

El interés superior del niño por medio de la adopción: una visión histórica

SERGIO MEDINA GONZÁLEZ

Resumen

Este ensayo realiza una revisión histórica –en el ámbito internacional y en México - de los hechos más relevantes que desde el siglo XIII hasta la fecha, han dado origen al surgimiento y consolidación del concepto del interés superior del niño que ha servido como base para un nuevo marco de atención y protección de los derechos de la infancia. En este contexto, se revisa el rol del proceso de adopción desde sus orígenes hasta nuestros días, considerando las políticas públicas que se han diseñado para proteger a la infancia, fortalecer a la familia y promover el desarrollo de México.

Palabras claves: adopción, interés superior del niño, derechos del niño, familia, políticas públicas

Abstract

This essay presents a historic review of the most relevant facts, from the 13th century to our days in Mexico and in the international arena, which have contributed to the creation and consolidation of the concept of the best interest of the child, which is the base of the new paradigm of attention and protection of the children's rights. In this context, the adoption process is studied from its origins to our days, considering public policies that have been designed to protect children, strengthen the family and promote Mexico's development.

Key words: adoption, best interest of the child, children's rights, family, public policies.

La niñez constituye el interés superior de una nación, ya que es en esta población en donde radica la esperanza de mejores oportunidades para las familias y la humanidad. Sin embargo, por su estado natural de vulnerabilidad, la niñez se encuentra expuesta a situaciones de riesgo. El respeto a sus derechos humanos, a su dignidad, a la alimentación y a vivir sanamente en familia, son algunos de los aspectos que los Estados deben salvaguardar para asegurar la sustentabilidad de las sociedades. En otras palabras, atender los derechos de los niños y las niñas en el presente garantiza la viabilidad económica, política, social y ambiental de las naciones en el mediano y largo plazo.

La sociedad y el Estado mexicanos no escapan de esta circunstancia y responsabilidad. En la medida en que hoy aseguremos el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños, se logrará la viabilidad socioeconómica para el país en el futuro cercano. Si bien la agenda para la atención de la infancia es amplia y compleja, en este trabajo abordaremos un tema central de la asistencia social: su derecho a vivir en familia, a partir de la adopción. Esta prioridad, que ubica a la persona en el centro del desarrollo, fue subrayada en las convenciones internacionales de las cuales México fue partícipe y en las que se expresó la obligatoriedad que tienen los Estados ratificantes de proteger los derechos de este sector.

Tanto la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989 como la *Convención de la Haya para la Cooperación en Materia de Adopción Internacional* de 1993 fueron el resultado de procesos históricos experimentados por la sociedad, los cuales dieron pauta para el surgimiento de una nueva visión acerca del cuidado y la protección de las niñas y los niños.

En este escenario, el presente documento analiza los hechos históricos más relevantes que, desde el siglo XIII hasta la fecha, han dado origen al surgimiento y consolidación de un nuevo marco de atención y protección de los derechos de la infancia, desde una perspectiva internacional y en México. En este contexto, en particular se revisa el rol del proceso de adopción como un mecanismo para garantizar el interés superior del niño y de la niña.

Así, en la primera parte del artículo se realiza una revisión histórica desde la perspectiva internacional de su interés superior por medio de la adopción, desde el siglo XIII hasta el siglo XXI, con la finalidad de destacar los hechos jurídico-administrativos y culturales más relevantes que dieron un mayor significado y sentido a la adopción e interés de la infancia. En la segunda parte, se analiza el marco histórico del interés superior del niño y de la niña en México mediante la adopción, desde la Colonia hasta el siglo XIX, para después analizar los ajustes que, a partir del siglo XX, comenzaron a ser incorporados en la legislación mexicana para actualizar el marco normativo de acuerdo con las tendencias internacionales en beneficio de la infancia. Por último, en la tercera parte, se describen algunas de las acciones más relevantes que recientemente se han realizado en materia de adopción con la finalidad de proteger a la infancia y fortalecer a la familia en México.

I. Perspectiva histórica internacional del interés superior del niño por medio de la adopción

Para comprender la evolución y consolidación del interés superior del niño en el ámbito internacional, es necesario realizar una revisión histórica de la adopción así como las transformaciones de su concepto en el tiempo, subrayando en particular los hechos jurídico-administrativos y culturales más relevantes que le dieron origen.

Así, por ejemplo, en el Imperio Romano, la adopción tenía el objetivo fundamental de asegurarle al padre un sucesor que evitara la extinción de la familia

y que mantuviera el culto religioso a los antepasados, entre aquellos ciudadanos que no podían tener descendencia biológica.

Durante los siglos XIII a XVII, los huérfanos (as) y niños (as) abandonados (as) o cedidos (as) por sus padres biológicos se incorporaban como aprendices a las familias de artesanos de mejor posición social,¹ lo que les permitía tener una mejor calidad de vida. Esta práctica era común en las sociedades de Europa y Estados Unidos, donde se consideraba a quienes eran adoptados (as) como mano de obra útil en las tareas domésticas y productivas del adoptante. En Estados Unidos incluso, se tuvo necesidad de crear lo que fueron los primeros reglamentos sobre la situación de los niños en familias sustitutas, los cuales darían lugar a la primera ley en defensa de los intereses de los (as) menores, promulgada en Massachussets².

Entre los siglos XVIII y XIX, en cambio, el principal propósito de la adopción fue ofrecer una oportunidad para quienes no podían procrear. Este propósito quedó expresado en el *Código Civil* francés de 1804, el cual marcó “el inicio de la regulación moderna de la adopción”.³ El *Código Napoleónico* definió la adopción como una institución filantrópica destinada a ser “la consolidación de los matrimonios estériles, a la vez que un vasto medio de socorro” para los niños desamparados.⁴ Aun cuando el propósito de ayudar a la infancia quedó establecido en este Código, se prohibió la adopción de menores de edad y se estipuló que quienes adoptaran debían tener 50 años y no contar con descendencia⁵; los principales privilegios que el adoptante conseguía al adoptar en estas condiciones eran la transmisión de su nombre y la designación de un (a) heredero (a). El *Código Napoleónico* no resolvió por completo el problema de la niñez vulnerable, ya que no contemplaba la protección de sus derechos.⁶ No fue sino hasta el siglo XX, con la Primera Guerra Mundial (1914-1918), cuando se produjo un cambio esencial en la forma de concebir la adopción.

Entre las consecuencias de la Primera Guerra Mundial para la sociedad de la época, se encuentra la cantidad de niños huérfanos que produjo. Esta realidad llevó a los países que estaban al margen de la guerra a brindarles protección, alimentación, educación y a prepararlos para la vida adulta.⁷ Dadas las dimensiones de la situación, se crearon hospicios, casas de caridad estatales y aldeas para niños (as) huérfanos (as). Por su parte, el Papa Pío XII acogió a un buen número de ellos bajo el cobijo de la Iglesia católica.

A raíz de lo que se vivió durante y después de la Primera Guerra Mundial, se instituyeron una serie de leyes mediante las cuales la niña o el niño adoptado recibiría mayor protección por parte de los gobiernos. Por ello, países como Italia, Inglaterra y Francia expidieron entre 1914 y 1930 un conjunto de normas sobre el proceso de adopción “que establecían entre los adoptantes y los adoptados vínculos casi idénticos a los que existían entre padres e hijos legítimos”.⁸ Posteriormente, Francia modificó su legislación en 1939 a fin de introducir el concepto de *legitimación adoptiva*, la “que incorpora al hijo adoptivo como hijo legítimo, por lo que se declaran rotos los lazos entre el hijo y su familia biológica”⁹.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y las guerras de Corea (1950-1953) y Vietnam (1965-1975) tuvieron efectos sociales similares a los de la Primera

Guerra Mundial. Los (as) huérfanos (as) fueron adoptados (as) por familias estadounidenses y europeas, principalmente. Por lo anterior, la adopción, en el mundo, se convirtió en una medida fundamental para que los (las) menores vivieran en una nación distinta de la de origen, “justificada por la existencia de una guerra” o “una crisis social”¹⁰.

Las guerras del siglo XX trajeron consigo el desarrollo y surgimiento de nuevas ideas y leyes para los procesos de adopción. En esta etapa de la historia cambiaron las pautas y se comenzó a trabajar en pro de los derechos de las niñas y niños adoptados.

Este nuevo marco jurídico surgió en gran medida como respuesta a las situaciones de crisis social y de conflictos bélicos que se vivieron en numerosos países desde el siglo pasado. Se destaca principalmente el hecho de que, a consecuencia de estos conflictos, aumentó la disparidad en los niveles de riqueza entre las naciones. Esta situación coadyuvó a que las adopciones se dieran fuera del marco legal, porque había más niños y niñas desamparados en naciones subdesarrolladas y familias con mayores posibilidades económicas para adoptarlos (las) en los países desarrollados. Por ello, determinados grupos utilizaron la adopción como un medio para obtener beneficios económicos. Como resultado, surgió una cantidad importante de organizaciones no gubernamentales (ONG), principalmente en las naciones desarrolladas, que han dedicado sus esfuerzos a orientar a los actores participantes en los procesos de adopción para que ésta se efectúe de un modo ético y apegado a la legalidad.

Durante los últimos 50 años, paulatinamente, los conflictos bélicos han dejado de ser el factor principal de orfandad y la razón de adopción más frecuente. Ahora, la pobreza y el abandono en que se encuentran miles de niños y niñas huérfanos en los países subdesarrollados son algunas de las motivaciones para adoptar¹¹. La anticoncepción, así como las altas tasas de infertilidad de las parejas en las naciones desarrolladas,¹² se conjugan en el contexto actual del fenómeno de la adopción. Al mismo tiempo, en los países subdesarrollados se han venido dando procesos de desintegración familiar que dejan en el abandono a un alto porcentaje de niños (as). En contraste, en los países desarrollados, la planificación familiar, la comunicación y la educación han dado como resultado una disminución de la población infantil. Estas dos tendencias opuestas muestran un panorama en donde se observa que hay una mayor cantidad de niñas y niños sin padres en los países en vías de desarrollo y un mayor número de padres sin hijos en los países desarrollados. Se tiene, por un lado, “países pobres con niños sin familia y, por el otro, países ricos con familias sin niños”.¹³

En el ámbito internacional, se ha venido perfeccionando el marco jurídico de la adopción con la finalidad de establecer pautas sobre custodia y apoyo que benefician a niñas y niños desprotegidos. Este sistema de protección del menor regula los procesos de adopción y propicia la colaboración entre distintos países con el objetivo de brindar seguridad al niño y a la niña y garantizar su bienestar. Como parte de este esfuerzo por institucionalizar la protección a la infancia, un gran número de países —a los que se ha unido México— ha suscrito distintos tratados internacionales entre los que destacan la *Convención sobre los Derechos*

del Niño, firmada el 20 de noviembre de 1989 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la *Convención de La Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional* de 1993.

El modelo de adopción que la comunidad internacional comparte actualmente entre los países miembros se basa en estas dos Convenciones. Por ello, con el objeto de subrayar el interés superior del niño y de la niña a partir de la adopción, a continuación se describen algunos artículos claves acerca de la adopción dentro de la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989.

En el artículo 20 se afirma lo siguiente:

Los niños temporalmente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.¹⁴

Una de las formas de protección para estos niños y niñas, establecida por la Convención, es la *adopción*, según se menciona en la fracción 3 del mismo artículo. Por otra parte, en el artículo 21 se estipula que:

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial.¹⁵

La *Convención de la Haya* refuerza los principios de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, cuando menciona en su artículo 1º que el objetivo de la adopción es:

Establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto a los derechos fundamentales que le reconoce el Derecho Internacional.¹⁶

Dentro de esta misma Convención, se establece la existencia de una autoridad central en los Estados Partes, para que se encargue de llevar a cabo las adopciones. Esto queda estipulado en el artículo 6º:

Todo Estado contratante designará una Autoridad central encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que la Convención le impone.¹⁷

Con la ratificación de ambos tratados por parte de México, la adopción se instituyó como un medio para proteger y garantizar los derechos de las niñas y niños, quienes tienen derecho a la vida, a la salud, a la educación, al descanso y esparcimiento así como a estar protegidos contra cualquier forma de explotación laboral y sexual. Contar con una familia es su derecho inalienable. La adopción se concibe, por lo tanto, como un medio para brindar cobijo y cuidados al niño y a la niña con la ayuda de una familia, y además, como una acción para fortalecer y completar el núcleo básico de la sociedad, que es la familia.

Estados Unidos y Suecia han sido los países con el mayor número de niños adoptados en la última década del siglo XX. El primero recibió 50349 niños entre

los años 1993 y 1998, cifra que representó aproximadamente la mitad de todos los menores dados en adopción en el mundo durante ese periodo.¹⁸ Se calcula que en 1997, siete países (Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Suecia y Suiza) dieron acogida a casi 100000 niños,¹⁹ la mayoría provenientes de naciones en vías de desarrollo. Esta importante movilización de niñas y niños fue decisiva para que organizaciones internacionales como las Naciones Unidas diseñaran un sistema de protección para los (las) menores candidatos (as) a adopción. Se estableció también un régimen de derecho para regular las adopciones en el contexto mundial, con la finalidad de evitar prácticas que pusieran en riesgo la integridad física y moral de las niñas y los niños.

En el régimen internacional existen dos tipos de adopción: la *adopción plena* y la *adopción simple*. La primera permite instituir una filiación semejante a la biológica, por medio de la cual el niño adoptado adquiere “los derechos y obligaciones de un hijo no sólo frente a sus padres adoptivos, sino también frente a toda la familia de éstos”.²⁰ La adopción plena garantiza una total integración del niño a la familia, ya que permite que sea registrado con los apellidos de sus padres adoptivos y, por lo tanto, reconocido socialmente como un hijo biológico. De esta forma, “adquiere la misma condición de hijo consanguíneo respecto al adoptante o adoptantes”.²¹ Se trata de un proceso irrevocable que elimina la filiación existente entre el adoptado y sus padres biológicos y el parentesco con la familia de estos últimos.

En la adopción simple, el parentesco se limita al adoptante y el (la) adoptado (a). Bajo esta modalidad, el adoptado “no deja de formar parte de su familia de origen [...] y no adquiere parentesco alguno con los parientes de quien lo adopta”.²² La adopción simple, además, se puede extinguir “cuando las dos partes convengan en ello, siempre que el adoptado sea mayor de edad”.²³

Como se ha observado, desde el siglo XIII hasta el XXI el significado y los fines de la adopción han evolucionado. Las transformaciones de orden económico, social y político por las que ha atravesado el mundo, le han dado a la adopción un nuevo lugar en la sociedad y han involucrado al Estado en su regulación. México, al igual que otras naciones, no es ajeno a estos cambios por lo que la sociedad civil organizada junto con instituciones públicas federales, estatales y municipales, se han conjuntado para hacer de la adopción el medio por el cual se materialice el interés superior del niño y de la niña, con el cobijo y cuidado de una familia.

II. El interés superior del niño y de la niña en México por medio de la adopción

México es parte activa del contexto internacional de la adopción; por ello, es pertinente analizar el proceso propio a la luz de los acontecimientos internacionales. A continuación, se presenta un resumen del sentido y los fines que el interés superior del niño mediante la adopción ha tenido en las distintas etapas del devenir histórico de nuestro país, para salvaguardar los derechos de la niñez y fomentar una cultura de la adopción cuyo sentido y finalidad son de gran

responsabilidad, sensibilidad, solidaridad y conciencia familiar. Asimismo, se analizan los ajustes que, a partir del siglo XX, se comenzaron a incorporar en la legislación mexicana para actualizar el marco normativo de acuerdo con las tendencias internacionales en beneficio de los más vulnerables de la sociedad. Como ésta es una tarea que requiere del trabajo continuo de toda la ciudadanía para potenciar el significado profundamente humano de la adopción, se hace necesario conocer su desarrollo.

En la época de los aztecas, la adopción era un instrumento poco usado debido a que había medios de sucesión adecuados para que los bienes de una persona pasaran a manos de sus hermanos y sobrinos,²⁴ y no fue sino hasta la Colonia cuando por primera vez apareció la figura de la adopción en México. Conocida como *prohijamiento*, tenía un claro propósito sucesorio: asegurar un heredero.²⁵ Esta adopción estuvo regulada por un conjunto de textos legales vigentes en España, como la *Novísima recopilación de las leyes de España* y las *Partidas*. La primera se editó en 1806 y era una sistematización del Derecho español. La edición se convirtió en el texto fundamental de los estudios de Derecho hasta el siglo XIX, cuando comenzó a ser derogada de forma paulatina a medida que se promulgaban las Constituciones y los diferentes Códigos. Con esta legislación se le daba cierta protección al adoptado (a) (prohijado/a) porque se establecían impedimentos matrimoniales entre él (o ella) y el adoptante (prohijador); además, se contemplaba que en caso de que este último no siguiera las reglas estipuladas, se podría dar por terminado el *prohijamiento* y se le aplicarían fuertes sanciones económicas.²⁶

Se reconocía también la tutela del rey sobre las niñas y niños abandonados o huérfanos, quienes eran internados en hospicios “con el objeto de proteger a la sociedad de esa capa de la población”.²⁷ Estos (as) niños (as) recluidos (as) en los hospicios podían eventualmente salir de ellos mediante el *prohijamiento* y aspirar a ser considerados (as) hijos (as) legítimos (as). Sin embargo, lo más común era que fueran entregados (as) a personas que, aunque se comprometían a su mantención y educación, no estaban interesadas en establecer una relación de parentesco con ellos.²⁸

Todavía durante la Colonia, en el siglo XVIII, se fundaron casas de subsistencia en las que se albergaba a niños (as) expósitos (as) para su adopción. Un niño expósito es aquel que se encuentra desamparado por quienes están obligados a custodiarlo, protegerlo y cuidarlo y de quien no puede determinarse la identidad de sus progenitores. Uno de estos establecimientos fue la Casa de San José de Niños Expósitos de la Ciudad de México, fundada en 1767. Esta Casa fue un refugio para infantes desamparados que también sirvió como hospital de infantes.

Ya para el siglo XIX, las motivaciones de los padres adoptivos eran diversas, desde filantrópicas hasta utilitarias, para contar con mano de obra joven. La sociedad de entonces consideraba que la adopción era un proceso de beneficios y obligaciones y no se hablaba del compromiso con el bienestar de la persona, es decir, de las niñas y los niños. Algunas viudas o mujeres solteras de la alta sociedad de la época adoptaban a una niña o un niño para criarlo cuando la madre, por no contar con recursos para mantenerlo, lo abandonaba.²⁹ Otra práctica

usual era la de mantener económicamente a los niños y a las niñas desprotegidos sin comprometerse a reconocerlos como hijos naturales o legítimos. En pocas palabras, la cultura de la adopción de la sociedad mexicana del siglo XIX era de poco interés por la protección y el bienestar del niño o de la niña adoptado (a). Esta realidad quedó plasmada en el *Código Civil* de 1870 para el Distrito y Territorios Federales, en el que se suprimió la adopción como forma de parentesco y se reconoció como tal la consanguinidad y la afinidad.³⁰

Pasados cuatro siglos de la existencia de la adopción, el interés superior del niño comenzaba a tomar fuerza en México siguiendo las tendencias internacionales, por lo que se fueron incorporando a la legislación mexicana ajustes para brindar mayor cuidado a los y las infantes.

II.2 Un marco jurídico para la adopción hacia el interés superior del niño y de la niña

En el siglo XX, se hicieron algunas adecuaciones al marco jurídico en materia de adopción en México, con el fin de reglamentar esta práctica en nuestro país y darles algunas garantías a las niñas y niños en condiciones vulnerables. Estas modificaciones sentaron las bases para que, desde mediados del siglo XX hasta la fecha, se comenzaran a realizar adecuaciones a la legislación nacional con la intención de dar cumplimiento a los tratados internacionales ratificados por el país y para posicionar a la persona en el centro de su propio desarrollo. Dichas modificaciones legales permitieron que en México se diera un cambio en la cultura de la adopción existente, mediante los esfuerzos de la sociedad y el Estado. La promoción de un sistema de adopciones y la elaboración de planes y programas de gobiernos federal, estatales y municipales, tuvieron como fin principal brindar protección al niño y a la niña y respetar sus derechos e intereses fundamentales, para así salvaguardar el interés superior de éste (a).

Con el triunfo de la Revolución Mexicana en 1910, se promulgaron nuevos códigos y leyes en los que se empezó a reglamentar la figura jurídica de la adopción, como es el caso de la *Ley de Relaciones Familiares* promulgada en 1917. No obstante, dicha disposición adolecía de una falta evidente de equidad, ya consideraba al niño adoptado como “hijo natural” y no como “hijo legítimo”³¹, lo cual implicaba que no se establecía un parentesco real entre el adoptante y el adoptado y una diferencia entre los derechos reconocidos para cada uno de ellos. Dado que en el artículo 186 se establecía que “todo hijo nacido fuera de matrimonio, es natural”, se ha argumentado que la regulación que se da a las adopciones en esta ley sirvió como “un medio para el reconocimiento de hijos nacidos fuera del matrimonio”.³² La ley negaba al hombre adoptante el derecho de llevar al hijo adoptivo a vivir al domicilio conyugal y se limitaba a su manutención.

Conforme avanzó el siglo, se continuaron reformando las diversas normas legales con el propósito de facilitar la adopción y conceder mayores beneficios y equidad jurídica al niño o a la niña adoptado (a) en relación con los nacidos (as) dentro de un matrimonio. Un avance importante es el *Código Civil* de 1928, el cual reconoció, en su artículo 390, a las personas mayores de 40 años y sin

descendencia, el derecho de adoptar a un (a) menor o a un (a) niño (a) con discapacidad.³³ Posteriormente, con la reforma a dicho Código en 1938, se redujo a 30 años la edad mínima del adoptante. Para 1970, mediante una reforma publicada el 17 de enero en el *Diario Oficial de la Federación*, el requisito de edad del adoptante se redujo nuevamente ahora a 25 años, y se les permitía la adopción de más de una niña o niño, con o sin discapacidad. Respecto a la diferencia de edad, se mantuvo como ley que el adoptante tuviera 17 años más que el (la) adoptado (a)³⁴.

Este Código Civil, en sus artículos 390 y 395, otorgó garantías adicionales al niño o a la niña adoptado (a) pues se estipuló que el adoptante debería tener elementos patrimoniales suficientes para asegurarle su subsistencia y su educación. Se estableció también que le brindaría un medio social en el que prevalecieran las buenas costumbres y se señalaba que el adoptante tenía que darle un nombre y sus apellidos al niño o niña, mientras éste (a) debía honrar y respetar a quienes le adoptaban.³⁵ Todas estas adiciones a la legislación comenzaron a consolidar la adopción como una práctica en beneficio del (de la) menor al corroborar la solvencia moral y económica de las personas que deseaban adoptarlo (a).

Hasta el año 2000, el *Código Civil del Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal* era un texto jurídico único. El día 25 de mayo del mismo año se publicaron en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* las reformas elaboradas por el Congreso de la Unión. Una de las modificaciones sobresalientes fue el cambio en la denominación del Código. En este sentido, el cuerpo jurídico que por años venía siendo único para el lugar de asiento de los Poderes Federales y para todo el país, se transformó en dos ordenamientos legales distintos, el Código Civil para el Distrito Federal y el Código Civil Federal.

Antes de estas modificaciones, en 1998, se publicó una serie de reformas al *Código Civil del Distrito Federal en Materia Común y para toda la República Mexicana en Materia Federal*, en las que se reconocieron dos tipos de adopción: la simple y la plena.³⁶ Con las reformas del año 2000, la adopción simple fue suprimida, por lo que subsiste únicamente la adopción plena. Esto tenía validez sólo para el Distrito Federal, dada la separación de los códigos civiles ocurrida en ese año.

Para entonces, 26 Entidades Federativas reconocían la adopción plena en sus respectivos códigos civiles estatales: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.³⁷ En la actualidad, las 32 Entidades Federativas reconocen la adopción plena en sus legislaciones.

La adecuación de la legislación nacional al régimen de Derecho internacional ha quedado reflejada en la Carta Magna como muestra de la importancia que sociedad y gobiernos otorgan al cuidado y protección de la infancia. En el año 2000, se reformó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de consolidar los derechos de la infancia. Este artículo señala que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su

desarrollo integral”; igualmente, se indica que “el Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.³⁸ Las reformas a este precepto constitucional fueron bien recibidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas en su *III Informe de México sobre Niñez* de 2006.³⁹

La Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, promulgada también en 2006, establece en su artículo 3º que son principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, entre otros, “*el interés superior de la infancia*” y “el de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo”. El artículo 23 de dicho ordenamiento estipula que “niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia”; además, el artículo 25 hace explícito el compromiso y la responsabilidad del Estado de brindar al niño desprotegido una alternativa para su pleno desarrollo. Este artículo indica textualmente que:

Cuando una niña, un niño, un o una adolescente se vean privados de su familia, tendrán derecho a recibir la protección del Estado, quien se encargará de procurarles una familia sustituta y mientras se encuentre bajo la tutela de éste, se les brinden los cuidados especiales que requieran por su situación de desamparo familiar.

Las normas establecerán las disposiciones necesarias para que se logre que quienes lo requieran, ejerzan plenamente el derecho a que se refiere este capítulo, mediante:

- a) La adopción, preferentemente la adopción plena.
- b) La participación de familias sustitutas.
- c) A falta de las anteriores, se recurrirá a las instituciones de asistencia pública o privada o se crearán centros asistenciales para este fin.⁴⁰

Las distintas modificaciones y adiciones al marco jurídico relacionado con la protección de los derechos de la niñez, han tenido como finalidad adecuarlo a las transformaciones sociales del país, centrarlo en la persona y hacerlo compatible con los objetivos planteados por el Derecho internacional: salvaguardar los derechos fundamentales y *el interés superior del niño y de la niña*. Así, llegado el siglo XXI, la legislación mexicana es concordante con los principios y valores establecidos en los tratados internacionales en la materia, suscritos y ratificados por México.⁴¹

Después de un largo recorrido, los gobiernos y la sociedad de México han logrado construir una estructura legal tendiente a brindar una mejor protección al niño y a la niña al ubicarlos en el centro de las decisiones, lo cual ha requerido de una profunda reforma al marco jurídico en la que dicha protección se sustenta. El modelo actual de protección y defensa de los intereses del menor parte de la idea de la función social que la familia cumple dentro de la comunidad. Conforme evoluciona la sociedad, el marco jurídico relativo a la adopción continuará modificándose, ya que la misión es la de garantizar la protección, el bienestar y el desarrollo de la infancia.

En el presente siglo, las niñas y los niños que no cuentan con un hogar son sujetos de protección y cuidado, garantizados por un marco legal y un conjunto de instituciones públicas y privadas dedicadas a procurarles su sano y pleno desarrollo. En el tipo de adopción vigente se reconoce que la institución familiar desempeña un papel central y relevante en la formación de un (a) menor y establece dos principios fundamentales que se reflejan en diversas disposiciones legales: proteger *el interés superior del niño y de la niña* y la conveniencia de la adopción para éste (a) y sus adoptantes en un ambiente que permita el pleno desarrollo del (de la) menor.

Sin embargo, al ser la adopción una materia de competencia local, cuya normatividad corresponde a cada una de las Entidades Federativas de México, se requeriría de un esfuerzo concertado por parte de los participantes y una armonización del marco jurídico nacional para que las normatividades estatales y municipales sean consistentes con los principios constitucionales e internacionales vigentes en materia de adopción en el país. Si bien el gobierno federal es la instancia que regula el proceso de adopción, son los estados y municipios⁴² los responsables de tramitar las solicitudes de adopción y sus legislaturas locales, las autoridades competentes para emitir leyes tendientes a regular aspectos de derecho familiar, tales como la adopción; aquí residen el principal reto y oportunidad que enfrenta este esfuerzo de concertación y armonización entre los tres ámbitos de gobierno.

III. Políticas públicas para fortalecer el marco de atención y protección de los derechos de la infancia por medio de la adopción

El propósito principal de la adopción es garantizar al niño su derecho básico de crecer con amor en el seno de una familia, la cual se encargará de que reciba una educación de calidad y que tenga acceso a servicios de salud, vestido y a una vivienda digna. Las estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de México – el cual tiene como una de sus bases el Desarrollo Humano Sustentable⁴³ – dan a la familia un papel de gran relevancia.

En este documento rector de la acción gubernamental federal queda claramente plasmado el carácter formativo que la familia tiene en la sociedad mexicana. Entre sus funciones destacan la de transmitir valores y la de proporcionar un marco de referencia a sus miembros. Ante los profundos cambios que experimenta el mundo globalizado, hoy la familia tiene una responsabilidad crucial, pues proporciona los referentes morales y cívicos elementales que permiten a sus integrantes un desarrollo sano y armónico. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo indica que:

El Desarrollo Humano Sustentable también procura el desarrollo de manera integral, pues plantea el fortalecimiento de la comunidad familiar como eje de una política que, a su vez, en forma sustantiva, promueva la formación y la realización de las personas. El desarrollo humano tiene como

premisa fundamental el proceso formativo de capacidades para la vida que se da en la familia. Éste es el punto de partida de cualquier forma de solidaridad social y de toda capacidad afectiva, moral y profesional.

La nación se hace más fuerte cada vez que las familias se fortalecen, formando personas más aptas, más responsables y más generosas para enfrentar los retos de la vida. Es por ello que el desarrollo humano ha de apoyarse en políticas que de manera transversal contribuyan a la fortaleza de las familias en el orden de la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la cultura y el deporte.⁴⁴

Asimismo, la concepción que el Estado tiene de la adopción, al igual que el papel que en ella cumple la familia, se apega a los principios rectores del Sistema Internacional de Protección a la Infancia. En la *Convención sobre los Derechos del Niño* se afirma que la familia, “como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”.⁴⁵ El alcance de este principio se extiende aún más, cuando se señala, en el preámbulo de la misma Convención, “que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.⁴⁶

Para cumplir con este objetivo, el Estado mexicano cuenta con instituciones cuya misión es promover el bienestar y desarrollo de la infancia. Asimismo, en esta red institucional se encuentra el trabajo de organizaciones privadas, que con su experiencia, cuentan con los medios para desarrollar esta tarea a favor de la niñez. Así, gobiernos municipales, estatales y federal, al igual que las organizaciones de la sociedad civil (OSC's), trabajan coordinadamente para brindar a la niñez mexicana un entorno de seguridad para su sano desarrollo y bienestar.

Con respecto a las instituciones públicas, el organismo responsable de vigilar las adopciones en México así como de dirigir los esfuerzos nacionales en materia de protección a los niños, es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Así quedó estipulado a partir de la ratificación de la Convención de la Haya en Materia de Adopción Internacional, por la cual se decretó como Autoridad Central Ejecutora el “Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de cada una de las Entidades Federativas con jurisdicción exclusiva al territorio al que pertenecen [...] y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional) con jurisdicción exclusiva en el Distrito Federal y jurisdicción subsidiaria en las 31 Entidades Federativas de la República”.⁴⁷

Entre los principales objetivos del DIF destacan los de “promover e impulsar el sano crecimiento de la niñez”, así como el de “promover el desarrollo de la familia y la comunidad”.⁴⁸ En congruencia con estos objetivos, la política de adopción actual ha comenzado a fomentar el valor de la familia así como su desarrollo integral, pues es el espacio natural para el crecimiento y formación espiritual de sus miembros, en especial de los más vulnerables.

La integración familiar y el cuidado a las niñas y niños desprotegidos es uno de los temas de mayor sensibilidad humana. Por ello, desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable, fomentar políticas que respeten y hagan valer los derechos humanos básicos de estas personas debe seguir siendo una prioridad fundamental de las estrategias para fortalecer la adopción en México.

Mediante el respeto a sus derechos y su plena participación en la vida familiar, cultural y social, las niñas y niños mexicanos amplían sus capacidades y libertades necesarias para ser exitosos dentro de su comunidad. La familia, por lo tanto, cobra un papel fundamental para otorgar a las personas las capacidades y oportunidades que les permitirán ser los protagonistas de su propio desarrollo. Así, se requiere fortalecer a la familia mediante una política de adopción que satisfaga las necesidades de bienestar físico y psicológico de las niñas y los niños de México.

Conclusiones

A lo largo del artículo, se ha subrayado la importancia de respetar el derecho de las niñas y los niños a vivir en familia mediante la adopción, lo que constituye una de las vías para lograr el cumplimiento del interés superior del niño y de sentar las bases para la sustentabilidad de las sociedades.

Asimismo, la revisión de los antecedentes históricos de la adopción en el mundo destacó el cambio que se ha producido durante los últimos 50 años en la percepción internacional de la infancia y de sus derechos. Igualmente, sirvió de base para exponer el proceso histórico que ésta ha seguido en México – desde sus orígenes en la Colonia, hasta los esquemas actuales de adopción – para convertirse en una política que vela por el interés superior del niño y de la niña.

El proceso histórico por el que el interés superior del niño ha atravesado en México, ha producido una renovada orientación de las políticas públicas en materia de adopción. El enfoque pasó de ser asistencialista y centrado en el interés de los adoptantes, a uno en donde la prioridad es garantizar que prevalezca el interés superior del niño, sus derechos y su dignidad como persona.

Así, la política de adopción guiada por el interés superior del niño, busca asegurar la centralidad de las niñas y niños en la sociedad, brindándoles las herramientas necesarias para que alcancen un desarrollo integral y sus anhelos de realización personal. Por ello, las estrategias de política pública en materia de adopción deben formularse con base en dos ejes: primero, asegurar la dignidad de las niñas y los niños a partir de la satisfacción de sus necesidades fundamentales mediante su integración a un núcleo familiar, tales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos; y segundo, buscar que las oportunidades de las que gozan las actuales generaciones se extiendan a lo largo del tiempo y que no interfieran en el desarrollo de las futuras generaciones. Con ello, se estará garantizando la protección del interés superior del niño y de la niña por medio de la adopción, el fortalecimiento de la familia y el desarrollo nacional.

Notas

- 1 Vinyet Mirabent y Elena Ricart (comps.), *Adopción y vínculo familiar. Crianza, escolaridad y adolescencia en la adopción internacional*, Barcelona: Paidós-Fundació Vidal i Barraquer, 2005, p. 18.
- 2 Frances A. Della Cava, "Adoption in the U.S.: The Emergency of the Social Movement", *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 31, núm. 4, 2004, p. 141.
- 3 Nuria González Martín, *Adopción internacional. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias hispano-mexicanas)*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 9.
- 4 J. López-Vela, "Visión histórico-jurídica de la adopción", en Armando Barriguete M., Elva L. Cárdenas Miranda, Bernard Glose y José Luis Salinas (eds.), *Adopción en el siglo XXI: actualidades internacionales en el estudio multidisciplinario de la adopción, un modelo francomexicano*, México: SNDIF-Embajada de Francia, 2000, p. 198.
- 5 Nuria González Martín, *op. cit.*, p. 10.
- 6 Xavier Hurtado Oliver, *La adopción y sus problemas. Estudio crítico-jurídico, sociológico e histórico*, México: Porrúa, 2006, p. 52.
- 7 *Ibid.*
- 8 Vinyet Mirabent y Elena Ricart (comps.), *op. cit.*, p. 19.
- 9 Nuria González Martín, *op. cit.*, p. 10.
- 10 *Ibid.*, p. 28.
- 11 *Ibid.*, p. 36.
- 12 Steven L. Varnis, "Regulating the Global Adoption of Children", *Society*, vol. 38, núm. 2, enero-febrero de 2001, p. 39.
- 13 Elva L. Cárdenas Miranda, "La adopción internacional", en Nuria González Martín y Andrés Rodríguez Benot (coords.), *Estudios sobre la adopción internacional*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, p. 31.
- 14 *Diario Oficial de la Federación*, "Decreto por el que se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la ciudad de Nueva York, N.Y.", en SNDIF, *Compilación de legislación sobre menores*, México: SNDIF, 1996, p. 704.
- 15 *Ibid.*, p. 705.
- 16 *Ibid.*, p. 755.
- 17 *Ibid.*, p. 757.
- 18 Elva L. Cárdenas Miranda, *op. cit.*, p. 32.
- 19 *Ibid.*
- 20 Ingrid Brena Sesma, *Las adopciones en México y algo más*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 31. (Estudios Jurídicos, núm. 85).
- 21 Ingrid Brena Sesma, "Innovaciones en materia de adopción", en Nuria González Martín (coord.), *Familia, inmigración y multiculturalidad: una perspectiva jurídica comparada*, México: Porrúa-UNAM, 2006, p. 27.
- 22 Ingrid Brena Sesma, *Las adopciones...*, *op. cit.*, p. 30.
- 23 *Ibid.*, p. 26.
- 24 *Ibid.*, p. 10.
- 25 Nuria González Martín, *op. cit.*, p. 21.
- 26 Ingrid Brena Sesma, *Las adopciones...*, *op. cit.*, p. 13.
- 27 *Ibid.*, p. 14.
- 28 *Ibid.*

- 29 Ann S. Blum, "Public Welfare and Child Circulation, Mexico City, 1877 to 1925", *Journal of Family History*, vol. 23, núm. 3, 1998, pp. 240-272.
- 30 Jesús Saldaña Pérez, "El régimen jurídico de la adopción en el Código Civil para el Distrito Federal", en Nuria González Martín y Andrés Rodríguez Benot (coords.), *Estudios sobre adopción internacional*, op. cit., p. 4.
- 31 Ingrid Brena Sesma, "Algunas reflexiones sobre los antecedentes de la adopción", *Revista de Derecho Privado*, núm. 27, 1998, p. 44.
- 32 Nuria González Martín, *Adopción internacional. La práctica mediadora...*, op. cit., p. 23.
- 33 Jorge Mario Magallón Ibarra, "La adopción internacional en la legislación civil mexicana", en Nuria González Martín y Andrés Rodríguez Benot (coords.), *Estudios sobre adopción internacional*, op. cit., p. 57.
- 34 *Ibid.*
- 35 *Ibid.*, p. 58.
- 36 María de Montserrat Pérez Contreras, "La adopción de menores conforme a las reformas de 2000 en materia de familia para el Distrito Federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 37, núm. 10, 2004, p. 669.
- 37 Irene Ivonne Espinal Piña y Alfredo García Mirón, "Análisis procedimental y sustantivo de la adopción en México", en Nuria González Martín y Andrés Rodríguez Benot (coords.), *Estudios sobre adopción internacional*, op. cit., p. 114.
- 38 *Diario Oficial de la Federación*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en SNDIF, *Summa jurídica en materia de asistencia social*, SNDIF, México, 2002, p. 7.
- 39 Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Observaciones finales por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez*, UNICEF, 2006.
- 40 *Diario Oficial de la Federación*, "Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", en SNDIF, *Summa jurídica en materia de asistencias social*, op. cit., pp. 628 y 635-636.
- 41 Nuria González Martín, *Adopción internacional...*, op. cit., p. 25.
- 42 El municipio es un orden de gobierno que constituye la base de la división territorial, política y administrativa de los estados. México tiene 2,457 municipios de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), datos de junio de 2008.
- 43 El Desarrollo Humano Sustentable es una visión que ubica a la persona en el centro del proceso de desarrollo, buscando asegurar condiciones más humanas de vida a lo largo del tiempo, a partir de políticas públicas que promuevan la sustentabilidad social, económica, política y ambiental de nuestro país.
- 44 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, p. 27.
- 45 *Diario Oficial de la Federación*, "Decreto por el que se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño...", op. cit., p. 697.
- 46 *Ibid.*
- 47 *Diario Oficial de la Federación*, "Decreto de promulgación de la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional", en SNDIF, *Compilación de legislación sobre menores*, op. cit., pp. 752-753. La Convención establece en su artículo 6º que todo Estado contratante designará una autoridad central encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que el convenio le impone; y en obediencia a este artículo, se ha designado el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

- 48 *Diario Oficial de la Federación*, “Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, acuerdo por el que se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia”, México, D.F., 8 de febrero de 2006, p. 48.

Bibliografía

- Blum, Ann S. “Public Welfare and Child Circulation, México City, 1877 to 1925”. *Journal of Family History*, vol. 23, núm. 3, 1998, pp. 240-272.
- Brena Sesma, Ingrid. *Las adopciones en México y algo más*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005. (Serie Estudios Jurídicos, núm. 85).
- _____. “Innovaciones en materia de adopción”, en Nuria González Martín (coord.). *Familia, inmigración y multiculturalidad: una perspectiva jurídica comparada*. México: Porrúa-UNAM, 2006, pp. 23-40.
- _____. “Algunas reflexiones sobre los antecedentes de la adopción”. *Revista de Derecho Privado*, núm. 27, 1998, pp. 35-47.
- Cárdenas Miranda, Elva L. “La adopción internacional”, en Nuria González Martín y Andrés Rodríguez Benot (coords.). *Estudios sobre la adopción internacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, pp.25-35.
- Della Cava, Frances A. “Adoption in the U.S.: The Emergency of the Social Movement”. *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 31, núm. 4, 2004, pp. 141-160.
- Diario Oficial de la Federación. “Decreto por el que se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la ciudad de Nueva York, N.Y.”, en SNDIF, *Compilación de legislación sobre menores*. México: SNDIF, 1996.
- _____. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en SNDIF, *Summa jurídica en materia de asistencia social*. México: SNDIF, 2002, pp. 1-21.
- _____. “Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, en SNDIF, *Summa jurídica en materia de asistencia social*. México: SNDIF, 2002, pp. 628-648.
- _____. “Decreto de la promulgación de la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional”, en SNDIF, *Compilación de legislación sobre menores*. México: SNDIF, 1996, pp. 752-770.
- _____. “Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, acuerdo por el que se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia”. México, D.F., 8 de febrero de 2006.
- Espinal Piña, Irene Ivonne y Alfredo García Mirón. “Análisis procedimental y sustantivo de la adopción en México”, en Nuria González Martín y Andrés Rodríguez Benot (coords.). *Estudios sobre adopción internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM, 2001, pp. 111-155.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, 2007.
- González Martín, Nuria, *Adopción internacional. La práctica mediadora y los acuerdos bilaterales (referencias hispano-mexicanas)*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

- Hurtado Oliver, Xavier. *La adopción y sus problemas. Estudio crítico-jurídico, sociológico e histórico*. México: Porrúa, 2006.
- López-Vela, J. “Visión histórico-jurídica de la adopción”, en Armando Barriguete, Elva L. Cárdenas Miranda, Bernard Glose y José Luis Salinas (eds.). *Adopción en el siglo XXI: actualidades internacionales en el estudio multidisciplinario de la adopción, un modelo francomexicano*. México: SNDIF-Embajada de Francia, 2000, pp. 197-200.
- Magallón Ibarra, Jorge Mario. “La adopción internacional en la legislación civil mexicana”, en Nuria González Martín y Andrés Rodríguez Benot (coords.). *Estudios sobre adopción internacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, pp. 47-77.
- Mirabent, Vinyet y Elena Ricart (comps.). *Adopción y vínculo familiar. Crianza, escolaridad y adolescencia en la adopción internacional*. Barcelona: Paidós-Fundació Vidal i Barraquer, 2005.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Observaciones finales por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez*. UNICEF, 2006.
- Pérez Contreras, María de Montserrat. “La adopción de menores conforme a las reformas de 2000 en materia de familia para el Distrito Federal”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 37, núm. 10, 2004, pp. 663-707.
- Saldaña Pérez, Jesús. “El régimen jurídico de la adopción en el Código Civil para el Distrito Federal”, en Nuria González Martín y Andrés Rodríguez Benot (coords.). *Estudios sobre adopción internacional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, pp. 1-24.
- Varnis, Steven L. “Regulating the Global Adoption of Children”. *Society*, vol. 38, núm. 2, enero-febrero de 2001, pp. 39-46.