

# *Consideraciones sobre la conveniencia de que México ratifique la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores*

VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO

---

*SUMARIO: I. Objetivos de la convención. II. Algunas conferencias de su ratificación. A. Nombramiento de una autoridad central. B. La represión de los delitos relativos al tráfico internacional de menores. C. La restitución de los menores. III. Posibles declaraciones interpretativas. IV. Conclusiones.*

## **I. OBJETIVOS DE LA CONVENCIÓN**

---

El 19 de marzo de 1994 se firmó en la ciudad de México, en el seno de la V Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP V), la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

Los considerandos del convenio interamericano son asegurar una protección efectiva del menor por medio de la instrumentación de mecanismos adecuados que permitan garantizar el respeto de sus derechos; que el tráfico internacional de menores constituye ya una inquietud universal; que se tuvo en cuenta la Convención sobre Derechos del Niño de NU de 1989, especialmente los artículos 11 y 35; que es urgente regular tanto los aspectos civiles como los penales del mencionado crimen, por lo que se reafirma la importancia de la cooperación internacional a fin de lograr una eficaz protección del *interés superior del menor*, según reza el preámbulo del instrumento interamericano.

Los propósitos de la convención son, según su artículo 1:

- “1. La prevención y sanción del tráfico internacional de menores, y
2. la regulación de los aspectos civiles y penales del fenómeno.”

Y para el logro de los mismos, los Estados parte se obligan a:

- “a) Asegurar la protección del menor en consideración a su interés superior;
- b) Instaurar un sistema de cooperación jurídica entre los Estados parte que consagre la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, así como adoptar las disposiciones legales y administrativas en la materia con ese fin, y
- c) Asegurar la pronta restitución del menor, víctima del tráfico internacional, al Estado de su residencia habitual, teniendo en cuenta el interés superior del mismo.”

Como se colige de lo anterior, el instrumento interamericano además de prevenir y sancionar el tráfico internacional de menores, pretende regular por primera vez los aspectos penales y los civiles que rodean a la acción, ya que los tratados firmados hasta ahora únicamente habían regulado las cuestiones civiles, no así los aspectos penales.

El eje de la convención lo constituye la residencia habitual del menor, víctima del tráfico internacional, a fin de proceder a su pronta restitución.

Se entiende por tráfico internacional de menores (artículo 2-b):

- a) la sustracción,
- b) el traslado,
- c) la retención, o
- d) la tentativa de sustracción, traslado o retención de un menor con propósitos o medios ilícitos.

Para los efectos de la convención los propósitos ilícitos incluyen, entre otros (artículo 2-c):

- a) la prostitución;
- b) la explotación sexual;
- c) la servidumbre, o cualquier otro propósito ilícito, como pudiera ser pornografía, trasplante de órganos y tejidos, mendicidad, etcétera, ya sea en el Estado de residencia habitual o en el Estado parte en que se localice el menor.

Son medios ilícitos, entre otros (artículo 2-d): “el secuestro, consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilícitos con el fin de lograr el consentimiento de los padres, las personas o la institución a cuyo cargo se encuentre el menor, o cualquier otro medio ilícito ya sea en el Estado de residencia habitual del menor o en Estado parte en que el menor se encuentre”.

Determina la convención mencionada que los aspectos civiles de la sustracción, traslado y retención ilícitos de los menores en el ámbito internacional serán regidos por la misma, siempre y cuando su regulación no se encuentre prevista por otras convenciones internacionales idénticas. Al respecto cabe recordar que ya existen, entre otras, la Convención Interamericana sobre

Restitución Internacional de Menores, firmada en Montevideo en 1989, misma que acaba de ser aprobada por el Honorable Senado (D.O. 6 de julio de 1994), y promulgada en el *Diario Oficial* el 18 de noviembre de 1994; y el Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores de 1978.

## II. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE SU RATIFICACIÓN

---

### A. Nombramiento de una autoridad central

---

En el momento de ratificar la convención el gobierno mexicano deberá designar una autoridad central, lo que debé ser comunicado a la Secretaría General de la OEA. De acuerdo al Derecho Positivo Mexicano, lo relativo al tráfico internacional de menores no es de la competencia federal, sino que corresponde a las entidades federativas, por lo que, siguiendo lo aprobado por el Senado con relación a la Convención sobre Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional de La Haya de 1993 (D.O. 24 de octubre de 1994), se debe notificar que serán autoridades centrales del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de cada una de las entidades federativas, pero el DIF del D.F. tendrá jurisdicción subsidiaria, y que la Secretaría de Relaciones Exteriores fungirá como autoridad central que recibirá la documentación proveniente del extranjero.

### B. La represión de los delitos relativos al tráfico internacional de menores

---

Una de las obligaciones fundamentales de la convención es que los países que la ratifiquen adopten medidas eficaces, conforme a su Derecho interno, para prevenir y sancionar penalmente el tráfico internacional de menores.

Asimismo, el instrumento referido (artículo 9) determina que tendrán competencia para conocer de los delitos relativos al tráfico internacional de menores:

- a) El Estado parte donde tuvo lugar la conducta ilícita;
- b) El Estado parte de la residencia habitual del menor;
- c) El Estado parte en el que se hallare el presunto delincuente, si éste no fuere extraditado, y
- d) El Estado parte en el que se hallare el menor que fue víctima del tráfico.”

Sin embargo, también se establece que se le dará preferencia al país que hubiere prevenido en el conocimiento del hecho ilícito, es decir, al Estado que primeramente hubiere conocido del delito.

En relación con la extradición del presunto delincuente, se establece que si uno de los Estados parte supedita la extradición a la existencia de un tratado y recibe un pedimento de extradición proveniente de un Estado parte con el cual no tiene celebrado tratado alguno, o en caso de haberlo no contemple entre los delitos extraditables al tráfico internacional de menores, la convención servirá como base para otorgarla.

Asimismo, los Estados parte que no supediten la extradición a la existencia de un tratado, reconocerán el tráfico internacional de niños como causal de extradición entre ellos. Cuando no exista tratado de extradición, ésta estará sujeta a las demás condiciones exigibles por el Derecho nacional del país requerido.

### **C. La restitución de los menores**

---

No obstante las acciones instauradas conforme a la convención, nada impedirá que las autoridades competentes del país donde se encontrare el menor ordenen, sin mayor dilación, en cualquier momento, la restitución inmediata del niño a su Estado de residencia habitual, considerando siempre el interés superior del niño.

La solicitud de localización, si ésta fuere necesaria, y restitución del menor serán instauradas por aquellos titulares que establezca el Derecho del país de la residencia habitual del menor. Es decir, la ley de la última residencia habitual del niño antes de haber sido sustraído determinará quiénes tienen título para promover la restitución: los padres o aquellos otros titulares, tales como familiares, instituciones que tengan la guarda y custodia del menor, etcétera.

Serán competentes para conocer de la solicitud de localización y restitución, a opción de los reclamantes o promoventes, las autoridades judiciales o administrativas del Estado parte de la residencia habitual del menor o las del país donde se encuentre o se presume que se encuentra retenido el menor; pero cuando existan razones de urgencia a juicio de los promoventes, podrá presentarse la solicitud ante las autoridades judiciales o administrativas del lugar donde se produjo el ilícito.

La solicitud de restitución se tramitará a través de las autoridades centrales o directamente ante las autoridades competentes mencionadas en el párrafo anterior. Las autoridades requeridas habrán de acordar los procedimientos más expeditos para hacerla efectiva.

Recibida la solicitud respectiva, las autoridades requeridas dispondrán las medidas necesarias, de acuerdo con su propio Derecho, para iniciar, facilitar y coadyuvar con los procedimientos judiciales y administrativos relativos a la restitución del menor. Además, se dispondrá lo necesario para proveer la inmediata restitución del niño y, de ser necesario, asegurar su cuidado, custodia o guarda provisional, conforme a las circunstancias del caso, e impedir de modo preventivo que el menor pudiera ser llevado indebidamente a otro país.

El requerimiento fundado de restitución deberá ser promovido dentro de los ciento veinte días de haber tenido conocimiento de la sustracción, traslado o retención ilícitos del menor. Cuando la solicitud fuere promovida por el gobierno del Estado parte, éste dispondrá de un plazo de ciento ochenta días.

Cuando fuere necesario proceder con carácter previo a la localización del menor, a plazo anterior se contará a partir del día en que fuere del conocimiento de los titulares de la acción. No obstante lo anterior, las autoridades del Estado parte donde el menor fuere retenido podrán ordenar en cualquier momento la restitución del menor conforme a su interés.

Lo anterior no significa que se consagre una especie de prescripción para demandar la restitución de menores, sino que después de dichos plazos la restitución no se entenderá automática, pues será discernida y ordenada por el juez o autoridad requeridos, atendiendo a las circunstancias de cada caso.

Cuando las solicitudes de cooperación sean transmitidas por vía consular o diplomática o por medio de las autoridades centrales, será innecesario el requisito de legalización u otras formalidades semejantes. En el caso de solicitudes de cooperación cursadas directamente entre tribunales o cortes de las zonas fronterizas de los países, tampoco será necesaria la legalización. Asimismo, estarán exentos de legalización en el Estado parte solicitante los documentos que sobre el particular se devuelvan por las mismas vías.

Las solicitudes deberán estar traducidas, en su caso, al idioma o idiomas oficiales del país al que se dirijan. En cuanto a los anexos, será necesaria la traducción de un sumario que contenga los datos esenciales de los mismos. Lo anterior se aceptó con el objeto de simplificar al máximo los trámites y solamente exigir la legalización cuando sea estrictamente necesario.

Cuando las autoridades competentes de un Estado constaten en el territorio sometido a su jurisdicción la presencia de una víctima de tráfico internacional, deberán adoptar de inmediato las medidas que sean indispensables para garantizar su protección, incluso aquéllas de carácter cautelar que impidan el traslado indebido del niño a otro país.

Las medidas anteriores serán rápidamente comunicadas, por medio de las autoridades centrales, a las autoridades competentes de la última residencia habitual del menor. En virtud de lo anterior, las autoridades que intervengan deberán adoptar cuantas medidas sean necesarias a fin de que los titulares de la acción restitutoria estén informados de las medidas adoptadas.

A fin de hacer más efectiva la cooperación interjudicial, las autoridades centrales intercambiarán información y colaborarán con las autoridades judiciales y administrativas competentes en todo lo relativo al control de la salida y entrada de menores a su territorio.

Cabe tener presente que el honorable Senado, al aprobar la convención sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional de La Haya de 1993 (D.O. 6 de julio de 1994), estableció una declaración con respecto a los artículos XVII, XXI y XXVIII de la misma en el sentido de que el gobierno mexicano no acepta que los menores puedan ser

trasladados fuera del país sin que hayan sido previamente adoptados a través de los tribunales familiares o civiles nacionales.

Las adopciones y otras instituciones afines constituidas en un Estado parte, serán susceptibles de anulación cuando su origen o fin fuere el tráfico internacional de menores. Para la anulación se tendrá en cuenta, en todo tiempo, el interés superior del menor, mismo que se someterá a la ley y a las autoridades competentes del Estado de constitución de la adopción o de la institución de que se trate.

La solicitud de restitución del menor podrá internarse o promoverse sin perjuicio de las acciones de nulidad y revocación a que aludimos antes.

Con relación a los gastos y costas erogados con motivo de la localización y restitución del menor deberán ser pagados por el particular o la organización responsable del tráfico internacional de menores. Asimismo, los titulares de la acción o, en su caso, la autoridad competente, podrán entablar acción civil para obtener el resarcimiento de las costas, incluidos los honorarios profesionales y los gastos de localización y restitución del menor, a menos que éstos hubieren sido fijados en un procedimiento por separado de carácter penal. También podrán las autoridades competentes o cualquier persona lesionada entablar acción civil por daños y perjuicios contra el o los responsables del tráfico internacional del menor.

Los Estados signatarios adoptarán las medidas necesarias a fin de lograr la gratuidad de los procedimientos de restitución del menor conforme a su Derecho nacional e informarán a las personas legítimamente interesadas de las defensorías de oficio, beneficios de pobreza e instancias de asistencia jurídica gratuita a que pudieran tener derecho.

Lo anterior es de fundamental importancia, ya que la mayoría de las ocasiones los niños robados internacionalmente pertenecen a familias humildes en extremo y muchas veces sus padres o tutores se ven imposibilitados de acudir a la justicia del país de destino del menor traficado en virtud de los altos costos que implica acudir a la justicia local, porque no es gratuita, y los onerosos honorarios de los abogados.

### **III. POSIBLES DECLARACIONES INTERPRETATIVAS**

---

México al momento de ratificar deberá declarar que reconocerá y ejecutará las sentencias penales dictadas en otro u otros signatarios de la convención. En lo relativo a la indemnización de daños y perjuicios derivados del tráfico internacional de menores, lo que constituye una ventaja, ya que generalmente las sentencias penales no son ejecutadas en la parte relativa a penas pecuniarias.

Cuando un Estado tenga en cuestiones tratadas por la convención dos o más sistemas jurídicos aplicables en unidades territoriales diferentes, se entenderá que toda mención a la ley del Estado se referirá a la ley en la correspondiente unidad territorial, como en el caso mexicano, que cada entidad federativa

cuenta con su propio código penal y de procedimientos. Por residencia habitual se entenderá la referida a la residencia habitual en una unidad territorial de dicho Estado y por autoridades competentes se entenderán las referidas a las autoridades competentes para actuar en la correspondiente unidad territorial. Lo anterior constituye una variante de la llamada cláusula federal.

México al momento de ratificar debe declarar que no se podrá oponer en juicio civil excepción o defensa alguna que tienda a demostrar la inexistencia del delito o la irresponsabilidad de una persona, cuando exista sentencia condenatoria ejecutoriada por ese delito, y pronunciada en otro Estado parte.

#### IV. CONCLUSIONES

---

Cabe recordar que México participó muy activamente tanto en los preparativos de la conferencia diplomática, como en las deliberaciones durante la misma. Don José Luis Siqueiros, jefe de la delegación mexicana, fue elegido por aclamación presidente de la conferencia.

Al ratificar la Convención Interamericana, se evidenciará el empeño que tiene el gobierno mexicano para resolver un problema tan complejo como es el mercado de niños en el ámbito internacional. En efecto, cabe recordar que en 1989 México firmó la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de NU, varios de cuyos numerales se refieren al tráfico de menores. El 29 de mayo de 1993 México firmó en La Haya el convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación de materia en adopción internacional, que de una u otra manera incide en el tema.

El gobierno mexicano, además de ratificar y depositar el instrumento respectivo para que la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores se convierta en Derecho nacional, es decir, para que entre en vigor para nuestro país, tendrá que promover la reforma a una serie de ordenamientos nacionales, tales como el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, así como los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, todos del D.F. De igual forma, el gobierno federal debe promover entre todas las entidades que conforman el pacto federal, las reformas y modificaciones a sus leyes civiles, familiares, penales y de procedimientos para que esté en posibilidades de cumplir cabalmente con los compromisos internacionales que ha contraído a fin de erradicar o, al menos reducir, el infame tráfico internacional de menores.

Consideramos que la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores constituye un rotundo éxito de la diplomacia mexicana. Ahora solamente falta promover que dicho instrumento sea firmado por el mayor número posible de países tanto de origen como de destino del tráfico de niños. Cualquier cosa que se haga en favor de la infancia repercutirá, indudablemente, en un beneficio colectivo para la propia humanidad.