

MEMORIAS DEL SEMINARIO-TALLER: “TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL”

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN*

RESUMEN: Del 13 al 20 de marzo de 2002, en la sede del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, tuvo lugar un seminario-taller relativo a la teoría y práctica de la adopción internacional, cuyo propósito fundamental fue crear un foro de discusión acerca del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993, sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional, y su aplicación en el Distrito Federal. Durante las sesiones se expusieron temas de suma importancia, como el principio del interés superior del menor o los procedimientos tanto administrativos como judiciales de la adopción internacional. El seminario culminó con las conclusiones de los asistentes: los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), así como de los abogados de los Centros de Asistencia Privada y de los académicos de la UNAM.

ABSTRACT: On March 13 and 20, 2002, a Seminar-Workshop was held at the Institute of Legal Research of the National Autonomous University of Mexico, on the theory and practice of international adoption, the purpose or objective of which was fundamentally, to create a forum for discussion of the Hague Convention of May 29, 1993, on the protection of minors and for cooperation in matters of international adoption and its implementation in the Federal District. During the sessions, some extremely important subjects were raised, such as the principle of the minor's interests being superior to, among other things, both administrative as well as judicial procedures in international adoption; the Seminar culminated with a series of conclusions being reached by the persons in attendance who were from the Superior Justice Tribunal of the Federal District, the National System for Integral Development of the Family (DIF), attorneys from the Centers for Private Assistance and academicians from the National Autonomous University of Mexico.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

I. INTRODUCCIÓN

El seminario-taller: “Teoría y Práctica de la Adopción Internacional” se realizó en el Aula de Seminarios “Guillermo Floris Margadant” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, durante el 13 y el 20 de marzo de 2002.

El seminario fue coordinado por las doctoras Ingrid Brena Sesma y Nuria González Martín, investigadoras del instituto mencionado, y se contó con la presencia de distinguidos magistrados y jueces de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; representantes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y de diferentes centros de asistencia privada, así como académicos interesados en la materia.

El propósito del seminario-taller fue crear un foro de discusión y de intercambio de ideas acerca del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993, sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional (en adelante Convenio de La Haya) y su aplicación en el Distrito Federal.

Se inició la primera sesión con la presentación del tema por parte de la profesora Nuria González Martín, para después dar paso al planteamiento de diferentes asuntos en torno al tema.

II. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

Como primer punto se planteó, tomando en cuenta la exposición de un caso práctico, uno de los principios rectores que conforman el fin de la adopción internacional como es el interés superior del menor.

Se expuso que no hay una regla general que pueda definir lo que es el interés superior del menor; no obstante, la práctica, en la búsqueda del bienestar del niño, maneja los siguientes criterios: 1) la integración familiar, 2) una familia funcional, 3) que el menor reciba buen trato, 4) una educación, y 5) el no desarraigo del menor de su lugar de origen.

Todos estos aspectos se podrían considerar como reglas generales; sin embargo, se debe tomar en cuenta otras más particulares, como pudieran ser: 1) la edad del menor; 2) las circunstancias económicas, físicas,

sociológicas, religiosas, entre otras. Situaciones éstas que varían en cada uno de los menores susceptibles de adopción

III. PROCEDIMIENTO

A su vez, se analizaron los diferentes aspectos procedimentales de la adopción internacional, nos referimos tanto al procedimiento administrativo como al procedimiento judicial.

1. *Requisitos*

De acuerdo con las reglas establecidas en la Convención de La Haya, la observancia de los requisitos del adoptante le competen al Estado de recepción¹ y las condiciones del menor le corresponden al Estado de origen.²

En el Estado de recepción, en relación con los posibles padres adoptivos, se realiza un estudio psicológico, económico y social para determinar si tienen la capacidad y si son idóneos para adoptar. ¿Qué ocurre cuando llega a México una solicitud de adopción y se inicia el proceso correspondiente, los funcionarios mexicanos, en el proceso administrativo, o el juez mexicano, en el proceso judicial, tienen facultades para volver a revisar lo que ya autorizó la autoridad del Estado de recepción?

2. *Procedimiento administrativo*

Por lo que respecta al procedimiento administrativo, de acuerdo con lo que establece la Convención de La Haya, es suficiente que en el Estado de recepción se hayan cubierto los requisitos. No obstante, existe un fundamento legal para que el Sistema DIF, por ejemplo, pueda revisar los certificados de idoneidad que es el interés superior del menor, de acuerdo con los diferentes convenios internacionales de protección a la infancia.

1 Entendamos por Estado de recepción, el del lugar de llegada o residencia del menor, una vez que ha sido adoptado.

2 Entendamos por Estado de origen, el del lugar de residencia del menor.

Se busca siempre que los padres adoptivos tengan las condiciones necesarias (no sólo económicas sino también emocionales) para ejercer una paternidad adecuada y que así el menor se desarrolle en un ambiente sano. Esta es una percepción no sólo de los sistemas DIF, sino también del Ministerio Público y demás interlocutores encargados de velar por ese interés del menor.

3. *Procedimiento judicial*

Por lo que respecta al procedimiento judicial, ¿en el Convenio de La Haya existe fundamento para que el juez mexicano pueda revisar el contenido del expediente de adopción internacional?

Los requisitos que debe cumplir un solicitante que en su país es considerado apto o idóneo para adoptar un niño mexicano, se deben sujetar a las reglas que establece el Convenio de La Haya. Además, como país firmante del Convenio de La Haya, México no puede estar en contraposición o en contradicción con el artículo 4o. y 133o. de su Constitución política, partiendo de la base de que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado en el sentido de que los tratados se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la propia Constitución federal, es decir, hablamos de la recepción u obligatoriedad de los convenios internacionales en el orden jurídico interno.

Se añadió que el criterio anterior se fundamenta, además, en el artículo 410 E del Código Civil, que dispone que la adopción internacional es la promovida por ciudadano de otro país con residencia habitual fuera del territorio nacional y que tiene por objeto incorporar en una familia a un menor que no puede encontrar una familia en su país de origen. Sin contradecir lo anterior, el Poder Judicial manifestó que los jueces no tienen por qué aprobar la documentación que, por ejemplo, los sistemas DIF les presentan. Opinaron que deberían atender otro tipo de requisitos, independientemente de los que establece el Convenio de La Haya, tales como, por ejemplo, requisitos de tipo procedimental que refuercen, una vez más, ese interés superior del menor.

El juez mexicano, en definitiva, debe asegurarse de que el niño que va a ser trasladado a otro país, va a obtener los mismos beneficios que tendría en su propio país. El juez mexicano que recibe el certificado de idoneidad y el expediente del país de recepción, debe verificar las con-

diciones de los adoptantes para constatar que cumplen con los requisitos que establece México y que, al menos, el adoptante extranjero debe cumplir con los mismos requisitos que se le exige a un nacional para adoptar; además puede exigir e investigar más allá de lo que el Sistema DIF le manifieste; en virtud de que está velando por el interés del menor. No olvidemos que los requisitos mencionados en el Convenio de La Haya representan un mínimo y no un máximo.

En la práctica, los expedientes constan de los siguientes documentos:³

- Documento de comparecencia al juez de lo familiar.
- Acta de nacimiento.
- Constancia de no antecedentes penales.
- Certificado médico de buena salud.
- Documentos referentes a las constancias de trabajo.
- Cartas de recomendación.
- Certificados de idoneidad (que contemplan estudios socioeconómicos, psicológicos y sociales).

No obstante, si los jueces en la práctica necesitan de un certificado de salud actualizado o verificar si no padecen, por ejemplo, síndrome de inmunodeficiencia, constancia de no antecedentes penales o cualquiera otro documento actualizado, las parejas o los solteros/as deben traer consigo dicha actualización.

En el seminario-taller se perfiló, hasta ese momento, una idea común: lo ideal de formar un criterio unánime, en cuanto a los requisitos y documentos exigidos por los funcionarios mexicanos involucrados en el proceso de adopción.

El derecho es, por naturaleza, dinámico y se va ajustando a las necesidades de la sociedad, debemos analizar cuándo se realizó el Convenio de La Haya, cuáles son los requisitos que en tal momento estableció y cuáles son los necesarios en la práctica actual.

3 Los requisitos solicitados no difieren de lo estipulado en su contenido y esencia, en el caso mexicano, por sus códigos civiles y leyes de procedimientos civiles. Así tenemos que el artículo 390 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, establece: "I. Que tiene medios bastantes para proveer a la subsistencia y educación del menor o al cuidado y subsistencia del incapacitado, como de hijo propio, según las circunstancias de la persona que trata de adoptar. II. Que la adopción es benéfica para la persona que trata de adoptarse... III. Que el adoptante es persona de buenas costumbres".

Otro aspecto total es que el Convenio de La Haya señala que la cuestión de adoptabilidad del menor tiene que ser resuelta por la autoridad. En México, ¿quién debe hacer esa declaración de que el niño es apto para adoptarse?

Tenemos que en el momento de emitirse un informe de adoptabilidad en los sistemas DIF, una vez que se constata jurídicamente que el menor es susceptible de darse en adopción,⁴ cada una de las áreas (médica, social y psicológica) elabora su informe. Desde el punto de vista social, se expone cuál fue el motivo que justificó el ingreso del menor a la institución; debiendo agregarse por el área de psicología, en qué estado emocional llegó el menor a la institución, cuál ha sido su evolución y desarrollo; desde el punto de vista de trabajo social, cuál fue la situación que motivó su ingreso, y desde el punto de vista médico, cuál es su estado de salud.

Posteriormente, se reúne la junta interdisciplinaria con la intervención, nuevamente, de todas las áreas para determinar si una determinada pareja o soltero/a van a cubrir los requerimientos del menor. Este informe se envía al país de recepción. La pareja o soltero/a recibe este informe a través de su autoridad central y posteriormente el matrimonio o soltero/a da una respuesta de si acepta al menor o no; en algunas ocasiones se resuelven dudas acerca de la situación médica principalmente, canalizándolos con el médico que ha tratado al menor. Una vez resueltas sus dudas, emiten sus respuestas, tanto de la autoridad central del Estado de recepción como de la pareja o soltero/a.

Las diferentes áreas toman en cuenta los motivos por lo que fueron calificados aptos para adoptar los futuros padres adoptivos, y así prever si efectivamente van a poder enfrentar una posible enfermedad o discapacidad del menor, en caso de que esto se presente. Hay que recordar que los menores susceptibles de ser adoptados no siempre cuentan con una buena salud; no obstante, si el certificado de idoneidad expresamente estipula que solicitan un menor sano, normalmente no se proponen menores que carezcan de buena salud.

El Estado de recepción, después de haber recibido la aceptación del menor asignado, emite, de acuerdo con el artículo 17 de la convención, un oficio en el que señala que están conformes en que se continúe con

4 Artículos 397 y 398 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

el procedimiento, manejándose ya el nombre del menor propuesto para la adopción, en ese mismo documento se cuenta con un apartado en el que se autoriza que el menor, en su momento, sea autorizado para que ingrese y radique definitivamente en el país de recepción (artículo 17 c) del Convenio de La Haya).

IV. NIÑOS INSTITUCIONALIZADOS⁵

Otra cuestión planteada en el seminario-taller fue ¿por qué existen niños institucionalizados?

Las instituciones de asistencia privada, los sistemas DIF, principalmente, deben proteger a todos los menores que se encuentren en situación de vulnerabilidad, en situación de riesgo; esto quiere decir que no todos los niños albergados son susceptibles de adoptarse. Si un niño es hijo de una madre incapaz, la ley no prevé que se le prive de sus derechos. Existen niños que sus padres están en prisión, niños que están en controversia familiar y que en ocasiones se tiene que determinar que queden institucionalizados y así un largo etcétera de motivos que implica institucionalización de los menores; por lo tanto, no todos los niños albergados son susceptibles de adoptarse por la situación legal en la que se encuentran.

V. PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD

La siguiente cuestión planteada fue ¿cómo se “liberan” jurídicamente a los menores albergados en el DIF?

Los menores que se encuentran, concretamente, en casa cuna Coyoacán, son menores, generalmente, derivados del albergue temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; en consecuencia, el DIF, en primer lugar da seguimiento a las averiguaciones previas relacionadas con los menores, ya que muchos de estos menores no se encuentran registrados y se necesita determinar si existe un vínculo con relación a la madre o al padre; o bien si están registrados, hay que indagar si hay otro familiar que esté compareciendo ante el Ministerio Público para hacerse cargo del menor o menores.

⁵ Entendamos por niños “institucionalizados”, aquellos que se encuentran acogidos en una institución de asistencia privada o pública, y de los cuales se desconoce su situación jurídica.

El Ministerio Público funge como una autoridad investigadora al tener conocimiento de que un menor ha sido abandonado o que ha sido lesionado, se aboca a hacer la investigación auxiliándose de la policía judicial con todos los elementos y las facultades que la ley le confiere

Una vez que el Ministerio Público agota sus investigaciones informa a DIF sobre la situación en la que está el menor.

El Ministerio Público expide un documento denominado “determinación institucional”, y así coloca al menor bajo la tutela de DIF de forma definitiva.

¿Quién debe de hacer la declaración de la pérdida de la patria potestad? En cuanto a la acción, propiamente dicha, le corresponde al Ministerio Público adscrito.

En los albergues, casi un 80% de los niños abandonados no tienen registro de ninguna especie, por lo cual el Ministerio Público inicia la acción una vez que están incorporados en el albergue y realizan un seguimiento del juicio de pérdida de la patria potestad.

En relación con lo anterior, se hizo la apreciación de que existe el abandono penal (dejar al menor en una situación tal que no pueda satisfacer por sí mismo sus necesidades) y el abandono civil (seis meses).

Tenemos, entonces, que los jueces de lo familiar pueden conocer de esa declaración de abandono, civil o penal, por las circunstancias familiares, no por el delito en sí. El artículo 397 del Código Civil establece quiénes deben de dar su consentimiento; la fracción primera establece, asimismo, quién ejerce la patria potestad, pero se considera que debe haber una excepción a la regla.

La patria potestad es irrenunciable, sólo por decreto judicial puede decretarse su pérdida. Lo que realmente se produce con la adopción es una transmisión, lo cual implica dar el consentimiento, por quien ejerce la patria potestad, a favor de los adoptantes.

Los sistemas de DIF, por lo que respecta a las madres que se presentan ante esta institución a manifestar que van a dejar a su hijo porque no tienen recursos económicos, porque no tienen trabajo, no tienen vivienda o no cuentan con el apoyo de su familia, en primer lugar canalizan el asunto al área de trabajo social y psicología, con el fin de sensibilizar a la persona y, además, descartar una práctica muy reiterada que consiste en buscar en la institución un internado para su hijo.

Si después del trabajo de sensibilización deciden dejar al menor y entregarlo en adopción, DIF toma dos caminos:

1) Se constata, con un acta de nacimiento o con una documentación oficial, la identidad de la madre. Si ella expresa la intención de otorgar su consentimiento, se le hace de su conocimiento que la institución va a acoger al menor para no dejarlo en una situación de vulnerabilidad, ya que, en muchas ocasiones, las mamás manifiestan que si no lo reciben en la institución, se verán obligadas a abandonarlos en la calle.

Se le solicita, asimismo, que regrese a DIF en un determinado tiempo para ver si continúa con la idea de dar a su hijo en adopción. Si regresa e insiste en darlo en adopción, se busca a una pareja o soltero/a en la lista de espera que sea idóneo para el menor. Posteriormente, la mamá se presenta ante el juez de lo familiar para que ratifique su consentimiento (para que se dé, efectivamente, la transmisión), previa asesoría de cuáles son las consecuencias jurídicas de otorgar su consentimiento y de la adopción en sí.

2) Si la madre después de todo ese trabajo de sensibilización decide darlo en adopción y no regresa nunca a DIF, se le da inmediatamente vista al Ministerio Público, en su calidad de investigador, y se le informa de lo ocurrido facilitándole los datos de los que disponga DIF. El Ministerio Público inicia la investigación y al término de la misma, consigna si propone el ejercicio de la acción penal temporal o definitiva o no hay ejercicio de esa acción penal. El Código Civil prevé cuáles son las causales para la pérdida del ejercicio de la patria potestad, no necesariamente se esperan los seis meses estipulados, porque puede darse, por ejemplo, el incumplimiento reiterado de la obligación de otorgar alimentos, entre otras causales, y habrá que ver cuáles se ajustan al caso concreto.

VI. CONDICIONES DE PROCEDIMIENTO RESPECTO A LAS ADOPCIONES INTERNACIONALES

Durante el segundo día del seminario-taller, se comenzó la sesión expresando que el capítulo cuarto del Convenio de La Haya establece las condiciones de procedimiento respecto de las adopciones internacionales.

Las pautas que se suelen seguir en México respecto de la adopción internacional son las siguientes:

1. De conformidad con el artículo 14 de la Convención de La Haya, el solicitante o solicitantes deberán acudir ante la autoridad central del país donde residan para presentar su solicitud.

2. Una vez presentada la solicitud, se practicarán los estudios socioeconómico, psicológico y social, y de resultar viables el o los solicitantes, se expedirá el certificado de idoneidad para iniciar los trámites en el país de origen del menor.

3. El solicitante deberá reunir todos aquellos documentos exigidos y requeridos por México para realizar el trámite en la república mexicana, señalándose, además, la entidad federativa a la cual solicita la adopción del menor.

4. La autoridad central del Estado de recepción envía la documentación en original, en caso de requerirse se deberá acompañar con una traducción oficial al idioma español, apostillado o legalizado ante las autoridades consulares.

5. Una vez que los documentos se encuentran en el Estado de origen del menor se deberían canalizar a través de la autoridad central (DIF nacional), y que éste lo promoviera al Estado de donde los solicitantes desean adoptar, para que así se dispusiera una base de datos relacionada con todas las solicitudes de adopción internacional.

6. Una vez que DIF recibe la documentación, procede a revisarlos y evaluar los estudios socioeconómicos y psicológicos para determinar la viabilidad de la solicitud o no. Para el caso de que el Consejo Técnico de Adopciones considere dejar pendiente dicha solicitud por falta de elementos sociales o psicológicos para resolver y emitir el acuerdo correspondiente; lo hará saber a la autoridad central correspondiente para que proporcione la información requerida y se pueda proceder a evaluar la solicitud nuevamente. En caso de ser aprobada la solicitud por el Consejo Técnico de Adopciones, ésta ingresará a la lista de espera para la asignación del menor, con las características de edad y sexo solicitadas.

7. Una vez que se cuenta con la aprobación de la viabilidad del o de los adoptantes, se procederá a notificar a la autoridad central que los solicitantes ya se encuentran en la lista de espera para la posterior asignación del menor. El lapso que puede transcurrir difiere según las características y rango de edad para el cual fueron idóneos los solicitantes. El tiempo en la lista de espera oscila desde los seis meses a los tres años, como promedio.

En las listas de espera se tiene el rango de edad de los menores para los que cada uno de los matrimonios y solteros/as son idóneos; cuando se hace la preasignación, se analiza esa lista y se van descartando a los matrimonios o solteros/as de acuerdo con las características solicitadas.

8. Al preasignar a un menor, se procederá a presentar ante la autoridad central del Estado de recepción, el informe de adoptabilidad que prevé el artículo 16 del Convenio de la Haya.

9. El Estado de recepción, al momento de recibir la notificación del menor preasignado con sus características particulares; aprobará o no la asignación, tomando en cuenta entre otras cuestiones la edad, salud, etcétera. Después se remitirá a la pareja o solteros/as para recabar su aceptación.

10. Recabadas las aceptaciones, tanto de la autoridad como de las parejas o solteros/as, la autoridad central del Estado de recepción, remitirá un escrito de autorización para continuar con el proceso de adopción; además, debe de incluir la autorización para la residencia permanente del menor en el país de recepción, tal y como ya se apuntó.

11. Una vez que la autoridad central del país de recepción envía este escrito de autorización para continuar con el procedimiento, los solicitantes serán citados por DIF o centro de asistencia privada, con la finalidad de presentar físicamente al menor asignado en adopción. En DIF o centro de asistencia privada, en donde se encuentra albergado el menor, se procede mediante el área de psicología y de trabajo social a elaborar el programa de convivencias acorde con las necesidades del menor y a las posibilidades del o de los solicitantes y determinar con ello la compatibilidad, empatía, identificación y aceptación del menor propuesto en adopción con los solicitantes. Por lo que hay una convivencia previa antes de interponer la solicitud ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

12. El o los solicitantes de adopción, al iniciarse el proceso judicial de adopción, deberán acudir a la Secretaría de Gobernación (Instituto Nacional de Migración) para tramitar el permiso de adopción que prevé el Reglamento de la Ley General de Población, para lo cual deberán presentar su forma migratoria correspondiente. Dicho permiso se anexa a la solicitud de adopción.

13. Los sistemas de DIF, por ejemplo, por conducto del área jurídica patrocinan el proceso de adopción ante los juzgados competentes de ma-

nera gratuita. Los diversos centros de asistencia privada no se hacen cargo de los honorarios de un abogado particular que los representen.

14. Se inicia, entonces, el procedimiento judicial, y obtenida la sentencia firme de adopción se procede a la inscripción de la misma y al levantamiento del acta en el Registro Civil mexicano, asimismo, se proporciona el apoyo a los solicitantes para facilitar el trámite tanto para el acta de nacimiento y para la obtención del pasaporte y visa, en caso de que se requiera, para que el adoptado pueda entrar al Estado de recepción. El proceso judicial tiene una duración, aproximada, de dos meses. Los menores, al ser mexicanos —la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga la doble nacionalidad a los mexicanos de origen desde 1998— tienen la posibilidad de tener la nacionalidad mexicana y la nacionalidad de los padres adoptivos.

15. El centro asistencial en el que estuvo albergado el menor, levanta el acta de externamiento definitivo, dando de baja al menor por motivos de la adopción concluida, y agregando, al expediente correspondiente, el acta levantada como resultado de la adopción.

Hay que hacer un paréntesis, y agregar que en caso de que exista un problema, como bien pudiera ser que no hubiese empatía entre los futuros adoptantes y el adoptado, si hay rechazo del menor o informes de psicología que expresen que la adopción no es benéfica para el menor, se suspende el proceso de adopción. También hay que aclarar que no es usual esta situación.

Rescapitulando el proceso, hay que subrayar dos cuestiones. La primera cuestión es que al ingresar la solicitud y el expediente de adopción al sistema de DIF o a los centros de asistencia privada, esos estudios socioeconómicos, sociales y psicológicos se transfieren a cada una de las áreas para su revisión e interpretación, por lo que si quedan algunas dudas o lagunas que no se puedan aclarar, se solicita la ampliación de información a través de las autoridades centrales o entidades colaboradoras de adopción internacional, para que en su caso, se pueda determinar sobre la procedencia o no de la adopción.

La segunda cuestión es que antes de autorizar una adopción internacional, se agotan todas las posibilidades para que la adopción sea nacional. Se planteó lo importante que será que DIF, una vez que se presenta ante la autoridad judicial para continuar con el proceso de adopción internacional, incluyeran documentos que acrediten que se han agotado

todas las posibilidades de que ese menor pueda ser adoptado por una pareja o soltero/a nacional, tomando siempre en cuenta el interés superior del menor. También se manejó el supuesto de los menores enfermos que requieren de un tratamiento constante, y que encuentran, generalmente, una negativa por parte de los nacionales para adoptarlo, principalmente por cuestiones económicas. Tomando en cuenta estos aspectos, se estudia la posibilidad de que dichos menores sean adoptados internacionalmente. Una vez que la autoridad central del país de recepción acepta la preasignación con las características del menor, emite la autorización para continuar con el proceso.

Los representantes de DIF destacaron que en cada Junta del Consejo Técnico de Adopciones que se realiza, y en donde se presenta la situación de que el menor asignado a unos solicitantes nacionales es rechazado por éstos, se levanta un acta. Cada menor es asignado tres o cuatro veces antes de determinar que ese menor es candidato para una adopción internacional. Ciertamente esas actas no son remitidas a los jueces para que con ello verifiquen que se han agotado las posibilidades de que ese menor se dé en adopción a nacionales; cuestión que podría darse en este seminario-taller como una propuesta.

La mayoría de las parejas o solteros que acuden a solicitar una adopción aspiran a un recién nacido, difícilmente solicitan a un niño de tres o cuatro años, quizá por la falta de conciencia y cultura de las parejas o solteros hacia la adopción. Al ver esta situación, DIF tiene que agotar las instancias, pues no se puede tener a los niños creciendo en las instituciones sin poderles ofrecer una opción para desarrollarse adecuadamente en un medio familiar.

DIF nacional tiene como criterio no promover la adopción internacional de niños menores de tres años, a menos que uno de los solicitantes sea mexicano amén de otras excepciones,⁶ por lo que sólo mayores de tres años son los que se asignan para el extranjero (según la interpretación que del principio de subsidiariedad hacen los sistemas de DIF) o que el menor se encuentre en algunas de las excepciones estipuladas, como

6 Se trate de menores con discapacidad mayor o menor, enfermedades crónicas, malformaciones, o que padezcan desnutrición en segundo o tercer grados; se trate de menores producto de incesto o violación; se trate de menores a cuyos padres (uno o ambos) les haya sido diagnosticado sida (VIH), sin que dicha enfermedad hubiera sido detectada en los menores; cuando se trate de menores hijos de padres alcohólicos (uno o ambos).

es el caso, por ejemplo, de que sea un grupo de hermanos los que pudieran ser adoptados por un mismo adoptante, con el fin de no separarlos.

VII. ACTUALIZACIÓN DE INFORMES

Por lo que respecta a la actualización de los informes psicosocial y económico tenemos que, una vez aceptado al menor (tanto la autoridad central del país de recepción como los futuros padres adoptivos), las instituciones de asistencia en donde se encuentra albergado el menor, solicitan que se actualicen los estudios antes de que se continúe con el proceso de adopción,⁷ estas actualizaciones se hacen llegar al órgano jurisdiccional.

La idea es verificar la situación actual de la pareja o soltero/a, una vez más buscando el interés superior del menor.

Los certificados de idoneidad tienen una determinada vigencia, con lo cual, superado el lapso, se deben realizar nuevamente los trámites para su actualización.

VIII. INFORMES DE SEGUIMIENTO

Por último, surgió un asunto de máximo interés como son los informes de seguimiento. Una vez que el menor se encuentra en el Estado de recepción, se necesita verificar que el menor está integrado en la familia, adaptado, y, por supuesto, ver su estado emocional y de salud, principalmente. Estos informes de seguimiento se realizan semestralmente durante dos años; no obstante, si en esas evaluaciones efectuadas por el personal de los consulados mexicanos determinan la necesidad de continuar con el seguimiento, ésta se realiza hasta por tres años. En el caso de España, por ejemplo, el seguimiento lo realizan las autoridades centrales de la comunidad autónoma de residencia de la familia, y deberá efectuarse por asistentes o trabajadores sociales acreditados, anexando siempre la documentación que da el visto bueno, desde el consulado mexicano en el lugar de residencia del menor ya adoptado. Este segui-

⁷ Dichas actualizaciones tienen como objeto verificar si la situación actual de la familia continúa siendo la misma que la estipulada en los informes que se entregaron al inicio de la solicitud de adopción.

miento no siempre constituye un compromiso formal con las autoridades del Estado de origen. Hay una necesidad de suscribir acuerdos interestatales o protocolos adicionales que proporcionen, entre otras, este tipo de medidas, para dar así un verdadero seguimiento del menor.⁸

Estos informes de seguimiento siguen las pautas que DIF estableció para que fueran homogéneos:

- Nombre anterior del menor y nombre actual.
- Fecha de entrega del menor a los padres adoptivos.
- Fecha de ingreso al país de residencia.
- Nombre de los padres.
- Domicilio de los padres y cualquier cambio de domicilio, notificado a la autoridad central y ésta a quien compete.
- Entidad federativa donde se realizó la adopción.
- Institución donde se encontraba albergado el menor.

Estos informes realizados por trabajadores sociales y psicólogos especialistas en la materia. Por lo expresado por estos psicólogos y trabajadores sociales, se considera que es suficiente con un periodo que se dé al seguimiento de dos años, pues los primeros informes son muy exhaustivos ya que se indaga sobre los sentimientos del menor, cómo se está dando esa identidad del menor y la ubicación del menor, que

⁸ Un acuerdo interestatal o protocolo adicional, tal y como lo concebimos, por ejemplo, entre México y España, debe contener un objetivo general: La aplicación de un protocolo adicional o acuerdo interestatal entre México y España, que afine cuestiones puntuales de la práctica, no solventadas en los principios rectores del Convenio de La Haya. Y varios objetivos particulares. Que el protocolo adicional o acuerdo interestatal aplique, asimismo, una serie de principios como son: 1. Contenido del certificado de idoneidad. Valorar los estudios que contienen dicho certificado, tales como los estudios psicológicos y socioeconómicos que se apliquen a los solicitantes de adopción. 2. Interpretación de México en cuanto al principio de subsidiariedad. 3. Bajas de expedientes en lista de espera. 4. Tiempo límite para la ampliación de información en general requerida a solicitantes extranjeros. 5. Informes de seguimiento. No se puede ni se debe obviar que en el tema de la adopción internacional hay falta de información o, si se prefiere, hay información no veraz, y por ello, una necesidad de incrementar la cooperación entre las administraciones públicas involucradas, con el fin de mejorar la información disponible sobre la infancia en general y la adopción en particular. Poseer un sistema de comunicación posibilita compartir información válida y fiable, y permite, además, diseñar políticas de protección a la infancia sobre la base del conocimiento de las necesidades y problemas que definen una determinada situación, en este caso, con relación a la adopción internacional, amén de abarcar otras cuestiones de relevancia tal como cumplir con los compromisos adquiridos con la ratificación de los convenios internacionales de protección al menor.

no sienta el desarraigo de su país de origen. Se realizan entrevistas por separado, al menor y a los padres. Conforme se avanza en el tiempo, en los subsiguientes informes de seguimiento se percibe una plena integración del menor a su ámbito familiar, y se hace casi innecesario ahondar en todas estas cuestiones; incluso el menor, cuando se le informa que ya no se realizarán más seguimientos, se siente más tranquilo.

IX. CONCLUSIONES

Después de las sesiones de trabajo se llegaron a una serie de conclusiones, entre las que destacamos las siguientes:

1. El Convenio de La Haya establece un mínimo de requisitos para constituir la adopción internacional, ¿sería necesario anexar algún documento más, además de los que la práctica en México solicita?

Se manifiesta que más que un documento, sería el cuestionamiento a los estudios y a los certificados de idoneidad, tener más elementos de valor acerca de la idoneidad de la pareja o del soltero/a.

Además se expuso que la Convención de La Haya no puede ser aplicada en forma exclusiva, debe ser aplicada en forma conjunta y totalmente armónica con las demás disposiciones legales sobre la materia, como son la Constitución política, los códigos civiles y de procedimientos civiles. A los jueces no se les puede coartar el derecho de valerse de todos los elementos de convicción necesarios para colmar la aspiración de que la adopción sea benéfica, pero ¿qué es lo benéfico?, pues se debe juzgar de acuerdo con las reglas de la lógica y la experiencia para cada uno de los jueces, con sus diferentes edades, mentalidades, etcétera, lo cual no es una cuestión superficial. Debe de haber un punto de acuerdo, de unión, en el sentido de que se debe resolver esa adopción utilizando todas las herramientas jurídicas que se tienen a la mano, no hacer tan sólo una interpretación objetiva del Convenio de La Haya.

Es difícil llegar a esa unidad, porque cada uno de los jueces piensa y actúa de forma diferente, es parte de la esencia de la ciencia jurídica; además de que cada asunto tiene sus características particulares y/o específicas.

2. El Convenio de La Haya tiene como propósito facilitar las relaciones internacionales, que no haya obstáculos naturales dentro de cada legislación local. En este aspecto, el convenio señala que pueden incorporarse cuantas Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional

(ECAIs)⁹ sean necesarias, con el propósito de cooperar en materia de adopción internacional.

3. A México llegan numerosos expedientes solicitando adopciones y México no dispone de tantos niños susceptibles de darse en adopción y menos en adopción internacional; lo cual provoca una saturación de solicitudes en los sistemas de DIF que no pueden darle curso.

Ante esta situación se propuso, en concreto a DIF, la posibilidad de que exista un banco de datos de niños susceptibles de darse en adopción internacional, descartando ya la nacional; para procurar la agilización y solventar esos expedientes.

Una realidad, ante esa situación, es el trabajo que ya se desarrolla en la realización de un padrón de niños en todo el país; para tener un acceso rápido. Desviar las solicitudes donde realmente haya niños susceptibles de una adopción internacional. Es necesario saber cuántos niños hay y además saber cuál es su situación jurídica.

Hay que concienciar a los países de recepción de que México no es un país que tiene una gran oferta, simplemente estamos tratando de satisfacer una de las necesidades de los menores abandonados.

4. Se destaca que una de las funciones que tienen las ECAIs es la de asesorar, informar y que esta información sea veraz. A los solicitantes se les debe explicar que no sólo México es país emisor de menores, sino que hay otros países a los que se puede acudir tales como Ecuador, Colombia, Panamá, Guatemala, los países de la ex Yugoslavia, la República Popular China, etcétera.

5. Por parte de DIF, se estableció la necesidad de ampliar los informes psicosociales y económicos buscando tener más datos acerca de los solicitantes.

6. El Poder Judicial manifestó que la Convención de La Haya no debe de ser aplicada de forma exclusiva sino en forma armónica con todos los convenios y disposiciones locales.

7. Se insistió, como opinión mayoritaria de los asistentes, en la necesidad de agotar la posibilidad de adopción nacional antes de pensar en otorgar una adopción internacional. Concretamente, el Poder Judicial

9 Dichas ECAIs son organismos acreditados por las autoridades centrales, organismos que deben perseguir fines no lucrativos, estar dirigidos y administrados por personas expertas en materia de adopción internacional, ser de reconocida calidad moral, y someterse a las autoridades competentes del Estado que lo acredite (artículo 11 del Convenio de La Haya).

solicitó a DIF que presente las actas en las que consta que se han agotado todas las posibilidades de adopción nacional.

8. Se redundó en el orden de prelación de las fuentes del derecho mexicano que establece la reciente tesis jurisprudencial que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual se estableció que los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales, estando en segundo plano respecto de la Constitución federal.

Los tratados internacionales, que han sido suscritos y ratificados por México, forman parte del derecho interno del país.

9. Se preguntó, de manera tangencial, acerca del tiempo que dura el procedimiento de la adopción, y qué tan frecuente es que se haga lo que se llama el acogimiento preadoptivo.

DIF, con la asesoría de trabajo social y psicología, son quienes determinan en qué momento ya es factible que el menor se integre las veinticuatro horas con la pareja, con el fin de ir afianzando éste vínculo. El sistema de DIF, cuando el juez ya está conociendo del procedimiento de adopción, formula la petición al juez para que se acuerde que el menor ya pueda permanecer con los adoptantes mientras dure el proceso de adopción. Hay que establecer que su tutor legítimo sigue siendo el director o directora de la Casa Cuna o Casa Hogar, y hay una responsabilidad para el cuidado de ese menor. Por otro lado, DIF, de acuerdo con el Manual de Ordenamiento de Adopciones de Menores del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (sistemas de DIF nacional y estatales), está estudiando la posibilidad de que el menor ya pueda permanecer las veinticuatro horas con los solicitantes, bajo un convenio siempre con la anuencia del área de trabajo social y psicología.

Desde que llegan los solicitantes a la ciudad de México, tienen una convivencia con el menor de una semana, como mínimo, hasta un máximo de cuatro semanas, previas a la solicitud que se presenta ante el juzgador. En este caso, las diferentes áreas de la institución de asistencia en la cual se encuentra albergado el menor, tienen la convicción de que si se presenta la solicitud de adopción es porque se tiene ya una plena certeza de que esa adopción es benéfica para el menor, de acuerdo con todos los especialistas que trabajan de manera interdisciplinaria, quienes verifican que verdaderamente el menor acepta a sus futuros padres y que éstos aceptan al mismo.

10. Se expresó la necesidad de crear escuelas de padres adoptivos, insistiendo en la idea de que hay que concienciar a los padres acerca de la duración del proceso tanto administrativo como judicial, y el tiempo que deben permanecer en México hasta culminar el proceso.

11. Por parte de los juzgadores, consideraron importante la actualización de los estudios socioeconómicos y psicológicos, así como de los documentos de no antecedentes penales, los certificados médicos, y sobre todo que se haga efectivo el seguimiento de los menores.

12. Se expresó la necesidad de una unidad de criterios, que bien pudiera ser a través del modelo de ordenamiento para todos los sistemas de DIF estatales; con el fin de que no exista discrepancia entre los Estados de la república. DIF nacional tomó en cuenta todas las propuestas señaladas por los sistemas de DIF estatales y algunos municipales. Este modelo de ordenamiento, cada estado asumió el compromiso de someterlo a la Junta de Gobierno de DIF local para su aprobación. DIF nacional ya lo aprobó el pasado 6 de diciembre de 2001.

13. Con respecto a los consentimientos que se expresen, se debe de tener la certeza de que han sido debidamente informados quienes los otorgan, además de la naturaleza y alcance de los mismos. En adopción internacional se dice que el consentimiento de la mujer embarazada tiene que ser ratificado una vez que nazca el menor.

14. Por último, en cuanto a los informes de seguimiento, se insistió en la idea de que es prioritario dar un seguimiento al menor que ha sido dado en adopción internacional, para así constatar su integración familiar, su integración al país, a sus costumbres y a su bienestar, en definitiva. El informe de seguimiento debe tener un contenido muy específico, y se debe de entregar cada seis meses durante dos años, vía DIF nacional, y que éste se encargue de enviar copias a la entidad donde fue adoptado el menor y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Hacer un seguimiento por más de dos años no sería muy conveniente, ya que crearía un estado de dependencia que no beneficia al menor.