

La influencia de los regímenes internacionales sobre los derechos de la infancia en el régimen de adopciones en México

RESUMEN

El presente artículo pretende analizar la influencia de los regímenes internacionales sobre los derechos de la infancia en el sistema mexicano de adopciones internacionales,* es decir, las adopciones de niños mexicanos hechas por extranjeros. La importancia de realizar esta investigación desde el enfoque de las Relaciones Internacionales (RI) es que dicha disciplina ofrece las herramientas necesarias para explicar la influencia de los regímenes internacionales en la agenda de los Estados sobre determinados grupos al interior de la Sociedad.

La pregunta que intento responder en este artículo es: ¿han influido los regímenes internacionales relativos a los derechos de la infancia en la política de adopción transnacional en México? La internalización de las normas internacionales en esta materia garantizaría que las reformas legales al sistema de adopciones mexicano tuvieran como fin privilegiar los derechos de los niños en esta condición. Esta influencia de las normas se debería de apreciar en reformas y cambios en la Constitución, leyes federales y locales para que los procesos de adopción internacional se realicen según lo establecido en los tratados internacionales a los que México adoptó.

PALABRAS CLAVE: ADOPCIÓN INTERNACIONAL, REGÍMENES INTERNACIONALES, DERECHOS DE LA INFANCIA, DERECHOS HUMANOS

* En este trabajo también se utiliza el término adopciones transnacionales.

ABSTRACT

This article aims to highlight the influence of the international regimes of Children's Rights in the Mexican agenda, specifically in the international child adoption system. The importance to analyze the international child adoption through an International Relations approach is that this framework provides the necessary tools to explore the influence of international regimes on the State's agenda.

The principal question, which this article attempts to answer, is: if the standards, norms and principles of the international regimes related to the human rights of the children in the adoption process have influenced the Mexican Child Adoption System. Indeed, an influence in the Mexican adoption system from the international regime should be seen in the need of change and reform in the Mexican constitution and local codes in order to ensure that the international norms about transnational adoption are adopted.

KEYWORDS: INTERNATIONAL ADOPTION, INTERNATIONAL REGIMES, CHILDREN'S RIGHTS, HUMAN RIGHTS.

LA INFLUENCIA DE LOS RÉGIMENES INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN EL RÉGIMEN DE ADOPCIONES EN MÉXICO

ANA LUCÍA ALONSO SORIANO¹

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende analizar la influencia de los regímenes internacionales sobre los derechos de la infancia en el sistema mexicano de adopciones internacionales,² es decir, las adopciones de niños mexicanos hechas por extranjeros. La importancia de realizar esta investigación desde el enfoque de las relaciones internacionales (RI) se debe a que la infancia no ha sido un tema de análisis como en otras disciplinas, por ejemplo, derecho, historia, pedagogía o psicología.

Las RI, debido a la preponderancia de enfoques que privilegian el papel del Estado y descuidan el de otros actores, han permanecido al margen de estas discusiones. Sin embargo, en los últimos años, el surgimiento de enfoques críticos —basados en el reconocimiento de actores marginados por la corriente principal— ha ampliado el campo de estudio de esta disciplina. La teoría de las RI ofrece las herramientas necesarias para explicar la influencia de los regímenes internacionales en la agenda de los Estados y en sus políticas públicas hacia determinados grupos de la sociedad.

El siglo XX fue denominado “el siglo de la infancia” ya que en la academia y en la comunidad internacional, principalmente, se comenzó a discutir la infancia —que es, como se debería de analizar, cuáles son sus necesidades y sus derechos, y como afecta su interacción con la sociedad— y se fueron generando instrumentos internacionales para regular las acciones de los Estados para que fueran favorables al respeto y cumplimiento de los derechos de los niños. En este sentido, los regímenes internacionales contribuyeron a la universalización y legislación de los derechos de la infancia a través de la comprensión de sus necesidades.

La pregunta que intento responder en este artículo es: ¿han influido los regímenes internacionales relativos a los derechos de la infancia en la política de adopción

¹ Estudiante de Doctorado en Política y Relaciones Internacionales de la Australian National University (ANU). Correo electrónico: ana.alonso@anu.edu.au

² En este trabajo también se utiliza el término adopciones transnacionales.

transnacional en México? La internalización de las normas internacionales en esta materia garantizaría que las reformas legales al sistema de adopciones mexicano tuvieran como fin privilegiar los derechos de los niños en esta condición. Esta influencia de las normas se debería de apreciar en reformas y cambios en la Constitución, leyes federales y locales para que los procesos de adopción internacional se realicen según lo establecido en los tratados internacionales a los que México adopto.

Los instrumentos internacionales en los que se basa este trabajo son tres, debido a que son los que el gobierno mexicano ha ratificado y se ha comprometido a cumplir. El primero es la Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores (Convención Interamericana) de 1984 de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El segundo es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el tercero es el Convenio de La Haya sobre protección del niño y cooperación en materia de adopción internacional (Convenio de La Haya) de 1993.

Antes de comenzar considero importante aclarar que el concepto de régimen del cual parto es el de Stephen Krasner que señala que “los regímenes internacionales se definen como los principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones en los que los actores esperan converger en un tema o área específica” (Krasner 1993:1. Traducción propia). En este sentido, los regímenes internacionales de defensa de los derechos de la infancia son una comunidad transnacional —la cual está conformada por ciudadanos, periodistas, estadistas y la sociedad civil— que considera que la infancia posee ciertos derechos fundamentales según sus necesidades, y tiene como objetivo influir en los Estados y demás actores sobre la importancia de implementar los estándares internacionales en materia de infancia (Carpenter, 2010:4). El reto de la implementación de los derechos de los niños, así como de cualquier otro grupo, es la traducción de las normas internacionales en políticas públicas (Bissel et al., 2006:20).

En este caso, el concepto de regímenes internacionales nos ayuda a conceptualizar la naturaleza cambiante de la política internacional y comprender la interacción entre la sociedad y el Estado en la formulación de las políticas internacionales (Keck, 1999:428). Así como analizar como ejercen presión este tipo de actores transnacionales sobre organizaciones y Estados, para que cumplan los compromisos y principios a los que se suscribieron para proteger los derechos, en este caso, de la infancia. Esto conllevaría a la modificación de las políticas para adecuarlas a las normas internacionales de promoción de los derechos de los niños durante los procesos de adopción transnacional.

Para analizar la influencia de las normas internacionales sobre las adopciones transnacionales en México es necesario basarnos en la propuesta de Margaret Keck y Kathryn Sikkink sobre las redes transnacionales de cabildeo e influencia (Transnational Advocacy Networks) que busca explicar los efectos de la presión internacional en los cambios en materia de derechos humanos llevados a cabo en varios países a través de la teoría de las redes y la de la socialización de las normas. Sin embargo, utilizaré el proceso de socialización de las normas que presentan Thomas Risse y Kathryn Sikkink (1999:5), que constituyen las condiciones necesarias o los mecanismos causales para la internalización de las normas, a saber: 1) procesos de adaptación y regateo estratégico; 2) procesos de concientización moral, vergüenza (*shaming*), argumentación, diálogo y persuasión, 3) procesos de institucionalización y habitualización (Anaya, 2010:2). El proceso de adaptación y regateo estratégico no implica una internalización de las normas por parte del gobierno, ni un cambio de identidad e intereses (Anaya, 2010:2). En este sentido, el comportamiento puede cambiar, pero como una decisión del gobierno, para poder cumplir sus propios intereses, pero no porque esté convencido de respetar, en este caso, los derechos de la infancia.

El segundo y tercer mecanismo implican de manera más explícita un proceso de internalización de las normas, ya que, a través de la concientización, el avergonzamiento, la argumentación, el diálogo y la persuasión, los actores nacionales e internacionales de las normas de los derechos de la infancia intentan convencer a los gobiernos que respetarlos es lo apropiado para que un Estado sea considerado un miembro cumplidor de las normas de la comunidad internacional (Anaya, 2010:2). Esta dinámica de socialización habrá llegado a su parte más avanzada cuando las normas sean internalizadas en las estructuras del Estado y su práctica sea lo habitual (Anaya, 2010:3).

La primera parte de este ensayo analiza la creación de las normas internacionales sobre adopciones transnacionales por parte de los regímenes internacionales de defensa de los derechos de la infancia, para conocer el debate y contexto de la generación de las normas y estándares. En la segunda sección se examina la influencia de las normas internacionales sobre adopciones transnacionales en México.

LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA: EL CASO DE LAS ADOPCIONES INTERNACIONALES

En el siglo XX se generaron diversos instrumentos internacionales con el fin de proteger los derechos de la infancia y ampliar la comprensión de sus necesidades

específicas. Asimismo, este siglo contribuyó a la universalización, estandarización y legislación de los derechos del niño. Algunos de estos instrumentos internacionales fueron la Declaración de los Derechos del Niño de 1959³ de la ONU, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989⁴ de la ONU, y otros tratados, declaraciones y protocolos que son más específicos en temas que afectan a la infancia. En esta sección se analizan los regímenes internacionales que defienden los derechos del niño y, en especial, en la adopción internacional.

Uno de los primeros movimientos internacionales que surgieron con el fin de proteger a la infancia en tiempo de guerra fue Save The Children International Union (SCIU), fundado en 1920 por Eglantyne Jebb, quien también participaba en la Liga de las Naciones Unidas en cuestiones relativas a infancia. La primera discusión al interior de SCIU versó sobre la protección del niño en el marco del derecho internacional; de ésta se obtuvo como resultado la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Sociedad de Naciones en 1924 (Holzscheiter, 2010:107). Dicha declaración establecía cinco principios para proteger el bienestar del niño sin que fuera vinculante para los Estados miembros. No obstante, los derechos del niño se definían a partir de una concepción adulto-céntrica en la que sus necesidades y su bienestar estaban supeditados a la familia biológica. Sin embargo, la adopción aún no era vista como una opción para niños abandonados o huérfanos, sobre los cuales hace mención la Declaración de 1924 en el segundo principio señalando que deberían ser acogidos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países europeos y asiáticos que participaron en la confrontación tenían que hacer frente a un aumento del número de niños huérfanos, refugiados y sin cuidados parentales, pero no tenían la capacidad institucional. Asimismo había personas en otros Estados dispuestos a adoptarlos. Esta situación fue el catalizador para comenzar a debatir la creación de normas sobre la adopción internacional.

En este periodo de posguerra se creó la Organización de las Naciones Unidas⁵ (ONU) como reemplazo de la Sociedad de Naciones. Posteriormente se creó el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia⁶ (UNICEF) con la misión de ayudar a los

³ Esta Declaración tenía como objetivo guiar a los Estados sobre la protección y crianza de su población infantil.

⁴ La CDN, a diferencia de la Declaración de los Derechos de los Niños, considera al niño titular de sus propios derechos y no sólo como un objeto de protección. La CDN es vista como uno de los tratados internacionales de derechos humanos más completos debido a su alcance y aceptación. Debido a que las disposiciones de la convención son aplicables a todos los seres humanos menores de 18 años (Bentley, 2006:109)

⁵ Fundada el 24 de octubre de 1945 tras la firma de la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, California.

⁶ Fue creado en 1946 por la resolución 57 (1) de la Asamblea General del 11 de diciembre.

niños víctimas de la Segunda Guerra Mundial (Holzscheiter, 2010:125). En este mismo periodo, la Asociación Internacional para la Promoción de la Protección de la Infancia y la SCIU, dos de las organizaciones más grandes y consolidadas sobre el bienestar infantil, unieron esfuerzos y crearon la Unión Internacional para la Protección de la Infancia (IUCW), la cual poseía influencia importante dentro de la ONU (Holzscheiter, 2010:125). La presión que se fue generando por parte de estas organizaciones y demás actores favorables a los derechos humanos sobre la ONU tuvo como resultado la redacción de una nueva Declaración de los Derechos del Niño por la Comisión de Derechos Humanos, que en 1959 fue aprobada y adoptada por la ONU.

La Declaración de los Derechos del Niño de 1959, aun cuando sigue definiendo las necesidades y derechos de la infancia desde un enfoque adultocéntrico, intenta establecer la responsabilidad de la protección de los niños sobre los padres y el Estado. Esta Declaración de 1959 contiene diez principios, de los cuales dos están vinculados con la adopción. El primero es el sexto principio que señala que: “Los niños, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesitan de amor y comprensión [...] La sociedad y autoridades tienen la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia” (Walther, 2003:164-165). El segundo es el principio noveno que declara que los niños deben de ser protegidos por parte del Estado de la crueldad, la explotación y la trata, lo cual puede ser un posible efecto negativo de la adopción.

Durante 1960 y 1970 se produjo un aumento de adopciones internacionales, que pasaron de ser un fenómeno ocasional a uno mundial que implicaba la migración de niños de países distintos a los de los padres adoptivos. No obstante, esta situación fue el detonante de problemas provocados por la falta de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales para la regulación de los procesos de adopción internacional (Parra-Aranguren, 1994:2-3). Varios de los instrumentos internacionales sobre los derechos de la infancia fueron insuficientes cuando se realizaron adopciones de niños nativos de un país diferente al de los adoptantes sin ningún control por parte del Estado emisor y receptor. Algunos de estos casos se presentaron después de la Guerra de Corea y durante la Guerra de Vietnam, con la operación Babylift, entre otros, cuando se privilegió la decisión personal de adoptar a un niño de un país extranjero en guerra en lugar de garantizar el bienestar y derechos del propio niño (Watson, 2010:1). No obstante, el aprendizaje de estas operaciones fue que los procesos de adopción debían ser reglamentados con el fin de cumplir con unos estándares mínimos que aseguraran la protección de los derechos y el bienestar del niño.

En 1960 se celebró, en Leysin, Suiza, el Seminario Europeo sobre Adopción Internacional, y en 1971 se celebró la Conferencia Mundial sobre Adopción, Acogimiento y Hogares de Guarda, en Milán, Italia. Ambos eventos sirvieron para impulsar en la ONU la creación y establecimiento de estándares internacionales para la adopción transnacional.

Hasta este momento, la red de defensa de los derechos de los niños insertó nuevas ideas en el debate internacional sobre la infancia con la finalidad de presionar la generación de normas y estándares internacionales sobre la adopción transnacional, así como influir en la política interna de algunos Estados con respecto a este tema (Keck y Sikkink, 1998:199).

A finales de 1970, la adopción internacional tomó una imagen de solidaridad con el Tercer Mundo, idea vigente en los países industrializados que buscaban compartir la responsabilidad de los problemas que existían en los países recién independizados, lo que conllevó el aumento de la demanda de adopciones internacionales. Los problemas que emergieron en este periodo tenían que ver con las diferencias entre los sistemas legales de los países emisores y receptores, en los procesos de adopción internacional, y el impacto en el desarrollo del niño debido a las diferencias culturales entre el adoptado y los adoptantes (UNICEF, 1999:2).

Además de la generación de acuerdos transnacionales en materia de adopción internacional también surgieron tratados regionales con el fin de uniformar las normas de los Estados contratantes y regular el proceso de adopción internacional. Algunos ejemplos son el Convenio Europeo en materia de adopción de menores de 1967, la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores de 1984 y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño de 1990.

A principios de los ochenta se dieron varios pasos importantes en la promoción del reconocimiento de las normas y estándares internacionales para regular los procesos de adopción transnacional y así proteger los derechos del niño. El primero fue en 1982, cuando se aprobaron las Directrices de Brighton, basadas en el borrador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Adopción y colocación en Hogares de Guarda, que fueron elaboradas por múltiples organizaciones no gubernamentales como: el Consejo Internacional de Bienestar Social (ICSW), el Servicio Social Internacional (SSI), el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, entre otras (UNICEF, 1999:2). Estas directrices fueron revisadas y aprobadas durante una conferencia de ICSW en Hong Kong en 1996.

El segundo fue en 1986, cuando fue aprobada 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. Esta Declaración reconoce y trata la adopción internacional como la última opción preferible para los niños sin padres o abandonados, después de la adopción nacional y la colocación en un hogar de guarda. Asimismo intenta evitar los posibles aspectos negativos de la adopción internacional como los secuestros y la trata de niños, el beneficio financiero como resultado de la adopción, y busca la protección de los intereses jurídicos y sociales del niño (Cárdenas, 2006:33).

El tercero fue en 1989, cuando fue aprobada la Convención de los Derechos del Niño (CDN) por la Asamblea General de la ONU como parte de un proceso iniciado en 1978, cuando el gobierno de Polonia presentó a la Comisión de Derechos Humanos la primera propuesta de CDN. La finalidad de este proceso era crear el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que estableciera las necesidades y derechos específicos de la infancia. Este proyecto requirió de la realización de varias reuniones, de 1979 a 1989, con un Grupo de Trabajo conformado por representaciones de Gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales en el que se debatían las propuestas de artículos, así como su redacción.

La adopción, nacional e internacional, fue un asunto ausente en el primer borrador de la CDN, hasta que las representaciones de Barbados y Colombia la sugirieron. Colombia centraba sus comentarios en que la CDN estaba reproduciendo el contenido de la Declaración 1959, por lo que propuso una cláusula sobre la adopción internacional: “Un niño que es adoptado por los nacionales de un país distinto de su país de origen, gozará de los mismos derechos que los niños del país de los adoptantes [...]” (Janoff, 2004:170). A partir de esta sugerencia, se discutió en las reuniones del Grupo de Trabajo la adopción internacional. El debate versó sobre la situación de los padres, tutores y familiares con el niño, la creación de una institución nacional que regulara las adopciones, el establecimiento de las mismas garantías y normas para las adopciones transnacionales y nacionales, la validación legal de la adopción en los países emisores y receptores, así como la promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales de asistencia judicial mutua en materia de adopción internacional.

En las últimas sesiones se decidió que los párrafos de los artículos 20 y 21 de la CDN quedarán como los conocemos. Sin embargo, aun cuando la CDN discutió

y estableció nuevos principios dentro de la agenda de las adopciones internacionales también continuo con la postura negativa hacia la misma, estableciéndola como la última opción⁷ para el niño. La CDN fue ratificada por 193 países, con excepción de Estados Unidos y Somalia, y podría verse como la culminación de una preocupación por la protección de la infancia y sus derechos. Sin embargo, como argumenta Anna Holzscheiter, “muchos actores políticos reaccionaron con reservas y tardíamente ante la idea de formular un documento de derechos humanos exclusivamente para niños” (2010:141. Traducción propia).

En este proceso de construcción de normas y estándares internacionales para las adopciones internacionales, fenómeno mundial en aumento, en 1988 la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado (HCCH), que es una organización intergubernamental, recibió la propuesta del gobierno italiano de introducir la cooperación internacional en materia de adopción internacional en la Decimoséptima Sesión de la Conferencia. En dicha sesión se aceptó la propuesta y se conformó una Comisión Especial para lograr este objetivo, la cual estaba compuesta por los Estados miembros de la Hcch, Estados no miembros, organizaciones internacionales y no gubernamentales. El resultado fue la Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (Convenio de La Haya).

El Convenio de La Haya fue aprobado en mayo del mismo año y fue ratificado por 46 Estados miembros, siete Estados no miembros, y se adhirieron 12 Estados miembros y 23 Estados no miembros. El objetivo de este Convenio fue reforzar el artículo 21 de la CDN y garantizar que las adopciones internacionales se realizaran protegiendo el interés superior del niño impidiendo el secuestro, la venta y la trata de niños (HCCH, 2012).

A diferencia de los instrumentos internacionales anteriores en materia de infancia y adopciones internacionales, el Convenio de La Haya estableció un marco de normas y estándares para garantizar los derechos de los niños en los Estados de origen y de destino durante el proceso de la adopción transnacional (Wesler, 2010:25). Asimismo, el Convenio de La Haya estipula que la adopción internacional es una opción después de la adopción nacional, pero “reconoce que para el desarrollo armónico de su personalidad, el niño debe crecer en un medio familiar,

⁷ En el artículo 20 de la CDN párrafo 3 señala cuando habla sobre las posibles soluciones para niños sin familiares y abandonados que los Hogares de Guarda, la adopción nacional y la internacional debe “prestar atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico” (OACDH, 1990).

en un clima de felicidad, amor y comprensión [...] y que la adopción internacional puede presentar la ventaja de dar una familia permanente a un niño que no puede encontrar una familia adecuada en su Estado de origen” (HCCH, 1993).

El Convenio de La Haya también ha recibido varias críticas sobre ciertas cuestiones que quedaron sin atención, como los altos costos de los requisitos que aseguran que los Estados partes lleven a cabo las adopciones reguladas, la falta de una institución internacional para garantizar el cumplimiento del Convenio, la falta de características específicas que el niño debe poseer para acceder a la adopción internacional y la falta de definición del interés superior del niño con el objetivo de establecer unos criterios más claros (Wesler, 2010:27-29).

La red de defensa de los derechos de los niños estuvo implicada en todo este proceso de creación de normas y estándares internacionales para regular las adopciones internacionales. El resultado generalizado de estos procesos fue la protección de la infancia contra los efectos negativos de la adopción transnacional en lugar de poner más énfasis en la creación de las normas para que los procesos de adopción sean legales y en beneficio del interés superior del niño. Sin embargo, todo este proceso tuvo un impacto en varios países; en este caso se analiza cómo estas normas internacionales en materia de adopciones fueron internalizadas por el sistema de adopciones mexicano.

LA INTERNALIZACIÓN DE LAS NORMAS TRANSNACIONALES PARA LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO

Para comenzar esta sección acerca de la incorporación de las normas internacionales de adopción transnacional en México, es importante explicar el estatus jerárquico de los tratados internacionales en el país para poder analizar las adopciones y la influencia de las normas internacionales en los procesos de adopciones en México. Como anteriormente se mencionó, los instrumentos internacionales en los que se basa este trabajo son tres: el primero es la Convención Interamericana de 1984, el segundo es la CDN de 1989 y el tercero es el Convenio de La Haya de 1993.

El marco legal mexicano está compuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales y locales, pero existe una jerarquía entre las distintas leyes. El artículo 133 de la Constitución mexicana establece que “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el

presidente de la República, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la Unión [...]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012:105.)

A pesar de que el artículo 133 enumera las diferentes normas que conforman el ordenamiento jurídico mexicano, no habla sobre la jerarquía que existe entre ellas. Razón por la cual en 1999 y 2007, la Suprema Corte de Justicia, con el propósito de explicar el artículo 133, puntualizó que “los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente debajo de la Constitución y por encima de las leyes generales, federales y locales, así como la firma del Estado mexicano según las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho entre los Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales entre sí y, por otra parte, respetando el principio fundamental de derecho internacional consuetudinario ‘pacta sunt servanda’, el Estado mexicano libremente asume las obligaciones frente a la comunidad internacional, que no pueden ser ignoradas invocando leyes nacionales y su incumplimiento acarrea una responsabilidad de carácter internacional” (Geremia, 2011:13).

El proceso de aprobación de los tratados internacionales por parte de México es responsabilidad del presidente y del Senado, ya que la Constitución establece, en el artículo 133, que el presidente celebra y firma los tratados, y el Senado los aprueba con rango de ley suprema (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012:105.)

La influencia de los tres instrumentos en el sistema de adopciones internacionales en México puede ser analizada viendo el impacto que cada uno y en conjunto tuvieron. El primero es la Convención Interamericana, que formó parte de los resultados de la Tercera Conferencia Interamericana Especializada en Derecho Internacional Privado (CIDIP-III),⁸ celebrada en La Paz, Bolivia, en 1984. Durante los debates de la creación de la Convención Interamericana estuvieron presentes diversos organismos y organizaciones, como el Comité Jurídico Interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Interamericano del Niño (IIN), el Inter-American Indian Institute, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y algunos otros más. En México, la Convención Interamericana fue firmada en 1986 y aprobada en 1987.

⁸ Durante la CIDIP-III se aprobaron tres convenios y un protocolo adicional: la Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores, la Convención Interamericana sobre personalidad y capacidad de personas jurídicas en el derecho internacional privado, la Convención Interamericana sobre competencia en la esfera internacional para la eficacia extraterritorial de las sentencias extranjeras y el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre recepción de pruebas en el extranjero (Zanotti, 1985:459).

La Convención Interamericana tiene por objeto armonizar la legislación sobre adopción internacional, debido a la diversidad de las leyes locales de algunos países, como es el caso de México o Estados Unidos, que hacen que el procedimiento sea más complejo. Las premisas de la Convención Interamericana son el establecimiento de la adopción plena, legitimación adoptiva y otras instituciones similares que confieren al adoptado una filiación legal (OEA, 1984). Otro aspecto importante de este Convenio es establecer las competencias de las autoridades del Estado de origen del niño con el propósito de otorgar el permiso para la adopción internacional y la regulación de los efectos que se derivan de la adopción como son la herencia y el sustento.

En México, la diversidad de la legislación local sobre la adopción hace el proceso más difícil, ya que cuenta con 32 leyes diferentes. Los tipos de adopción que tiene lugar son la plena, simple y semiplena. La diferencia entre la plena y la simple se basa en dos criterios. El primer criterio se basa en los lazos de filiación jurídica y la total integración del niño en la familia adoptiva, por lo que la adopción plena implica la ruptura de los lazos con la familia de origen y en la adopción simple se mantiene el vínculo jurídico con la familia de origen estableciendo una relación limitada entre los padres adoptivos y el niño (ISS/IRC, 2007:1). El segundo criterio se basa en el potencial revocable de una adopción, si una adopción es irrevocable se considera plena, de lo contrario es simple (ISS/IRC, 2007:1).

CUADRO 1. TIPOS DE ADOPCIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Simple y plena	Semiplena	Plena	No señalan tipo de adopción
Aguascalientes	X			
Baja California	X			
Baja California Sur	X			
Campeche	X			
Coahuila		X	X	
Colima	X			
Chiapas	X			
Chihuahua	X			
Distrito Federal			X	
Durango	X			
Guanajuato	X			

CUADRO I. TIPOS DE ADOPCIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA (continuación)

Entidad federativa	Simple y plena	Semiplena	Plena	No señalan tipo de adopción
Guerrero	X			
Hidalgo	X			
Jalisco	X			
Estado de México	X			
Michoacán				X
Morelos				X
Nayarit	X			
Nuevo León		X	X	
Oaxaca				X
Puebla				X
Querétaro	X			
Quintana Roo	X			
San Luis Potosí	X			
Sinaloa	X			
Sonora	X			
Tabasco	X			
Tamaulipas	X			
Tlaxcala	X			
Veracruz	X			
Yucatán	X			
Zacatecas				X

Fuente: CEAMEG, 2009.

En 24 estados del país el tipo de adopción que establecen en las leyes locales son la simple y plena. En cambio, en el Distrito Federal únicamente permite la adopción plena, mientras que en Coahuila y Nuevo León permiten la adopción plena y semiplena. Por contrario en Zacatecas, Puebla, Oaxaca y Morelos no se define el tipo de adopción que se permite para realizar el procedimiento (CEAMEG, 2009: 6 y 15).

La CDN, que es otro de los instrumentos de este análisis, fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1989. Sin embargo, México ratificó la Convención en 1990. Este tratado internacional establece en los artículos 20 y 21 los principios que deben regir las adopciones, los cuales se basan en los principios rectores de la

CDN que son la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo, y participación infantil. Asimismo, la CDN proclama que la adopción internacional sólo debe ser la última opción cuando no hay otra posibilidad para el niño como la adopción nacional o la colocación en un hogar de guarda.

Mientras la CDN fue creada, también se fue generado un mecanismo⁹ para revisar y hacer comentarios sobre la implementación de ésta en los países que la ratificaron, por lo que los Estados deben de presentar informes. Según el artículo 44 de la CDN “los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité de los Derechos del Niño, [...] informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que haya realizado en cuanto al goce de esos derechos: (a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que cada Estado Parte haya entrado en vigor la Convención, (b) en lo sucesivo cada cinco años” (OACDH, 1990). Asimismo, los países tienen que presentar información sobre las dificultades que se presentan en la implementación de la CDN para poner en práctica y garantizar los derechos de la infancia.

México ha presentado seis informes sobre la implementación de la CDN: el Informe inicial 1992, el Segundo Informe 1998, la Información Adicional 1999, el Tercer Informe 2004, el Informe inicial sobre niños en conflictos armados en 2008 y el Informe inicial sobre venta de niños en 2008. Durante la evaluación de los Informes del Gobierno Mexicano por el Comité de los Derechos del Niño, éste hizo algunas observaciones finales relativas a la adopción debido a que consideró preocupante la situación de la infancia mexicana en torno a este asunto. Los aspectos que el Comité resaltaba como focos rojos eran la falta de un mecanismo central que llevara el registro, control y supervisión de las adopciones, y la deficiencia en la aplicación del interés superior del niño en los procesos de adopción en el país. Una de las recomendaciones que recibió el gobierno mexicano fue que debía de garantizar que las adopciones nacionales e internacionales se hacían de acuerdo a lo establecido en la CDN y el Convenio de La Haya.

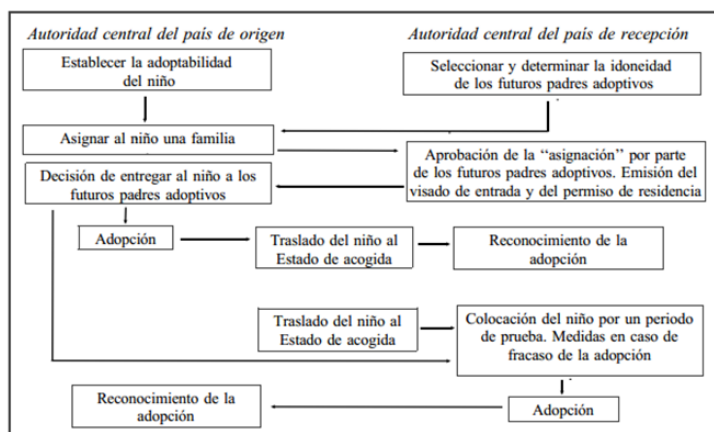
El Convenio de La Haya fue ratificado por el Senado en 1994. México se convirtió en el primer país de Latinoamérica en formar parte de este Convenio. El objetivo de este Convenio era regular las adopciones entre los Estados partes, sin importar si las agencias públicas o privadas o individuos eran los que facilitaban la adopción (Wesler, 2010:25). La característica principal del Convenio de La Haya

⁹ Comité de los Derechos del Niño.

es el requisito de que cada país tiene que tener una Autoridad Central encargada de vigilar que los procesos de adopción internacional se hagan de acuerdo con lo establecido en el Convenio y comunicarse con las Autoridades Centrales de los demás Estados para facilitar los trámites de la misma (Wesler. 2010:26).

Otra característica importante del Convenio de La Haya es la preferencia de los niños de acuerdo con su edad y madurez. En el artículo 4 del párrafo d de la Convención de La Haya se señala que “las adopciones internacionales sólo se pueden realizar si las Autoridades competentes del Estado se han asegurado, teniendo en cuenta la edad y el grado de madurez del niño, de que, 1) ha sido convenientemente asesorado y debidamente informado sobre las consecuencias de la adopción y de su consentimiento a la adopción, cuando éste sea necesario; 2) se han tomado en consideración los deseos y opiniones del niño; 3) el consentimiento del niño a la adopción, cuando sea necesario, ha sido dado libremente, en la forma legalmente prevista y que este consentimiento ha sido dado o constado por escrito, y 4) el consentimiento no ha sido obtenido mediante pago o compensación de clase alguna” (Conferencia de La Haya de 1993). Asimismo, el artículo 21, párrafo 2, relativo al retiro del niño de la familia adoptante establece el procedimiento siguiendo el interés superior del niño, al cual se le debe de consultar y obtener su consentimiento dependiendo la edad y grado de madurez.

En el cuadro 1 el proceso de las adopciones internacionales según el Convenio de la Haya



Esquema 1. Proceso de adopción según lo establecido en el Convenio de la Haya sobre protección del niño y cooperación en materia de adopción internacional de 1993

Fuente: Cárdenas Miranda, 2006.

México hasta la década de los ochenta comenzó a tener un movimiento considerable en las adopciones internacionales, en comparación con otros países de la región como Guatemala o Colombia. Según registros del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de los Sistema Estatales DIF de 1995 a 2000 se realizaron un total de 808 adopciones internacionales (Cárdenas, 2006:41). En cambio, de 2000 a 2011 se realizaron 831 adopciones internacionales.

CUADRO 2. ADOPCIONES INTERNACIONALES CONCLUIDAS EN MÉXICO DE 2000 A 2011

Año	Adopciones internacionales concluidas
2000	103
2001	93
2002	82
2003	63
2004	84
2005	12
2006	7
2007	80
2008	104
2009	157
2010	39
2011	7
Total	831

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El proceso de las adopciones internacionales realizadas en México es regulado por las Autoridades Centrales que son el Sistema Nacional DIF y los Sistemas Estales DIF ¹⁰. El DIF es una institución de asistencia social de carácter federal y local con autonomía en cada estado de México y el Distrito Federal. Asimismo, estas instituciones son las que concluyen el mayor número de adopciones internacionales, ya que atienden y brindan protección a niños en situación de abandono y desamparo (Cárdenas, 2006:41). Sin embargo, en el ámbito internacional, el DIF junto con la oficina del Consultor Jurídico, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, certifica y gestiona que las adopciones internacionales se realicen según lo estipulado

¹⁰ Existen 31 DIF estatales, más el del Distrito Federal, hacen un total de 32.

en la Convención de la Haya. Otras autoridades que participan en el proceso de adopción, en el ámbito local, son los jueces y tribunales de los asuntos familiares que negocian las adopciones.

En términos generales, los Sistemas Nacionales y Estatales DIF han cumplido su papel como Autoridad Central desde la entrada en vigor del Convenio de La Haya en 1995. Pero a México le falta seguir haciendo que el principio del interés superior del niño sea lo que también se permee dentro de los procedimientos de las adopciones internacionales que realiza.

Uno de los obstáculos que ha enfrentado la implementación del Convenio de La Haya en México es la necesidad de una actualización de la legislación en materia de adopción con respecto a la incorporación de la adopción plena, la cual ya se ha comenzado a realizar, aunque aún queda pendiente de modificación de la legislación de cinco Estados.¹¹ Dicha reforma resulta vital para la ejecución del Convenio de La Haya, debido a que para estas adopciones transnacionales implican la ruptura del vínculo de filiación anterior y si bien contempla la conversión de la adopción simple en plena; esto únicamente podría ser procedente si la ley del Estado de recepción lo permite; y los consentimientos exigidos han sido otorgados para que se realice la adopción (Cárdenas, 2006:43).

El impacto que han tenido estos tres instrumentos analizados, y en especial la CDN, en México se puede observar en 2000 y en 2011 con la creación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNA) y la publicación de las reformas aprobadas por el Congreso, de los artículos 4 y 73 de la Constitución mexicana.

Las reformas de los artículos 4 y 73 consisten en incorporar el principio del interés superior del niño en las decisiones del Estado, y además, estas reformas dieron al Congreso la facultad de crear una ley general sobre los derechos del niño que guíen al país y a sus estados en esta materia. En cambio, la LPDNA está destinada a proteger los derechos de los niños y las adolescentes en México, aunque en su artículo 27 sobre adopción internacional establece que “tratándose de adopción internacional, las normas internas deben disponer lo necesario para asegurar que niñas, niños y adolescentes sean adoptados por nacionales de países en donde existan reglas jurídicas de adopción y de tutela de sus derechos cuando menos equivalentes a las mexicanas” (LPDNA, 2000:7).

¹¹ Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla y Zacatecas.

CONCLUSIONES

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, en general, han proliferado a partir de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1945 y no ha sido diferente en lo referente los derechos de la infancia. Desde entonces, cada vez más Estados se suman a la adopción de estas declaraciones aceptando el monitoreo y la evaluación normativa de su comportamiento y aplicación de las normas de derechos humanos (Anaya, 2010:1). Sin embargo, la distancia entre la aceptación discursiva y la implementación práctica de las normas internacionales de derechos humanos es enorme en gran parte del mundo (Anaya, 2010:1). Esta situación no es diferente en México y tampoco lo es en el caso de la infancia.

En México los derechos de la infancia han tardado en permear las políticas destinadas a esta población, aun cuando la cooperación entre UNICEF y el país se estableció en 1954 con el propósito de beneficiar y proteger los derechos de los niños, adolescentes, embarazadas y mujeres que amamantan.

En el presente estudio no se tuvo la posibilidad (técnica) de analizar cada uno de los procesos de adopciones internacionales para conocer la presencia de estas normas en los mismos, sin embargo al realizar la investigación pude observar someramente su influencia según las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y las adecuaciones que se han hecho según lo establecido en los tres instrumentos internacionales examinados. Aun así puedo argumentar que en el caso de México, con relación a las adopciones transnacionales, se podría decir que ha intensificado su proceso de socialización con base en las normas internacionales de derechos de la infancia y sobre adopciones transnacionales, no obstante, esto aún no ha resultado en la institucionalización y habitualización de las mismas. Los regímenes internacionales relativos a los derechos de la infancia no han influido plenamente en la política de adopción transnacional en México debido a que no ha pasado más allá del proceso de avergonzamiento y concientización moral promovido por actores al exterior¹² del país, ya que no se encuentran institucionalizados y plenamente adoptados los estándares internacionales.

En este artículo en el que únicamente se analizó el impacto o la influencia de tres instrumentos internacionales, en materia de adopciones transnacionales, dentro del sistema de adopciones en México podría decirse que si hay una aceptación discursiva pero no hay una total práctica de las normas internacionales. Esta situación

¹² Comité de Derechos del Niño, UNICEF, ONU.

se debe a que el Gobierno ha demostrado su interés sobre la importancia y necesidad de la implementación de estándares que mejoren y protejan las necesidades y derechos de la infancia durante el proceso de adopción internacional. Los avances que han habido en México sobre los derechos de la infancia fueron las reformas a los artículos 4 y 73 de la Constitución dónde se introdujo el interés superior del niño y la necesidad de una ley en materia de infancia, y creación de la LPDNA. Sin embargo, estos avances, aun cuando son importantes para los derechos de la infancia, no tratan a fondo el tema de la adopción transnacional.

Durante el desarrollo de este artículo señalé que la internalización en nuestro país de las normas internacionales en esta materia garantizaría que las reformas legales al sistema de adopciones tuvieran como fin privilegiar los derechos de los niños en esta condición. Esta influencia de estas normas se debería de apreciar en reformas y cambios en la Constitución, leyes federales y locales que hagan que los procesos de adopción transnacional estén apegados a los tratados internacionales que México se ha adherido. Sin embargo, aun cuando, han habido cambios en las leyes de algunos estados, en la Constitución y se han generado nuevas leyes para la protección de niños y adolescentes (en el país y en los estados) no han sido suficiente para lograr una práctica total de estos instrumentos en el país. Esto se puede apreciar en la falta de uniformidad de las leyes locales sobre los tipos de adopción, que dificulta que el sistema de adopciones sea favorable a los derechos de la infancia.

Finalmente se puede señalar, que las adopciones internacionales no han sido vistas en México como un gran problema, debido a que es pequeña la población estudiada. Asimismo, hay varias observaciones que ha realizado el Comité de Derechos del Niño sobre los procesos de adopciones nacionales e internacionales que se realizan en el país. Algunos de estos desafíos que señalan son la falta de un mecanismo central para el control de los registros de las adopciones, la ausencia de una institución para supervisar las adopciones nacionales e internacionales, y que el interés superior del niño esté garantizado en todo el proceso de adopción en México. Para que México sea un país que pone en práctica las normas debería promover cambios que permeen la estructura gubernamental, así como la creación de un Sistema Nacional de Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia, la generación de bases de datos con los registros, procesos y seguimiento de adopciones, así como realizar revisiones de la legislación federal y estatal, y de los procesos de adopción para saber si está presente el interés superior del niño.

REFERENCIAS

- ANAYA, A. (2010). Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México: El papel del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Documentos de Trabajo de la División de Estudios Internacionales, 199.
- BARTHOLET, E. (2007). "International Adoption: Thoughts on the human rights issues". *Buffalo Human Rights Law Review*, vol. 13, august.
- BISSEL, S. et al. (2006). "Rethinking child protection from a rights perspective: Some observations for discussion" (Draft paper). The International Institute for Child Rights and Development.
- CÁRDENAS MIRANDA, E. L. (2006). "Adopción internacional". En: N. González Martín y A. Rodríguez Benot (coords.). *Estudios sobre adopción internacional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- CÁRDENAS MIRANDA, E. L. (2010). "La adopción en México. Situación actual y perspectivas". *Revista Letras Jurídicas* (21).
- CARPENTER, C. (2010). *Forgetting children born of war*. Nueva York: Columbia University Press.
- CEAMEG (2009). "Marco jurídico estatal referente a la figura de la adopción" [en línea]. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, y Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la equidad de Género. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/2.%20Marco.pdf> [consultado: 2012, julio 17].
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Última Reforma. Dof 15-10-2012 [En Línea]. Disponible En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> [consultado: 2012, julio 10].
- COVARRUBIAS VELASCO, A. (1999). "El problema de los derechos humanos y los cambios en la Política Exterior". *Derechos Humanos y Política Exterior*, oct.-dic.
- GEREMIA, V. (2011). *Children and Armed Conflict in Mexico. Alternative Report on the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict*. Mexico: REDIM.
- GONZÁLEZ MARTÍN, N., y Rodríguez Benot, A. (coords.) (2006). *Estudios sobre adopción internacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- HCCH (1993). "Convention on Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption" [en línea]. Hague Conference on Private International Law. Disponible en: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=69 [consultado: 2012, julio 11].

- HCCH (2012). "The Intercountry Adoption" [en línea]. Hague Conference on Private International Law. Disponible en: http://www.hcch.net/index_en.php?act=text.display&tid=45 [consultado: 2012, julio 11].
- HERMAN, E. (2012). Agency for International Development, Operation Babylift Report, 1975. Adoption History Project [en línea]. Disponible en: <http://darkwing.uoregon.edu/~adoption/archive/AIDOB.R.htm> [consultado: 2012, julio 4].
- HOLZSCHEITER, A. (2010). *Children's Rights in International Politics. The Transformative Power of Transnational Discourse*. Gran Bretaña: Palgrave MacMillan.
- ISS/IRC (2007). Simple Adoption Versus Full Adoption. The effects of Adoption. [en línea]. Fact Sheet 29. International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Family and International Social Service. January. <http://www.iss-ssi.org/2009/assets/files/thematic-facts-sheet/eng/29.Adoption%20simple-full.%20eng.pdf> [consultado, 2012, julio 13].
- JANOFF, A. F. (2004). "Rights of the Pregnant Child *vs.* Rights of the Unborn under the Convention on the Rights of the Child". *Boston University International Law Journal*, 22(163).
- KECK, M. E., y Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders: Advocacy networks in International Politics*. Nueva York: Cornell University Press.
- KRASNER, S. D. (ed.) (1993). *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press.
- LPDNA (2000). Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf> [consultado: 2012, julio 13].
- OAS (1988) Inter-American Convention on Conflict of Laws concerning the Adoption of Minors La Paz Bolivia, mayo 24, 1984 [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-48.html> [consultado: 2012, julio 13].
- OHCHR (1990). Convention on the Rights of the Child (OHCHR). Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm> [consultado: 2012, julio 11].
- OHCHR (2007). *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*. Vol. I. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- OHCHR (2007). *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*. Vol. II. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- PARRA-ARANGUREN, G. (1994). Hague Conference on Private International Law. Explanatory Report on the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. *Offprint from the Proceedings of the Seventeenth Session*. T. II. Adoption. Co-operation (HCCH) [en línea]. Disponible en: <http://www.hcch.net/upload/expl33e.pdf> [consultado: 2012, julio 6].

- PUPAVAC, V. (2001). "Misanthropy without borders: The international children's rights regime". *Disasters*, 25(2).
- RISSE, T.; ROPP, C. S., y SIKKINK, K. (eds). (1999). *The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press
- STEVEN, T. W. (2003). Declaration of the rights of the child 1959 [en línea]. UNICEF. Disponible en: http://www.unicef.org/lac/spbarbados/Legal/global/General/declaration_child1959.pdf [consultado: 2012, julio 2].
- TREJO GARCÍA, E. C., y MORENO BECERRA, T. O. (2007). "Tratados Internacionales vigentes en México: Relación de Legislaturas y/o Periodos Legislativos en que fueron aprobados" [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-03-07.pdf> [consultado: 2012, julio 24].
- UNICEF, ICDC (1999). "Adopción Internacional". *Innocenti Digest* (4).
- WATSON, A. M. S. (2006). "Children and International Relations: A new site of knowledge?". *Review of International Studies*, 32(2).
- WATSON, A. M. S. (2011). "Love and legislation: The international politics of intercountry adoption". *Carnegie Council*, august 17.
- WESLER, R. (2010). "Giving every child a chance: The need for reform and infrastructure in Intercountry Adoption Policy". *Pace International Law Review*, 22(1).
- ZANOTTI, I. (1985) "Third Inter-American Specialized Conference on Private International Law: Conventions and Additional Protocol". *International Legal Materials*, 24(2).