de marzo de 1999, p. 6.

De conformidad con la Convención de La Haya, la autoridad central ejerce algunas funciones en forma privativa, compartiendo otras con autoridades y organismos que prevé: “autoridades competentes”, autoridades públicas y “organismos acreditados” (artículos 4o., 5o., 7o., 8o. y 9o.).

También prevé por vía de excepción, la participación de otros colaboradores “personas u organismos no acreditados” (artículo 22, inciso 2) los que, bajo ciertas condiciones, pueden ejercer las funciones conferidas a las autoridades centrales por los artículos 15 al 21 del Convenio. El artículo 22 fue ampliamente discutido en las reuniones de la Comisión Española, atendiendo al informe explicativo de Gonzalo Parra Aranguren<sup>16</sup> las diferencias que existen entre los Estados explica la situación dada al problema de sí las obligaciones impuestas por el Convenio a cada Estado contratante pueden ser desarrolladas directamente por la autoridad central o si pueden ser ejercitadas también a través de otras autoridades competentes u organismos debidamente acreditados en el Estado. Por ello se propuso que cada Estado contratante decidiera por sí mismo si las obligaciones impuestas a las autoridades centrales pueden delegarse, entendiéndose que las autoridades centrales son, en todo caso, el principal agente de cooperación entre los Estados contratantes. Se acordó no obstante, que determinadas funciones deben de desarrollarse por las autoridades centrales directamente (artículo 7o.) y que otras pueden delegarse (artículos 8o. y 9o.).

Se presenta de manera esquemática las funciones de las autoridades centrales de origen y recepción de los niños según la Convención de la Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (véase cuadro).

16 Parra Aranguren, Gonzalo, *Convenio de 29 de mayo de 1993 relativo a la Protección de Niños y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, Informe explicativo*, La Haya, Países Bajos, Oficina Permanente de la Conferencia, 1993, p. 49.



Fuente: basado en Bucher, 1996.

## VII. LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO

Por lo que respecta a México, es hasta la década de los ochenta que se inicia un movimiento considerable en las adopciones internacionales, aunque en menor número con respecto a otros países de América Latina.

Según información proporcionada por el National Council For Adoption, en el periodo 1985-1995 se concluyeron 1,275 adopciones con Estados Unidos.<sup>17</sup> La cercanía con este país ha propiciado que sus nacionales busquen en el nuestro, menores que pueden ser susceptibles de ser adoptados, aunque este propósito no se realiza siempre con apego a las disposiciones legales aplicables.

En los últimos años, además de Estados Unidos, han llegado a México un número considerable de solicitudes de adopción provenientes de otras partes del mundo. De conformidad a la información del Sistema Nacional DIF y de los Sistemas Estatales DIF en el lapso 1995-2000 se suma un total de 808 adopciones internacionales concluídas.

En el ámbito nacional, son los Sistemas DIF Nacional y Estatales, las instituciones públicas que concluyen un mayor número de adopciones internacionales tomando en consideración que son Autoridades Centrales en la materia y en virtud de que en cumplimiento de las atribuciones de sus respectivas Leyes de Asistencia Social atienden y brindan protección a menores en estado de abandono o en desamparo, pero además existen instituciones de asistencia privada que promueven menores en adopción en todo el país.<sup>18</sup>

La experiencia de estos Sistemas fue considerada cuando el gobierno de México procedió a ratificar la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional y designó a estos Sistemas como Autoridades Centrales.

Si bien México había ratificado la Convención de la Paz, Bolivia, en 1984, este Convenio únicamente fue ratificado además por Bolivia, Brasil y Colombia y no tuvo aplicación práctica.

De ahí la trascendencia de la Convención de La Haya, que por su carácter universal y básicamente como un instrumento de cooperación entre

17 Véase Calvento Solari, Ubaldino, *op. cit.*, nota 15, p. 5.

18 El Sistema Nacional DIF y los Sistemas Estatales DIF son designados como Autoridades Centrales según el Decreto de Promulgación de la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, publicado en la *DOF* de fecha 24 de octubre de 1994.

las autoridades administrativas y judiciales de los Estados parte, estableció una distribución de responsabilidades entre los Estados involucrados con propósito de una adopción internacional; el Estado de origen del niño y el Estado de recepción. Asimismo, como se mencionó con anterioridad dejó en libertad de acción a cada Estado contratante para organizar la cooperación y decidir si las obligaciones impuestas a las autoridades centrales las delega o no en otras autoridades u organismos. Tal es el caso de España, que al ratificar la Convención de La Haya, resolvió acreditar instituciones privadas para apoyar las labores de las autoridades centrales, antes administrativos competentes en protección de menores en las Comunidades Autónomas en el ámbito de su territorio, representan actualmente veintitres autoridades centrales y una Autoridad Central de comunicación que corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Acción Social del Menor y la Familia.

Nuestro país por su parte, y con fundamento en el artículo 12 de la citada Convención de La Haya, ha procedido a autorizar a través del Sistema Nacional DIF, a las entidades colaboradoras que han presentado la documentación que respalde su aptitud para cumplir correctamente con las funciones que se les confieren.<sup>19</sup>

En términos generales, podemos afirmar que los Sistemas Nacional y Estatales DIF han venido cumpliendo con su responsabilidad de Autoridad Central a partir de la entrada en vigor de la Convención de La Haya el 1o. de mayo de 1995.

Los resultados hasta ahora obtenidos así lo demuestran, sin embargo, no podemos dejar de reconocer que todavía falta mucho por hacer en el cumplimiento cabal de este instrumento internacional, así como en el fomento de la cultura de la adopción, incipiente en México.

Uno de los obstáculos que se ha enfrentado para la aplicación de la Convención, es la actualización de la legislación mexicana en materia de adopción; en la mayoría de los códigos civiles únicamente se contemplaba la adopción simple, que establece un parentesco entre adoptante y adoptado y que implica la transferencia del ejercicio de la patria potestad, no la ruptura del vínculo de filiación preexistente; en 1994 sólo cua-

19 El Sistema Nacional DIF cuenta con un registro de entidades colaboradoras que han sido acreditadas en su país de origen y que han cumplido con los requisitos que la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Sistema Nacional DIF, establecieron para ser autorizadas a cumplir con sus funciones en México.

tro entidades federativas habían realizado sus reformas a los códigos civiles y de procedimientos civiles en el capítulo correspondiente y en lo relativo a la incorporación de la adopción plena; a la fecha son veintisiete entidades federativas, pero todavía están pendientes de modificar su legislación cinco estados de la República. Resulta trascendente esta reforma, en virtud de que la Convención de La Haya se refiere a las adopciones que implican la ruptura del vínculo de filiación preexistente (artículo 27), y si bien contempla la conversión de la adopción simple a plena en este mismo artículo; esto únicamente podrá ser procedente si:

- a) La ley del Estado de recepción lo permite; y
- b) Los consentimientos exigidos en el artículo 4o., apartados c) y d), han sido o son otorgados para tal adopción.

### VIII. CONCLUSIONES

Las adopciones internacionales, consideradas como un caso particular de las migraciones internacionales aparecen como fenómeno social en la década de los años cincuenta, aun cuando en América Latina el fenómeno data de un periodo más reciente. En una primera época que comprende el periodo entre 1950 y 1970, los niños provenían exclusivamente de Asia.

Se estima que en la actualidad, México y los demás países de América Latina y el Caribe, concluyen un 30% del total de las adopciones internacionales.

Las adopciones internacionales han sido motivo de permanente preocupación para los gobiernos, medios de comunicación y grupos de defensa de los derechos humanos, dadas las irregularidades que en ocasiones se han detectado en los mismas.

Por ello la ONU, la Conferencia de La Haya y los gobiernos de los países, así como organismos regionales como la OEA, han pugnado para elaborar una normativa de adopción internacional que atienda los aspectos sociales, culturales y legales que inciden en esta práctica.

En gran medida la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, fijó los principios fundamentales de las adopciones internacionales que posteriormente serían retomados en 1993 por la Convención de La Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

Los principios de la adopción internacional se fundamentan en tres aspectos: el interés superior del niño, la subsidiariedad de la adopción y la cooperación entre las autoridades.

La subsidiariedad de la adopción internacional significa que ésta deberá ser considerada como último recurso para la protección del niño. La primera prioridad para los niños y las niñas es ser cuidados por sus propios padres, por ello la acción gubernamental debe de ser encaminada a fortalecer las familias, para evitar y prevenir el abandono de menores.

La cooperación entre las autoridades de los países de origen y recepción de los menores a través de las autoridades centrales, tiene como función básica velar por el cumplimiento de todos los requisitos considerados indispensables para la protección de los derechos de los niños que salen de su país de origen en virtud de una adopción internacional.

La globalización tiene aparejada efectos económicos y sociales; crea oportunidades, pero también riesgos y en mayor medida cuando se trata de la protección legal de los menores adoptados, de ahí la importancia de la Convención de la Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, la primera regulación de carácter supranacional en materia de adopción internacional que ha obligado a los Estados a constantes y sucesivas revisiones legislativas, poniendo de manifiesto la urgente necesidad de adecuar las diversas normativas de los diferentes países a los principios establecidos en la misma.

Principios inspirados todos ellos en el interés superior del menor, articulando una uniformidad de criterios, en el campo de la adopción, con capacidad para proteger, incluso más allá de las propias fronteras a los menores adoptados.

El compromiso que México ha contraído en materia de adopciones internacionales al ratificar la Convención de La Haya, presupone una gran responsabilidad para el Sistema Nacional y los Sistemas Estatales DIF, pero también un gran reconocimiento a esta noble institución del gobierno de la República, que a lo largo de varias décadas ha estado presente en la lucha por la protección de los derechos de los menores en desamparo y ha pugnado en todo momento por buscar mejores condiciones de vida para quienes por alguna circunstancia, han sido víctimas de orfandad, abandono y maltrato.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AUDUSSEAU-POUCHARD, Martine, *Adoptar un hijo hoy*, Barcelona, Planeta, 1997.
- CALVENTO SOLARI, Ubaldino, “Adopción de niños en América Latina. Introducción y compilación”, *Cuaderno de trabajo*, Conferencia Intergubernamental sobre Adopción Internacional, Santiago, Chile, 2-5 de marzo de 1999, Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, 1999.
- , “Conferencia Regional sobre Adopciones Internacionales”, documento para guía de discusiones, *Conferencia Intergubernamental sobre Adopción Internacional del Niño*, Montevideo, 1999.
- , “La Convención sobre los Derechos del Niño y la Adopción Internacional, Convención de la Paz y La Haya”, *Cuaderno de trabajo*, Conferencia Intergubernamental sobre adopciones Internacionales, Santiago, Chile, 2-5 de marzo de 1999, Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, 1999.
- INNOCENT DIGEST, “Adopción internacional”, *Revista del Centro Internacional para el Desarrollo del Niño de UNICEF*, Florencia, núm. 4, 1999.
- PARRA ARANGUREN, Gonzalo, *Convenio de 29 de mayo de 1993, relativo a la Protección de Niños y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, Informe explicativo*, La Haya, Países Bajos, Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, 1993.
- PILOTTI, Francisco, *Adopción Internacional, tendencias, temas e implicaciones de las políticas para los noventa. Infancia*, EUA, Munskard, 1993.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 3a. ed., México, Porrúa, 1973.
- SAJÓN, Rafael, *Derecho de menores*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.
- SIQUEIROS, José Luis, “La Convención relativa a la Protección de Menores y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 23, 1994.