

¿ADOPCIÓN INTERNACIONAL EN DESCENSO?

ELVA L. CÁRDENAS MIRANDA*

Resumen

La adopción internacional tuvo un incremento notable con motivo de la Segunda Guerra Mundial y las posteriores guerras de Corea y Vietnam; particularmente América Latina se vio sacudida en la década de los 70's con un número significativo de solicitudes de nacionales de otros países. México no fue la excepción, y dado que es de los primeros países en ratificar la Convención de La Haya sobre Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional, a partir del año 2005, recibió múltiples peticiones, reconociéndose como país de origen de los niños. No obstante, en los últimos años han disminuido dichas peticiones, situación que no es privativa de nuestro país, de acuerdo con datos de 2010, tanto para países de recepción como para otros países de origen de los niños, el número de solicitudes de adopción internacional ha disminuido considerablemente. El presente artículo aborda esta situación tratando de desentrañar las causas que la propiciaron, enfatizando que no se trata de promover indiscriminadamente la adopción internacional en nuestro país, dado que ésta es subsidiaria y estamos ciertos que se trata de una medida de último recurso que tomando como base su interés superior busca, que un niño tenga una familia, en el supuesto de que no la encuentre en su propio país.

Summary

International adoption was a significant increase on the occasion of the Second World War and subsequent wars in Korea and Vietnam, particularly Latin America was shaken in the early 70's with a significant number of applications for foreign nationals. Mexico was no exception, and since it is of the first countries to ratify the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption, from the year 2005, he received multiple requests, recog-

* Doctora en Derecho, catedrática de la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, catedrática de Posgrado y Licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México).

zed as the country of origin the children. However, in recent years have declined such requests, situation is not peculiar to our country, according to 2010 data, both for host countries to other countries of origin of children, the number of applications for international adoption has decreased considerably. This article addresses this situation by trying to unravel the causes that led, emphasizing that it is not indiscriminately promote adoption in our country, since it is a subsidiary and we are certain that it is a measure of last resort to taking as base for their best interests, that a child has a family, assuming they will not find at home.

1. Antecedentes

En las últimas décadas el tema de la adopción ha adquirido especial relevancia en nuestro país así como en otros países del mundo, si bien esta institución jurídica se remonta más allá del Derecho Romano, pues se tiene conocimiento que ya se regulaba en el Código de Hamurabi; durante las décadas recientes ha despertado especial atención, sobre todo la adopción internacional, en virtud de los cambios socioeconómicos, políticos y demográficos que sacuden al orbe.

Actualmente se reconoce como una medida de protección a la infancia privada de un medio familiar, pero esta concepción es el resultado de una evolución normativa.

1.1 *Derecho Romano*

En la época de los romanos la adopción sólo tiene importancia en una sociedad aristocrática, donde la voluntad del jefe influye sobre la composición de la familia, tal como la sociedad romana contribuye al medio de asegurar la perpetuidad de las familias, en los tiempos donde cada una tenía su papel político en el Estado y donde la extinción del culto doméstico aportaba una especie de deshonra.¹

Por tanto, si no había un heredero que sucediera al autor de la herencia, porque no había tenido hijos sobrevinía la deshonra. En esas condiciones funcionaba la adopción, de manera que concurriera a la garantía de ese culto.

En el derecho romano se contemplaban dos clases de adopción:

1. La adopción de una persona *sui iuris* (personas libres de toda autoridad) que es la adrogación; y,

¹ "Tratado Elemental de Derecho Romano". Traducido de la 9ª edición francesa por José Fernández González, Edit. Saturnino Calleja, Madrid, p.113, *cit.* por Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Instituciones de Derecho Civil*, T. III, Porrúa, México, 1988, p. 494.

2. La adopción de una persona *alieni juris* (personas sometidas a la autoridad del otro) que es la adopción propiamente dicha.

Tanto para la adopción como la *adrogatio* existían las reglas comunes siguientes:

- a) En cuanto al consentimiento, éste era necesario en la figura de la *adrogatio*, en cambio, en la adopción (en tiempos de Justiniano) era necesario, cuando menos, que el adoptado no se opusiera.
- b) En ambas figuras existió una edad mínima entre adoptante (dieciocho años), dado que si la adopción era una imitación a la naturaleza (*adoptio est imago nature*) y adrogante (sesenta años), misma que debía ser mayor que la edad del adoptado.
- c) La *adrogatio* sólo se permitió a personas sin descendencia, requisito que en la *adoptio* no implicaba un impedimento.
- d) Había una transmisión del patrimonio y del culto privado.

Bajo el Imperio de Justiniano se perdió la mayor utilidad de esta figura. Sin embargo se estableció la distinción entre *adoptio* plena y la *adoptio minus* plena.

1.2. Francia

La adopción se instituyó por medio de la Convención Revolucionaria y el Código Civil de Napoleón. Incluso, este Código Civil de 1804, se encuentra inspirado en el derecho romano, en cuanto al aseguramiento de un sucesor y a sus finalidades, las cuales algunos autores consideran como algo filantrópico.

El Código Civil de Napoleón, en su proyecto inicial, contemplaba una adopción plena y satisfactoria para los menores; pero una vez redactado se inscribe con restricciones, regula la *adoptio minus* plena romana, limitando sus efectos.

La consecuencia era crear un vínculo jurídico generando el derecho de alimentos y la vocación hereditaria; pudiendo ser adoptados solamente los menores de edad, subsistiendo el vínculo de parentesco natural del adoptado.

En Francia, en los años posteriores la legislación sobre adopción tuvo como objeto principal atender a los huérfanos de guerra, Ley del 19 de junio de 1923, Ley del 23 de julio de 1925, Código de Familia del 29 de julio de 1939 y el Código de 1966.

El 6 de febrero de 2001, se publicó la Ley N° 2001-111, sobre adopción internacional. El título VIII del Código Civil se completó con un Capítulo Tercero intitulado “Del conflicto de leyes relativas a la filiación adoptiva y del efecto en Francia de las adopciones pronunciadas en el extranjero”.²

Como veremos más adelante, en el año 2010 este país ocupó el tercer lugar dentro de la clasificación de países con mayor número de adopciones concluidas.

1.3. España

La adopción aparece a modo de reglamentación sumaria y de gran influencia romana, en el fuero Real Español hacia el año de 1254, estableciéndose, realmente la reglamentación de la figura de la adopción y la adrogación, en las Siete Partidas de Alfonso X “El Sabio”.

En el Código Civil de 1889 se estableció la adopción semiplena con influencia del Código Civil Napoleónico, por lo que no se rompían los lazos de unión del adoptado con la familia biológica y el adoptado únicamente podía usar el apellido de los adoptantes y obtener alimentos.

Con la reforma al Código Civil en virtud del Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, el artículo 9.5 establece los criterios de competencia judicial internacional y determina el derecho aplicable a la adopción internacional.

Dicho artículo, que es la disposición reguladora de la adopción internacional ha sido modificado en cuatro ocasiones: a) Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley, enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección; b) Ley 11/1990/, de 15 de octubre; c) Ley Orgánica 1/1966, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; y, d) Ley 18/1999, de 18 de mayo, de modificación del artículo 9º, apartado 5º, del Código Civil en materia de adopción internacional.³

La Ley Orgánica 1/1966 de Protección Jurídica del Menor, introduce la exigencia del requisito de idoneidad de los adoptantes, que es expedido por la entidad pública, establece las facultades de dichas entidades y regula la adopción internacional.

² Artículos 370-3, 370-4, 370-5, Código Civil Francés, introducidos por la Ley N° 2001-111 de 6 de febrero de 2001, art. 1º y art. 2º, *Diario oficial* 8 de febrero de 2001. Legisfrance-gouv.fr.

³ González Martín, Nuria, *Adopción Internacional. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias mexicanas)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p.13.

1.4 México

El derecho español fue aplicado, casi tal cual en la Nueva España persistiendo aún en la época independiente, instituciones que fueron sustituidas a mediados del siglo XIX, por el derecho mexicano.

En el estado de Oaxaca se presenta un primer intento de regulación de la adopción en el Código Civil, en los años 1827, 1828 y 1829. También se tiene información de un proyecto de Código Civil del estado de Zacatecas, no obstante no se concluyó.

Los Códigos Civiles de 1870 y 1884 no la consideran a la adopción dentro de sus disposiciones e incluso no aceptan más parentesco que el de consanguinidad y afinidad.

Es hasta el año de 1917 en la Ley de Relaciones Familiares, que se introduce la adopción en nuestro derecho civil, limitándose a establecer una adopción simple en su artículo 220.

El Código Civil de 1928, tiende a perfeccionar las disposiciones de esta Ley, ya que contenía fines sociales en contraposición a los principios individualistas que consagraban inclusive, el Código Civil de 1884.

El Código Civil de 1928 retomó la adopción simple y en su artículo 390 se concedía el derecho para adoptar a los mayores de cuarenta años y que no tuvieran descendientes, a un menor o a un incapacitado. Sin embargo por reforma publicada el 31 de marzo de 1938, la edad se redujo a treinta años; posteriormente por reforma aparecida en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1970, esa edad se redujo a veinticinco años; ampliándose el número a uno o más menores o a un incapacitado.

En las reformas descritas con antelación no se contempló la adopción plena, es hasta el año de 1998 (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de mayo), que se incorpora al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; las reformas y adiciones son aprobadas por el Congreso Federal, en virtud de que la Asamblea Legislativa en ese año, no tenía facultades para legislar en la materia.

Como consecuencia de estas reformas y adiciones, se contempla la Sección Tercera de la adopción plena artículos 410 A a 410 D, permanece la adopción simple (Sección Segunda de la adopción simple, artículos 402 a 405), con la posibilidad de convertirla en plena bajo determinados requisitos (artículo 404); Por primera vez, se incorpora una sección para la adopción internacional con referencia a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte (artículo 410 E), señalando su diferencia con respecto a la adopción por extranjeros (artículo 410 E, último párrafo).

En el año 2000, la Asamblea Legislativa del D.F. aprobó y publicó en la *Gaceta Oficial* el Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, de acuerdo con el artículo primero este Código, en el ámbito de aplicación del fuero común se denominará Código Civil para el Distrito Federal.⁴

De esta reforma en materia de adopción cabe destacar específicamente, que se derogaron los artículos de adopción simple, dejando vigente sólo la adopción plena que se había incorporado en 1998.

Así también se derogaron los artículos referidos a la conversión de la adopción simple a plena, lo que significó un retroceso y por otra parte una incongruencia, toda vez que en el Código de Procedimientos Civiles se dejó subsistente el artículo 925-A, relativo a esta conversión.

La institución jurídica de la adopción sufre nuevamente reformas, según decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, que se publica en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal de fecha 9 de junio de 2004.

De acuerdo con la misma, se reforma el artículo 410 E, eliminando el objeto de ésta que anteriormente señalaba: “tiene por objeto incorporar en una familia a un menor que no puede encontrar una familia en su propio país de origen”.

Agregando además el “principio de bilateralidad” en el último párrafo de este artículo y eliminando la referencia, que las adopciones internacionales serán siempre plenas.

En el Código de Procedimientos Civiles se reformaron artículos relativos a los juicios especiales y de las vías de apremio, en relación a la pérdida de la patria potestad de menores acogidos por una institución pública o privada de asistencia social, se destaca la adición del artículo 901 *Bis* que señala que la institución pública o privada que reciba un menor para ser dado en adopción podrá presentar escrito para tal efecto dirigido al Juez de lo Familiar, quien ordenará la comparecencia del representante legal de la institución y de la persona o personas que ejerzan la patria potestad, con la intervención del Ministerio Público, ratificada que sea la solicitud, el Juez de oficio declarará la terminación de la patria potestad y la tutela quedará a cargo de la institución.

En el artículo 923, se enlistan los requisitos para adoptar de conformidad con el artículo 390 del código sustantivo. En tratándose de adopciones por extranjeros que radican en el país, los exime de la presentación de tes-

⁴ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 25 de mayo de 2000.

tigos y con respecto a los extranjeros que residen fuera del país, determina que deberán acreditar su solvencia moral y económica y presentar certificado de idoneidad, expedidos por la autoridad competente de su país de origen que acredite, que eél o los solicitantes son considerados aptos para adoptar, constancia de que el menor que se pretende adoptar ha sido autorizado para entrar y residir permanentemente en dicho Estado, acreditar su legal estancia en el país y la autorización de la Secretaría de Gobernación para llevar a cabo una adopción.

La más reciente reforma en materia de adopción en el Distrito Federal, se publicó en la *Gaceta Oficial* el 15 de junio de 2011.

Cabe hacer mención que no se modificó ningún texto de los artículos relacionados con la adopción internacional, no obstante, es menester subrayar que incorporó en el artículo 390 un concepto de adopción muy poco afortunado, toda vez que refiere: “La adopción es el acto jurídico por el cual el Juez de lo Familiar, constituye de una manera irrevocable una relación de filiación entre el adoptante y el adoptado, al mismo tiempo que establece un parentesco consanguíneo entre el adoptado, y la familia del adoptante y entre éste y los descendientes del adoptado.

Es un derecho del menor, de naturaleza restitutiva, que le garantiza vivir, crecer y desarrollarse de manera íntegra en el seno de una familia”.

De la lectura de lo anterior, es factible desprender que el Legislador estableció que el juzgador es el que constituye la adopción, concepción errónea ya que es la ley la que reconoce la creación de los efectos de derecho a partir de la voluntad de los solicitantes de la adopción y el cumplimiento de los requisitos que la misma señala.

Continúa la redacción del citado artículo indicando: “una relación de filiación entre el adoptante y el adoptado al mismo tiempo que establece un parentesco consanguíneo”.

Esta filiación es una ficción legal, es la ley la que la reconoce, no el juez, por lo que tampoco es quien establece el parentesco consanguíneo, dado que la adopción plena se asimila al parentesco consanguíneo, en virtud de que el adoptado no desciende del mismo tronco común. El juez no puede establecer la consanguinidad, de ahí que remontándonos a los romanos resulta aplicable retomar las palabras de Marco Tulio Cicerón: “La adopción es el acto legítimo por el cual a imitación de la naturaleza, nos procuramos un hijo”.

El segundo párrafo del mismo artículo, resulta contradictorio con el artículo 393, toda vez que reconoce la adopción como un derecho del menor y por otra parte, en el propio artículo 393 abre la posibilidad de que se adopten mayores de edad con plena capacidad jurídica, eso si así lo de-

termina el juzgador; nuevamente se le confiere la potestad de constituir la adopción.

La regulación de la adopción internacional en los Códigos Civiles del país es relativamente reciente, correspondió al estado de Jalisco ser el primero en contemplar una sección específica, después le siguieron los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Durango, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Michoacán.

2. Adopción internacional

La adopción internacional se presenta con mayor énfasis después de la Segunda Guerra Mundial, como una respuesta humanitaria ante la situación de los niños que habían quedado huérfanos a causa de la guerra. Las familias de Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Europa adoptan niños de Alemania, Italia y Grecia.

En los años 50's y 60's, la Guerra de Corea y Vietnam provocaron una nueva generación de niños abandonados o huérfanos, que fueron acogidos por familias adoptivas occidentales.

Con motivo de su sensible incremento, lo que más preocupaba a las naciones en relación con la adopción internacional, eran los problemas derivados de los diferentes sistemas legales existentes en cada uno de los países, tanto de origen como de recepción de los niños, así como el tráfico ilegal.

2.1. *Marco jurídico de las adopciones internacionales*

Es así que atentos a las diversas situaciones surgidas con motivo del traslado fuera del lugar de origen de los niños, los países impulsan la elaboración de una normativa internacional, que les permita salvaguardar los derechos de la infancia y establecer garantías para que las adopciones internacionales, se realicen con base en el interés superior del niño.

Dentro de estos instrumentos internacionales cabe señalar:

1. La Convención Interamericana sobre Conflicto de Leyes en materia de Adopción Internacional de Menores. (1984)
2. 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. (1986)

3. La Convención sobre los Derechos del Niño. (1989)
4. La Convención de La Haya sobre Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional. (1993)

1) La Convención Interamericana sobre Conflicto de Leyes en materia de Adopción Internacional de Menores. (1984)

Esta Convención es adoptada por los Estados miembros de la OEA, durante la celebración de la Tercera Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP III), celebrada en La Paz, Bolivia en 1984.

En gran medida esta normativa surgió a partir de la preocupación de los Gobiernos de la Región, ante el notable incremento de las adopciones internacionales que durante la década de los 80's, se presentó en América Latina.

Dicha Convención es un instrumento de derecho internacional privado y brinda respuestas a los problemas normativos que presentan las adopciones internacionales, como determinación de la ley aplicable, la jurisdicción competente y efectos de las adopciones y reconocimientos de las mismas.

Sus aspectos sobresalientes son:

- a) Es aplicable a la denominada adopción plena, legitimación adoptiva y otras instituciones afines;
- b) En cuanto a la ley aplicable adopta un criterio distributivo, reservado, algunos aspectos de la regulación de la ley del Estado de la residencia habitual del menor y de la ley del Estado del domicilio de los adoptantes;
- c) Serán competentes para el otorgamiento de la adopción, las autoridades del Estado de la residencia habitual del adoptado;
- d) Las adopciones que se ajusten a la Convención surtirán efecto de pleno derecho en los Estados Parte;
- e) La adopción es irrevocable y sólo podrá ser anulada excepcionalmente; y,
- f) Reconocimiento bajo ciertas condiciones del papel de las instituciones en los procesos de adopción.

A la fecha 14 países han suscrito este instrumento y 8 lo han ratificado (Belice, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Panamá y Uruguay).⁵

En México el decreto de promulgación, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 1987 y posteriormente una fe de erratas el 13 de julio de 1997. Esta Convención entró en vigor en nuestro país el 26 de mayo de 1988.

2) 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. (1986)

Aunque esta Declaración no tiene carácter vinculante, es menester su referencia por ser antecedente de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU, en 1989.

Es en esta declaración que se subraya por primera ocasión que en todos los procedimientos de adopción y colocación en hogares de guarda, el interés del niño debe ser la consideración fundamental.

En su artículo 3º señala que como primera prioridad, el niño ha de ser cuidado por sus propios padres y en su artículo 4º establece, que cuando los propios padres del niño no puedan ocuparse de él o sus cuidados sean inapropiados, debe considerarse la posibilidad de que el cuidado quede a cargo de otros familiares de los padres del niño, otra familia sustitutiva adoptiva o de guarda o en caso necesario una institución apropiada.

Por cuanto a la adopción internacional, el artículo 17º enuncia: “Cuando no es factible colocar a un niño en un hogar de guarda o darlo en adopción a una familia adoptiva, o cuando el niño no puede ser cuidado adecuadamente en su país de origen, podrá considerarse la adopción en otro país como alternativa de proporcionarle una familia”

Así también prevé en su artículo 13º la conversión de la adopción simple en plena a la legitimación adoptiva o instituciones afines, a elección del actor, por la ley de residencia habitual del adoptado, al momento de la adopción, o por la del Estado donde tenga su domicilio el adoptante o adoptantes al momento de pedirse la conversión. Si el adoptado tuviera más de 14 años de edad será necesario su consentimiento.

⁵ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firma/b-48.html> Consulta: 19 de noviembre 2011.

3) La Convención sobre los Derechos del Niño. (1989)

Al celebrarse los 20 años de la Declaración Universal de los Derechos del Niño de 1959, se conmemoró el Año Internacional del Niño, oportunidad en la que se propuso la formulación de una Convención de los Derechos del Niño. Después de diez años de intensos trabajos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 20 de noviembre de 1989, la Convención de los Derechos del Niño.

Señala Miguel Cillero que la Convención representa el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad, en aspectos tan esenciales como la relación del niño con la familia, los derechos y deberes de los padres y del estado y las políticas sociales dirigidas a la infancia.⁶

Por lo que se refiere a las adopciones, la Convención en sus artículos 20 y 21 la reconoce como una medida de protección para los niños privados de su medio familiar, enfatizando el principio del interés superior del niño como consideración primordial en las adopciones nacionales e internacionales.

Por cuanto a la adopción internacional, el artículo 21 asimismo dispone que los Estados velarán porque 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 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 el consentimiento de causa a su consentimiento a la adopción, sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario.

Se reconoce en este numeral, que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar al 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; velando porque el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y adoptando todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participen en ella.

La Convención de los Derechos del Niño, es el tratado de derechos humanos que más ratificaciones ha recibido, actualmente cuenta con 193

⁶ Cillero Bruñol, Miguel, "Infancia, Autonomía y Derecho. Una cuestión de Principios", en *Derecho a tener Derecho*, T. 4, Montevideo, Uruguay, (s.a.) UNICEF-IIN-Fundación Ayrton Senna, pp. 31 y 32.

ratificaciones, sólo Estados Unidos, Somalia y Sudán del Sur, no la han ratificado.⁷

México es Estado Parte de esta Convención, según Decreto promulgatorio publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.

4) La Convención de La Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional. (1993)

Los principios establecidos en 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 (1986), en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), así como el aumento creciente de las adopciones internacionales, dieron pauta para el inicio de los trabajos de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. Después de sucesivas reuniones realizadas entre los años 1990 y 1993, finalmente el 29 de mayo de 1993 se suscribió en La Haya, Países Bajos, la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

En el artículo 1º se destaca que el objeto del convenio es:

- a) Establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar, en consideración al interés superior del niño y al respeto a los derechos fundamentales, que 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; y,
- c) Asegurar el reconocimiento en los Estados contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con la Convención.

Es en este marco que regula el traslado de niños que tienen su residencia habitual en un Estado contratante (“el Estado de origen”) ha sido, es o va a ser desplazado a otro Estado contratante (el Estado de recepción”), bien después de su adopción en el Estado de origen por cónyuges o por una persona con residencia habitual en el Estado de recepción, bien con la finalidad de realizar tal adopción en el estado de recepción o en el Estado de origen. La convención sólo se refiere a las adopciones que establecen un vínculo de filiación.

⁷<http://www.Treaties.un.org./pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg-chapter=4&lang=en>

La Convención consagra la figura de la Autoridad Central, designada con la finalidad de simplificar y hacer más expedita y dinámica la cooperación entre los países y es la encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que la misma Convención impone.

Del 17 al 25 de junio de 2010, se realizó la sesión de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico de este Convenio, dentro de sus conclusiones y recomendaciones, se reiteró que las adopciones acordadas directamente entre los padres biológicos y los padres adoptivos y las adopciones independientes, en las que los padres adoptivos han sido declarados idóneos para adoptar en el Estado de recepción y localizan a un niño en el Estado de origen, sin la intervención de la Autoridad Central o del organismo acreditado de ese Estado, no son compatibles con este Convenio.

Esta normativa internacional ha sido ratificada por 85 países, la ratificación más reciente corresponde a Vietnam que depositó su instrumento de ratificación el 1º de noviembre del presente año.⁸

Por lo que respecta a México fue de los primeros países en suscribir la convención y en ratificarla. El Decreto promulgatorio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 1994 y entró en vigor en el territorio nacional el 1º de mayo de 1995.

Al ratificar, el Gobierno de México señaló como Autoridades Centrales a la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de su Consultoría Jurídica, para la recepción de la documentación proveniente del extranjero, así como para expedir las certificaciones de las adopciones que se hayan gestionado de conformidad con la Convención.

Así también designó al Sistema Nacional DIF, con jurisdicción exclusiva en el Distrito Federal y subsidiaria en las entidades federativas de la República y a los Sistemas Estatales DIF, con jurisdicción exclusiva en el territorio al que pertenecen.

Entre los aspectos sobresalientes de esta Convención se señalan:

- a) Regula la cooperación entre Estados en materia de adopción internacional;
- b) Establece el principio de subsidiariedad de la adopción internacional;
- c) Consagra la aplicación del “interés superior del niño” en los procedimientos de adopción internacional;

⁸ http://www.hcch.net/index_es.php?act=conventions_status.&cid=69.

- d) Establece la intervención de la Autoridad Central y sus obligaciones y funciones en materia de cooperación entre Estados;
- e) Regula la intervención de organismos privados acreditados;
- f) Establece la intervención de la Autoridad Central y sus obligaciones y funciones en materia de cooperación entre Estados; y,
- g) Regula la intervención de organismos privados acreditados.

Con la finalidad de apoyar el funcionamiento práctico de esta Convención, la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, elaboró a través de una Comisión Especial, la Guía de Buenas Prácticas N° 1, titulada la Puesta en práctica y el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1993, sobre Adopción Internacional para los actuales y futuros Estados contratantes.

3. ¿Las adopciones internacionales en descenso?

De acuerdo con las estadísticas recabadas por el Centro Internacional de Referencia para los Derechos del Niño Privado de Familia (SSI/CIR), en las cifras reportadas por los países hasta 2010, la adopción internacional ha presentado un descenso en relación sobre todo con el año 2004.

Argumenta el SSI/CIR que este fenómeno se explica por una compensación, entre los países que disminuyeron el número de adopciones internacionales y los que vieron este número aumentar (cuadro 2).⁹

Las cifras describen una diferencia negativa de 845 adopciones entre 2009 y 2010, de las cuales 700 están relacionadas con la suspensión de los procedimientos en Guatemala.¹⁰

Así Estados Unidos que independientemente todavía ocupa el primer lugar como país de recepción de los niños, concluyó en 2010, 11,058 adopciones en comparación con 22,884 del año 2004.

⁹ Boletín Mensual N° 9 /2011, Centro Internacional de Referencia para los Derechos del Niño Privado de Familia (SSI/CIR), Ginebra, Suiza, septiembre, 2001, p. 3.

¹⁰ Desde el año 2001, Guatemala enfrentó severas acusaciones de parte de algunos países con motivo de tráfico de niños, de ahí que diversos países resolvieron suspender las adopciones internacionales. Véase Cárdenas Miranda, Elva Leonor, "Adopción Internacional" en González Martín Nuria y Rodríguez Benot, Andrés (coords.), *Estudios sobre adopción internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 30.

Se destaca el incremento de adopciones de Italia, que actualmente ocupa el segundo lugar con 4,130, con respecto a 3,402 del año 2004. Lo anterior se puede apreciar en el siguiente cuadro:¹¹

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ADOPCIONES INTERNACIONALES DESDE 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EE.UU.	21.616	22.884	22.728	20.679	19.613	17.433	12.753	11.058
Italia	2.772	3.402	2.874	3.188	3.420	3.977	3.964	4.130
Francia	3.995	4.079	4.136	3.977	3.162	3.271	3.017	3.504
España	3.951	5.541	5.423	4.472	3.648	3.156	3.006	2.891
Canadá	2.180	1.955	1.871	1.535	1.712	1.208	1.411	2.006
Alemania	1.720	1.632	1.453	1.388	1.432	1.251	1.025	1.412
Suecia	1.046	1.109	1.083	879	800	793	912	551
Países Bajos	1.154	1.307	1.185	816	782	767	682	705
Dinamarca	522	527	586	448	429	395	498	419
Suiza	722	658	452	455	394	497	444	301
Australia	472	502	585	576	568	440	441	222
Noruega	714	706	582	448	426	304	344	353
Total	39.670	43.142	41.921	38.285	35.818	32.834	27.691	27.552

Con respecto a los países de origen de los niños adoptados, China encabeza la lista, con 4,672 niños que en 2010, salieron de ese país a través de la adopción internacional, Etiopía ocupa el segundo lugar y Rusia el tercero con 3,158 niños en ese mismo año, como se desprende del siguiente cuadro.¹²

¹¹ Boletín mensual N° 9/2011, *op. cit.*, p. 4.

¹² *Ibidem*, p.5.

CUADRO 2: NÚMERO DE ADOPCIONES INTERNACIONALES POR PAÍS DE ORIGEN HACIA LOS 12 PRIMEROS PAÍSES DE ACOGIDA

	2009	2010			2009	2010	
China	4.589	4.672	+	Taiwán	366	310	-
Etiopía	4.010	3.977	-	Kazakstán	365	434	+
Rusia	3.534	3.158	-	Tailandia	246	124	-
Ucrania	1.411	1.091	-	Sudáfrica	182	71	+
Corea del Sur	1.362	991	-	Nigeria	156	236	+
Colombia	1.287	1.549	+	Bulgaria	141	230	+
Vietnam	1.146	1.243	+	Malí	121	123	+
Haití	1.086	1.361	+	RDC	119	166	+
Guatemala	768	55	-	Ghana	107	128	+
India	582	473	-	USA	106	147	+
Filipinas	453	413	-	Letonia	99	120	+
Brasil	427	373	-	Hungría	97	117	+
Polonia	378	307	-				

Como es factible desprender de los cuadros antes mencionados, México no ocupa un lugar preponderante dentro de los países de origen o recepción de los niños con motivo de una adopción internacional.

De acuerdo con las cifras reportadas por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en el territorio nacional en el periodo 1995-2000, se concluyeron 808 adopciones internacionales.

Según los datos que ofrece en su portal la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, México sumó en el año 2001, 90 adopciones, en 2002, 80, en 2003, 63 y para el año 2004, 100, lo que hace un total en el lapso de 2001 a 2004, de 333 adopciones internacionales concluidas.

Aparentemente se puede apreciar un descenso, aunque todavía faltaría considerar los años 2005 a 2010.

Varias son las causas que podrían explicar el descenso de las adopciones internacionales en nuestro país.

Por una parte, los Sistemas DIF tanto Nacional como Estatales, que son Autoridades Centrales en la aplicación de la Convención de La Haya sobre Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional, renuevan prácticamente a casi todo el personal que atiende el trámite de adopciones internacionales cada seis años, por lo que no se han logrado consolidar los mecanismos de su aplicación, lo que ha ocasionado desconcierto, para las Autoridades Centrales de otros países. Inclusive algunos Sistemas DIF han cerrado la puerta a la recepción de solicitudes de adopciones internacionales.

Aunado a lo anterior, es de reconocerse que la tasa de fecundidad en nuestro país ha descendido notablemente, lo que ha multiplicado las solicitudes de adopción por parte de nacionales, y como se ha señalado, la adopción internacional se rige por el principio de subsidiariedad.

Así también, cada entidad federativa ha legislado a su arbitrio, con base en su autonomía legislativa; no existe unificación legislativa en torno a la materia de adopción y en específico en adopción internacional. Persisten imprecisiones, lo que no brinda certeza jurídica a los solicitantes de otros países.

El gobierno de México, no acreditó organismos que sin perseguir fines lucrativos y que demuestren su aptitud para cumplir con las funciones que se les confíen, cooperen con las Autoridades Centrales mexicanas en la aplicación de la Convención de La Haya sobre Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional. Tampoco ha propiciado la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados contratantes de la Convención lo que facilitaría su aplicación.

4. Reflexión final

Es menester subrayar que no se trata de promover, que la infancia mexicana salga de su país a través de una adopción internacional. La adopción internacional únicamente debe ser considerada como última alternativa, solamente si el niño carece de un medio familiar y por otra parte no logra ser adoptado por una familia en su país de origen.

También se hace hincapié en que todos los esfuerzos de los países por culminar una normativa internacional para prevenir la sustracción, venta o tráfico de niños representa un avance con el propósito de que la práctica de la adopción internacional, proteja y respete plenamente los derechos de los niños y niñas que son trasladados a otros países.

Sin embargo, todavía se conocen los abusos en esta práctica, por ello la importancia de homogenizar la legislación nacional y la instrumentación de acciones que permitan combatir estas violaciones.

En múltiples casos la adopción se convierte en un arreglo entre personas, en el que no se toma en consideración el interés del niño.

La prioridad es que el niño permanezca en su familia de origen, y que las autoridades establezcan los mecanismos para que en caso de abandono se reencuentre con ella.

Cuando la familia de origen no reúne las condiciones para garantizar el desarrollo psicosocial y la integridad física y afectiva del niño, los organismos competentes en materia de protección al niño, deben buscar soluciones adecuadas. La pobreza no debe ser el criterio para decidir sobre el rompimiento de los vínculos con la familia de origen.

La familia constituye el entorno óptimo para el desarrollo del niño, salvo casos excepcionales, se debe ofrecer al niño una familia de sustitución, o el Estado brindar asistencia social a través de una institución especializada en su atención. A dichas instancias especializadas les incumbe la responsabilidad de velar porque los niños no se queden en las instituciones, sin que su situación personal y familiar se estudie rápidamente y sin que se busquen las medidas de protección adecuadas, dentro de éstas una podría ser la adopción internacional.

Bibliografía

BOLETÍN MENSUAL N° 9 /2011, Centro Internacional de Referencia para los Derechos del Niño Privado de Familia (SSI/CIR), Ginebra, Suiza, septiembre, 2001.

CÁRDENAS MIRANDA, Elva L., "Adopción Internacional", en *Estudios sobre Adopción Internacional*, González Martín Nuria y Rodríguez Benot, Andrés (coords), México, UNAM, 2001.

CILLERO BRUÑOL, Miguel, "Infancia, Autonomía y Derechos: Una cuestión de Principios" en *Derecho a tener Derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina y el Caribe*, UNICEF-Instituto Interamericano del Niño Fundación Ayrton Senna, Uruguay, 1999.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Adopción Internacional. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias mexicanas)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

MAGALLÓN IBARRA, Jorge Mario, *Instituciones de Derecho Civil*, t. III, México, Porrúa, 1988.

Legislación

Código Civil para el Distrito Federal y sus reformas.

Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y sus reformas.

Tratados Internacionales

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. (1986)

Convención sobre los Derechos del Niño. (1989)

Convención Interamericana sobre Conflicto de Leyes en materia de Adopción Internacional de Menores. (1984)

Convención de La Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional. (1993)

Páginas Web

<http://www.oas.org/juridico/spanish/firma/b-48.html>

[http://www.hcch.net/index_es.php?act=conventions status.&cid=69.](http://www.hcch.net/index_es.php?act=conventions status.&cid=69)

<http://www.Treaties.un.org./pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg-chapter=4&lang=en>