

**NÚMERO 56**

**MARÍA MERCEDES ALBORNOZ**

## **Cooperación interamericana en materia de restitución de menores**

Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

OCTUBRE 2011



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• D.R. © 2011, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.  
• Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210,  
• Álvaro Obregón, México DF, México.  
• [www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Dirección de Publicaciones  
• [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
• Tel. 5081 4003

## *Resumen*

---

*La cooperación interamericana entre autoridades en materia de restitución internacional de menores es regulada por la Convención interamericana sobre restitución internacional de menores. A pesar de la gravedad de los desplazamientos transfronterizos ilegales de niños, niñas y adolescentes trasladados fuera del Estado de su residencia habitual, dicha convención tiene escasa aplicación en la práctica, lo que parece obedecer a motivos políticos. En este documento de trabajo se realiza un análisis del instrumento interamericano para determinar si su falta de eficacia podría adicionalmente responder a motivos jurídicos derivados de la manera en la que regula la cooperación internacional entre autoridades, o al contenido de la convención en general.*

## *Abstract*

---

*Cooperation between national authorities of American countries with regard to the return of children illegally removed or retained from their usual State of residency, is governed by the Inte-American Convention on the International Return of Children. Notwithstanding the seriousness of cross-border displacement of children illegally removed from the State of their habitual residence, the said Convention has had little practical effectiveness, which seems to be related to the lack of political will among States parties. Despite such political consideration, in this working paper, an analysis of the Inter-American Convention is made in order to determine if its lack of effectiveness could additionally respond to legal reasons derived from the way it regulates the international cooperation between authorities, or from the content of the Convention in general.*



## Introducción

---

La globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías que facilitan el transporte y la comunicación transfronteriza, han producido en las últimas décadas una reducción de la dimensión espacio-tiempo,<sup>1</sup> que ha redundado en un notorio incremento del tráfico jurídico internacional. Adicionalmente, las crisis económicas y financieras mundiales, que han traído de la mano un aumento exponencial de la pobreza, han originado grandes corrientes migratorias.<sup>2</sup> En el ámbito de la familia y de las personas físicas en particular, los desplazamientos transfronterizos masivos<sup>3</sup> son tierra fértil para una amplia gama de situaciones que presentan elementos de extranjería y que en muchos casos repercuten directamente en los niños, niñas y adolescentes.

Piénsese, por ejemplo, en hogares integrados por personas que nacieron y siempre han vivido en el mismo lugar pero donde la necesidad económica y la falta de oportunidades impulsan al padre a abandonar el país de origen, emigrando para trabajar y así proveer sustento a su familia. O en matrimonios celebrados entre personas de nacionalidades diferentes, con probables cambios de lugar de residencia familiar, hijos nacidos en uno u otro país, e incluso eventuales divorcios. O en niños cuyos padres biológicos o adoptivos viven separados por miles de kilómetros de distancia, y que son utilizados como medio de presión o de venganza entre padres en conflicto.<sup>4</sup> Piénsese asimismo en la infancia desvalida, víctima de la exclusión social, presa fácil de una delincuencia organizada que ya no reconoce fronteras. O simplemente en menores que carecen de un hogar y son dados en adopción a personas o familias que habitan en otro país. El complejo entramado del multiculturalismo<sup>5</sup> se hace patente con toda su riqueza; pero también con los conflictos jurídicos de los que es caldo de cultivo. En un contexto como éste

---

<sup>1</sup> Rodríguez Benot, A. e Ybarra Bores, A., "Familia, inmigración y multiculturalidad: La experiencia europea", in González Martín, N. (coord.), *Familia, inmigración y multiculturalidad: una perspectiva jurídica comparada*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 83.

<sup>2</sup> Najurieta, M. S., "El fenómeno de las migraciones y la estabilidad del vínculo adoptivo en un contexto internacional", in Fresnedo de Aguirre, Cecilia (coord.), *Las personas frente a la dinámica y exigencias del mundo globalizado (Jornadas de la ASADIP 2010)*, Asunción, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política (CEDEP)/Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP), 2010, p. 105.

<sup>3</sup> Tellechea Bergman, E., "La Convención Interamericana de Montevideo de 1989 sobre Restitución Internacional de Menores. Consideraciones acerca de sus soluciones y funcionamiento", in *Programa interamericano de cooperación para prevenir y reparar casos de sustracción internacional por uno de sus padres. Propuesta de la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Sustracción internacional de menores al Consejo Directivo del IIN*, Instituto Interamericano del Niño/Organización de Estados Americanos, Montevideo, 2002, disponible en: <http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/Sustraccion.pdf>, p. 75.

<sup>4</sup> Albornoz, J. R., "Prólogo", in Berraz, C. A., *La protección internacional del menor en el derecho internacional privado*, Santa Fe, Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, 2000, p. 3.

<sup>5</sup> Término definido en el Diccionario de la Real Academia Española como: "Convivencia de diversas culturas". Acerca del impacto de la identidad cultural y la integración en el Derecho Internacional Privado actual, ver el curso de E. Jayme en la Academia de Derecho Internacional de La Haya: "Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne", *Recueil des cours* 1995, vol. 251, pp. 9-267.

se requiere, más que nunca, un marco normativo internacional protector de la infancia que sea eficaz.

La comunidad internacional se ha mostrado sensible ante esta problemática y fue tomando conciencia de la necesidad de establecer un marco jurídico que protegiera los derechos de la niñez. Tan es así, que hoy por hoy asistimos a una proliferación de tratados internacionales en la materia, algunos de los cuales tienen alcance universal y otros de los cuales tienen alcance regional.

Entre los instrumentos internacionales universales se destaca la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, firmada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, que cuenta con 193 Estados Parte<sup>6</sup> y es considerada una convención "toral"<sup>7</sup> en lo atinente a la protección del menor. Su texto consagra el principio fundamental del interés superior del niño (artículo 3)<sup>8</sup> y le garantiza a éste ciertos derechos entre los que destacamos el derecho a no ser trasladado ni retenido ilícitamente en el extranjero (artículo 11)<sup>9</sup>, que se complementa con el derecho a no ser objeto de secuestro, venta o trata de niños (artículo 35).<sup>10</sup> Asimismo, en el foro de codificación universal de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado fue gestada una serie de convenios internacionales de protección de la infancia,<sup>11</sup> uno de los cuales es el Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, del 25 de octubre de 1980.

En cuanto al marco jurídico regional de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, nos interesa especialmente lo que ocurre en

---

<sup>6</sup> Conforme a la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en:

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=fr](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=fr).

<sup>7</sup> González Martín, N., *Familia internacional en México. Adopción, alimentos, restitución, tráfico y trata*, México, Porrúa/UNAM, 2009, p. 71.

<sup>8</sup> En particular, el art. 3.1 dispone: "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

<sup>9</sup> Artículo 11: "1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.

2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes."

<sup>10</sup> Artículo 35: "Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma."

<sup>11</sup> A saber: el Convenio sobre ley aplicable a las obligaciones alimenticias, del 2 de octubre de 1973; el Convenio sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones relativas a las obligaciones alimenticias, del 2 de octubre de 1973; Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, del 25 de octubre de 1980; el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, del 29 de mayo de 1993; el Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, del 19 de octubre de 1996, y el Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia, del 23 de noviembre de 2007 (este último todavía no ha entrado en vigor). Todos ellos, inspirados en y orientados hacia el interés superior del menor. Ver Vargas Gómez-Urrutia, M., "El interés del menor como principio inspirador en el derecho convencional de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado", *Revista de Derecho Privado*, México, n° 28, 1999, pp. 107-133.

nuestro continente,<sup>12</sup> donde a instancias de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su foro de codificación, las Conferencias especializadas interamericanas de Derecho Internacional Privado (CIDIP), vieron la luz varias convenciones interamericanas orientadas a la protección internacional de la niñez<sup>13</sup> que procuran responder a las características y necesidades de la infancia en esta región del mundo. Una de tales convenciones es la Convención interamericana sobre restitución internacional de menores, firmada en Montevideo el 15 de julio de 1989 durante la CIDIP IV, que regula la sustracción o la retención ilegales llevadas a cabo por familiares cercanos al menor, y la pretendida posterior restitución.

El hecho de que existan tratados internacionales regulatorios de la sustracción o de la restitución transfronterizas de los menores, es por sí solo loable. Significa que un grupo —mayor o menor— de Estados se ha comprometido a aceptar ciertas soluciones uniformes o al menos a adoptar medidas tendientes a resguardar los intereses de la infancia. Ahora bien, en algunas ocasiones, la eficacia de estos instrumentos internacionales tradicionales no se corresponde con las expectativas generadas durante su gestación. El principal obstáculo a la eficacia de los tratados parece ser la insuficiente, cuando no la total ausencia de voluntad política por parte de los Estados, sea para asumir compromisos y hacerlo sin reservas,<sup>14</sup> sea para implementar los compromisos asumidos.

Como reacción ante este problema, propio tanto de los textos elaborados en foros universales como de muchos de los creados en el foro de la CIDIP,<sup>15</sup> en los últimos años se puede identificar una tendencia a pasar de tradicionales técnicas de codificación rígidas o duras, a modernas técnicas de

---

<sup>12</sup> Ello no nos impide reconocer la existencia y la importancia de instrumentos jurídicos que persiguen la protección internacional de los menores en otras regiones del mundo, como Europa o África.

<sup>13</sup> A saber: la Convención interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores, firmada en La Paz el 24 de mayo de 1984 durante la CIDIP III; la Convención interamericana sobre obligaciones alimentarias, firmada en Montevideo el 15 de julio de 1989 durante la CIDIP IV; la Convención interamericana sobre restitución internacional de menores, firmada en Montevideo el 15 de julio de 1989 durante la CIDIP IV, y la Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores, firmada en la Ciudad de México el 18 de marzo de 1994 durante la CIDIP V.

<sup>14</sup> La finalidad perseguida por un tratado es susceptible de verse socavada por un exceso de reservas. Sin embargo, es preciso no olvidar que “Nada obliga a un Estado a incorporarse sin reservas a una nueva convención por el solo hecho de no quedar fuera de un pretendido proceso modernizador”. Fernández Arroyo, D. P., *Derecho Internacional Privado interamericano. Evolución y perspectivas*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000, p. 47.

<sup>15</sup> El problema no se limita a las convenciones interamericanas en materia de protección de menores. A modo de ejemplo, piénsese en la Convención interamericana sobre derecho aplicable a los contratos internacionales, aprobada por la CIDIP V que tuvo lugar en la Ciudad México en 1994. A pesar del impacto que ha tenido en foros académicos americanos y europeos, sólo tiene al día de hoy dos Estados Parte: el país anfitrión de la conferencia y Venezuela. Acerca de las posibles causas de esta situación, véase, entre otros: J. A. Moreno Rodríguez y M. M. Albornoz, “Reflections on the Mexico Convention in the Context of the Preparation of the Future Hague Instrument on International Contracts”, *Journal of Private International Law*, Oxford, vol. 7, n° 3, diciembre de 2011 (aceptado). Versión previa, en español: “Reflexiones emergentes de la Convención de México para la elaboración del futuro instrumento de La Haya en materia de contratación internacional”. *Revista Electrónica El Dial, Suplemento de Derecho Internacional Privado y de la Integración*, Buenos Aires, n° 58, marzo de 2011.

codificación flexibles o blandas.<sup>16</sup> En lugar de convenciones internacionales, mediante técnicas blandas se consigue elaborar recomendaciones, guías de buenas prácticas, leyes modelo o incluso contratos tipo, que no son vinculantes sino que podrán ser tomados como modelo por o al menos para marcar un rumbo determinado para los Estados que deseen considerarlos al momento de reformar sus sistemas jurídicos de fuente interna.<sup>17</sup>

En el presente documento de trabajo nos proponemos reflexionar acerca de las posibles causas de la falta de eficacia o la escasa aplicación práctica de la Convención interamericana sobre restitución internacional de menores. Como ya adelantamos, esta situación parece obedecer a cuestiones políticas. No obstante, estimamos oportuno analizar si adicionalmente podría responder a motivos jurídicos derivados de la manera en la que la convención regula la cooperación internacional entre autoridades (B), o al contenido de la convención en general (A).

### ***A. El contenido de la convención interamericana sobre restitución internacional de menores***

Tal como ya lo hemos anunciado, la convención interamericana sobre restitución internacional de menores se ocupa de una arista particular de la problemática de los desplazamientos transfronterizos de niños, niñas y adolescentes: la sustracción o la retención ilegales llevadas a cabo por familiares cercanos al menor, y la pretendida posterior restitución. Las primeras constituyen presupuestos básicos para que se pueda aspirar a la segunda. Es por eso que a pesar del nombre de la convención, hay quienes prefieren el término “sustracción” al de “restitución” para referirse en general al tema.<sup>18</sup> En cambio, desde otra perspectiva, se podría preferir el término “restitución” porque a ella se tiende. En este documento de trabajo emplearemos ambos. El convenio de La Haya sobre el tema se denomina “Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores”.<sup>19</sup>

El problema de la sustracción internacional de menores puede tornarse aún más grave de lo que de por sí es, cuando el sustractor intenta —y logra— “conseguir una resolución judicial o administrativa que legalice la situación de

---

<sup>16</sup> Fernández Arroyo, D. P. “La CIDIP VI: ¿cambio de paradigma en la codificación interamericana de derecho internacional privado?”, *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado*, México, n° 14, 2003, p. 170, disponible en <http://www.amedip.org/pdf/FernandezArroyoDiegoP.PDF>.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en la CIDIP VI, celebrada en Washington en 2002, se aprobó la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias, así como Carta de Porte directa uniforme negociable interamericana que rige el transporte internacional de mercaderías por carretera.

<sup>18</sup> González Martín, N., *op. cit.* nota 7, pp. 208-209.

<sup>19</sup> Para los Estados que fueren parte de dicho convenio de alcance universal y de la convención interamericana, se ha establecido como regla general que prevalecerá esta última. No obstante, se permite que los países en cuestión convengan entre ellos la aplicación prioritaria del primero (artículo 34 de la convención).



hecho que ha creado, en el Estado que ha elegido para refugiarse con su hijo”.<sup>20</sup> Diferencias culturales profundas entre el país de residencia habitual y el país de refugio son susceptibles de facilitar la obtención de ese tipo de resoluciones y de convertirse de ese modo en un obstáculo a la restitución —obstáculo difícil, cuando no imposible de sortear—.

En la convención, el tema que nos ocupa es abordado desde una perspectiva básicamente civil, a excepción de lo dispuesto en el artículo 26<sup>21</sup>, que permite establecer una conexión con la Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores.<sup>22</sup> Este enfoque primordialmente civilista podría deberse a que se trata de “situaciones de difícil tipificación como delito tanto por su relativa antijuridicidad cuanto porque aún tipificadas como conductas punibles, en tanto son llevadas a cabo por familiares cercanos al menor invocando razones de protección al niño, las sanciones tienden a ser mínimas y obstan en los hechos a la operatividad de institutos de la cooperación penal internacional como la extradición”.<sup>23</sup> Asimismo, destacamos que las normas de la convención atañen principalmente a la competencia internacional de autoridades nacionales e instauran algunos mecanismos de cooperación concretos en los que ellas han de participar. Advertimos aquí un matiz diferente respecto de la Convención interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción, que también contiene normas relativas al derecho aplicable.

El ámbito de aplicación material de la convención interamericana sobre restitución comprende los casos de menores con residencia habitual en un Estado Parte, que hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte o que, habiendo sido trasladados en forma legal, hubiesen sido retenidos ilegalmente, por sus propios padres o familiares. Uno de los objetivos convencionales consiste en asegurar la pronta restitución de los menores al Estado Parte de su residencia habitual; el otro, en hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de sus titulares (artículo 1).

El texto cuenta con ciertos artículos que proveen herramientas útiles para delimitar con mayor precisión su ámbito material de aplicación. Así, se debe entender que es “ilegal el traslado o la retención de un menor cuando se produzca en violación de los derechos que ejercían (...) los padres, tutores o guardadores, o cualquier institución, inmediatamente antes de ocurrir el hecho, de conformidad con la ley de la residencia habitual del menor”

---

<sup>20</sup> Rubaja, N., “Restitución internacional de menores: una solución enfocada en el procedimiento”, *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 23 de marzo de 2011, disponible en:

<http://www.lexisnexis.com.ar/Noticias/MostrarNoticiaNew.asp?cod=8225&tipo=2>, p. 1.

<sup>21</sup> Artículo 26: “La presente convención no será obstáculo para que las autoridades competentes ordenen la restitución inmediata del menor cuando el traslado o retención del mismo constituya delito.”

<sup>22</sup> Esta convención interamericana tiene por objeto, “con miras a la protección de los derechos fundamentales y el interés superior del menor, (...) la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, así como la regulación de los aspectos civiles y penales del mismo” (artículo 1).

<sup>23</sup> Tellechea Bergman, E., *op. cit.* nota 3, p. 79.

(artículo 4). Son justamente estos sujetos cuyo derecho de custodia o guarda, o de visita, ha sido violado, quienes tienen legitimación activa en el procedimiento de restitución del menor (artículo 5). Se establecen también calificaciones autónomas del derecho de custodia o guarda y del derecho de visita. El derecho de custodia y guarda abarca lo relativo al cuidado del menor —especialmente, el derecho a decidir su lugar de residencia—, y el derecho de visita incluye la facultad de llevar al menor a un lugar diferente del de su residencia habitual por un periodo limitado (artículo 3). En cuanto a qué se ha de entender por menor, la convención indica que lo será toda persona que no haya cumplido dieciséis años de edad (artículo 2).

Valoramos positivamente la inclusión de todas estas calificaciones autónomas, ya que impiden que nociones esenciales para la aplicación de la convención queden sometidas a las calificaciones de cada Estado Parte, susceptibles de diferir entre sí. Si la manera de entender estos conceptos se hubiese dejado librada a la ley del foro, “podría haber conflictos que generarían problemas graves de reconocimiento e inutilizarían las posibilidades prácticas de la Convención”.<sup>24</sup>

En lo atinente a la fijación de una edad máxima para ser considerado menor a los efectos de la convención, destacamos el contraste entre ésta y la convención sobre adopción, que delega la regulación de la cuestión etaria a la ley de la residencia habitual del adoptado. Vale la pena señalar que el límite de dieciséis años no incide en lo absoluto en la fijación, por cada Estado Parte, de la edad a partir de la cual se adquiere la mayoría de edad.<sup>25</sup> Ahora bien, a los efectos de la aplicabilidad de la convención, hubiera sido conveniente acotar que la persona trasladada o retenida indebidamente ha de haber sido menor de dieciséis años al momento en que se produjo tal traslado o retención, para asegurarse de que no hubiera resquicio alguno para pensar que la convención dejaría de aplicarse una vez que el menor franqueara la barrera de los dieciséis años.<sup>26</sup>

La convención es aplicable entre los países que la han ratificado<sup>27</sup> o se han adherido a ella. Los Estados Parte son catorce: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Salta a la vista que los Estados Parte son, en un ciento por ciento, Estados latinoamericanos. Estados Unidos y Canadá no han firmado la convención ni se han adherido posteriormente a

---

<sup>24</sup> Berraz, C., *op. cit.* nota 4, p. 32, quien alude especialmente a las calificaciones de derecho de visita y derecho de custodia o guarda. En nuestra opinión, tal afirmación podría hacerse extensiva a la ilegalidad del traslado o la retención y al concepto convencional de menor.

<sup>25</sup> Ver Matus Calleros, E., *Derecho internacional privado mexicano ante la restitución internacional de menores*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2009, p. 45, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2723>.

<sup>26</sup> Ver, en este sentido, Berraz, C., *op. cit.* nota 4, pp. 30-31.

<sup>27</sup> Haití y Guatemala firmaron la convención pero hasta el momento no la han ratificado.

ella.<sup>28</sup> Efectivamente, los mecanismos de cooperación entre autoridades diseñados por la convención obligan a los Estados Parte<sup>29</sup> y se requiere que se localice en un Estado Parte la residencia habitual del menor, que además sea trasladado desde cualquier Estado a un Estado Parte (conforme al artículo 1). En lo atinente a su ámbito de aplicación temporal, la convención —que no es retroactiva y regirá indefinidamente— entró en vigor el 4 de noviembre de 1992, el trigésimo día a partir de la fecha en que fue depositado el segundo instrumento de ratificación. Siguiendo el mismo criterio, para cada Estado que la ratifique o se adhiera a ella en una fecha posterior, la convención entra en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que ese Estado deposite el correspondiente instrumento de ratificación o de adhesión (artículo 36).

La competencia para conocer de la solicitud de restitución de menores está regulada por el artículo 6 de la convención y corresponde a “las autoridades judiciales o administrativas del Estado Parte donde el menor tuviere su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o de su retención” (1er párrafo del artículo 6). Esta regla general de competencia internacional se complementa con dos foros alternativos adicionales para cuando existan razones de urgencia. La opción entre foros alternativos corresponde al actor quien, además de presentar la solicitud ante las autoridades del Estado Parte de residencia habitual del niño o niña, tendrá la posibilidad de hacerlo ante las del Estado Parte en cuyo territorio se encontrare —o se supone se encontrare— el menor al momento de la solicitud, o ante las del Estado Parte donde se hubiere producido el hecho ilícito que dio motivo a la solicitud (2º párrafo del artículo 6). A renglón seguido (3er párrafo del artículo 6) se aclara que la promoción de una solicitud en casos urgentes en alguno de los foros previstos en el 2º párrafo, no conlleva una modificación de las normas establecidas en el 1º.

La regla general de competencia de las autoridades del Estado Parte de residencia habitual del menor antes de la sustracción instaura, claramente, un foro de protección del niño.<sup>30</sup> Se ha tomado como criterio atributivo de

---

<sup>28</sup> Estados Unidos y Canadá, incentivados por la posición hegemónica que ocupan en el proceso de globalización, “mantienen una actitud recelosa ante el conjunto de Estados que también son parte de la CIDIP y de la OEA y, si bien participan en los trabajos de codificación, armonización y unificación de las normas de derecho internacional privado, hasta el momento mantienen una actitud de apartamiento de la ratificación de las convenciones aprobadas”. Miralles Sangro, P.-P., “Balance de la actuación que desarrolla la CIDIP en materia de protección internacional de menores: regionalismo versus globalización”, *Liber Amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Operti Badán*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, con copatrocinio de la Organización de Estados Americanos, 2005, p. 403.

<sup>29</sup> Estamos ante un “*Convenio inter partes*”, como lo subraya González Martín. *Op. cit.* nota 7, p. 210.

<sup>30</sup> La residencia habitual del niño anterior al traslado o retención ilegales deja de serlo. No obstante, la convención acentúa la importancia de la conexión personal anterior para exigir la restitución, incluso cuando por el tiempo transcurrido se haya generado una nueva conexión personal. Se privilegia “la relación personal del menor con la persona que tenía la guarda o custodia, a la mejor situación del menor en su nueva residencia”. Uriondo de Martinoli, A. y Cruz Pereyra, L., Uriondo de Martinoli, A. y Cruz Pereyra, L., “Capítulo octavo. Residencia habitual del niño o su centro de vida. ¿*Forum conveniens o non conveniens?*”, in Tenorio Godínez, L. y Tagle de Ferreyra, G. (coords.), *La Restitución Internacional de la Niñez*, México, Porrúa, 2011, p. 156.

jurisdicción la residencia habitual, sin proporcionar precisión alguna acerca del tiempo que debe haber transcurrido para poder afirmar que el menor tiene su centro de vida en tal o cual país. Aquí el tiempo es un factor relevante porque la competencia se asigna en función de cuál era el lugar de residencia habitual del menor “inmediatamente antes” de su traslado o retención, a lo que se suman la movilidad y volatilidad<sup>31</sup> de la residencia habitual. Se ha estimado que habría sido conveniente introducir un concepto autónomo de residencia habitual para evitar dudas de interpretación frente a las calificaciones divergentes de los sistemas jurídicos de los países con los cuales el caso esté conectado.<sup>32</sup>

Excepcionalmente, como ya hemos dicho, cuando existan razones de urgencia, se abre la posibilidad de recurrir a foros alternativos. No se ha definido qué se entiende por urgencia a los efectos de la convención. Es cierto que la totalidad de los casos de sustracción de menores, por su intrínseca gravedad, pueden ser urgentes y requieren de respuestas inmediatas.<sup>33</sup> No obstante, si bien tal omisión puede ser vista como un inconveniente, ya que se parte de la urgencia para habilitar la opción a favor de foros alternativos, opción cuya instauración se propone evitar una eventual denegación internacional de justicia, desde otro punto de vista, podría estimarse más adecuado que la urgencia, en tanto concepto jurídico indeterminado, sea definida ajustándose a cada caso concreto.<sup>34</sup> Pensamos que no sería desdeñable contar al menos con alguna guía para interpretar la “urgencia”, sin perjuicio de que ante cada solicitud recibida, la autoridad evaluara si el caso particular constituye o no un supuesto urgente.

La convención contiene también una norma de competencia internacional (artículo 21) para la solicitud cuyo objeto es hacer respetar el ejercicio de los derechos de visita por parte de sus titulares, que simplemente remite al artículo 6. Por consiguiente, la solicitud para hacer respetar el ejercicio del derecho de visita puede ser presentada ante las autoridades judiciales o administrativas del Estado Parte de residencia habitual del menor. Es pertinente tener en cuenta también los foros alternativos que se abren en casos de urgencia.

Para lograr los objetivos fijados en el artículo 1, la convención interamericana diseña un mecanismo de cooperación internacional entre autoridades, cuyo funcionamiento abordaremos con mayor detenimiento en la

---

<sup>31</sup> Rodríguez Jiménez, S., *La protección de los menores en el derecho internacional privado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 188, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2197>.

<sup>32</sup> González Martín, N., *op. cit.* nota 7, p. 213. En el mismo sentido, Dreyzin de Klor, A. (coord.), *La protección internacional de menores*, Córdoba, Advocatus, 1996, p. 46.

<sup>33</sup> Ver, en este sentido, Rubaja, N., *op. cit.* nota 20, p. 18.

<sup>34</sup> González Martín, N., *op. cit.* nota 7, p. 212. La autora se pregunta si la urgencia podría deberse a “razones de salud, o necesidad de permiso de internación o simplemente (a que) el menor necesita su mantita (...) o su osito para dormir”; pp. 212-213.

segunda parte de este trabajo. Aquí nos limitaremos a comentarlo a grandes rasgos.

Se instaura la figura de la Autoridad Central, y cada Estado Parte designará una (artículo 7). Se regula un procedimiento específico para la restitución del menor sustraído o retenido ilegalmente (artículos 8 a 17) y otro para su localización (artículos 18 a 20), necesaria para poder realizar la restitución. En cuanto al ejercicio del derecho de visita, se aplicará el mismo procedimiento que se ha previsto para la restitución del menor (artículo 6, *in fine*). La existencia de procesos especiales de carácter supranacional constituye un rasgo saliente de la convención interamericana sobre restitución de menores y “marca el punto de partida hacia un futuro *Derecho Procesal Americano*”.<sup>35</sup>

Los referidos procedimientos tienden a satisfacer el interés superior del menor, que se concreta en los objetivos de “asegurar la pronta restitución” del niño, niña o adolescente al lugar donde tiene su residencia habitual, y de “hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de sus titulares” (artículo 1). Cabe resaltar que aquí se materializa la máxima *solve et repete*:<sup>36</sup> primero se debe restituir el menor al país de su residencia habitual y posteriormente se estará en condiciones de discutir y resolver la cuestión de su custodia o guarda, que es un tema de fondo.<sup>37</sup> En efecto, la convención dispone expresamente: “La restitución del menor no implica prejuzgamiento sobre la determinación definitiva de su custodia o guarda” (artículo 15). Si, en cambio, el objeto del procedimiento se desviara de la restitución propiamente dicha a la cuestión de fondo de a quién corresponde la custodia o guarda, el marco cognoscitivo y probatorio se extendería en el tiempo ocasionando demoras innecesarias y la autoridad que decidiera podría ser un juez con jurisdicción exorbitante, todo lo cual tendría un impacto negativo en el menor.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Berraz, C., *op. cit.* nota 4, p. 35.

<sup>36</sup> Rodríguez Jiménez, S., *op. cit.* nota 31, p. 81.

<sup>37</sup> Actualmente, todavía “numerosas resoluciones judiciales reflejan que los jueces asumen como propia la decisión de determinar cuál de los progenitores es el más idóneo para ejercer la tenencia, con lo que no limitan su competencia a ordenar o denegar la restitución, sino que deciden en función de la valoración que realizan sobre un tópico que compete al juez natural”. Dreyzin de Klor, A., “La influencia de la universalización de los Derechos Humanos en la sustracción internacional de niños”, in Tenorio Godínez, L. y Tagle de Ferreyra, G. (coords.), *op. cit.* nota 30, p. 29.

Hacemos votos por que la tendencia de las autoridades del Estado requerido a inmiscuirse en temas de fondo, que deberían ser analizados y resueltos por el juez natural –el del Estado de residencia habitual del menor, que normalmente será el requirente– se vaya retro trayendo a medida que aumenta entre los operadores jurídicos el conocimiento tanto de esta convención interamericana como del convenio de La Haya sobre sustracción. A modo de ejemplo, traemos a colación una sentencia acertada en el sentido propuesto, en la que la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina consideró que “lo que resulta decisivo es que el proceso en trámite no tiene por objeto dilucidar la aptitud de los padres para ejercer la guarda o tenencia de S.”; S. A. G. *s/ restitución internacional solicita restitución de la menor*, causa n° 12/03, 20 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.csjn.gov.ar>.

<sup>38</sup> Rubaja, N., *op. cit.* nota 19, p. 7.

## ***B. La cooperación en la convención interamericana sobre restitución internacional de menores***

Como es sabido, resulta frecuente que para elaborar y llevar a cabo la solución de un caso derivado del tráfico jurídico internacional se requiera, en mayor o en menor medida, la asistencia de autoridades extranjeras. La cooperación jurídica internacional aparece así como uno de los sectores del Derecho Internacional Privado, junto a la jurisdicción internacional y al derecho aplicable. La cooperación jurídica internacional comprende tanto la colaboración anterior al proceso y durante el mismo, como el reconocimiento y la ejecución de decisiones emanadas de autoridades extranjeras. Es en el contexto de la cooperación jurídica internacional donde se ubica la cooperación internacional entre autoridades. Enfocándose en la problemática transfronteriza de los menores, se ha advertido que la cooperación internacional entre autoridades “se convierte en una de las mejores técnicas de protección para la niñez”<sup>39</sup> e inclusive en “un cuarto pilar del sector constitutivo del concepto del DIPr, al menos en la regulación de situaciones jurídicas privadas que incumben al menor o a la familia”.<sup>40</sup>

La cooperación internacional entre autoridades se plasma en normas convencionales con un marcado tinte pragmático o utilitario que, por un lado, persiguen la satisfacción de un fin concreto —por ejemplo, la pronta restitución del menor o la prevención y sanción del tráfico internacional de niños— y, adicionalmente, pretenden alcanzarlo empleando en gran medida como vía el compromiso o el acuerdo entre los Estados Parte.<sup>41</sup> Los tratados internacionales pragmáticos se caracterizan por desplazar el centro de gravedad, del conflicto de leyes al conflicto de autoridades.<sup>42</sup> Así puede ser caracterizada la convención interamericana sobre restitución de menores, dado que regula principalmente mecanismos de cooperación internacional entre autoridades de diferentes Estados Parte para la localización y restitución del menor.

Las responsables de la puesta en marcha de la cooperación internacional entre autoridades son las autoridades judiciales o autoridades administrativas y las Autoridades Centrales de los Estados. De manera que al hablar de cooperación jurídica internacional consideramos comprendidas la cooperación judicial internacional —o cooperación internacional entre autoridades judiciales—, así como la cooperación internacional entre autoridades

---

<sup>39</sup> González Martín, N., “La cooperación internacional entre autoridades en el Convenio de La Haya de 1993 sobre protección de menores y cooperación en materia de adopción internacional, a propósito de la Comisión Especial de 2010”, in Fresno de Aguirre, C. (coord.), *op. cit.* nota 2, pp. 196-197.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 211.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 200.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 211.

administrativas<sup>43</sup> y la cooperación internacional entre Autoridades Centrales. Ahora bien, nótese que más allá de las tradicionales normas de competencia internacional indirecta, en la actualidad van surgiendo —con el apoyo de foros de codificación como la Conferencia de La Haya o la misma OEA— nuevos mecanismos flexibles de cooperación internacional entre autoridades,<sup>44</sup> tales como la conformación de grupos o comisiones especiales para el estudio de ciertos temas<sup>45</sup> o la integración de redes que enlacen autoridades nacionales implicadas en la solución de casos internacionales.<sup>46</sup> Este tipo de mecanismos es un campo propicio para las comunicaciones judiciales directas,<sup>47</sup> así como para la elaboración de guías de buenas prácticas, recomendaciones y hasta de leyes modelo.<sup>48</sup>

La convención interamericana sobre restitución establece un mecanismo de cooperación, cuya puesta en marcha es fundamental para que se pueda llevar a cabo el fin perseguido: la pronta restitución del menor al Estado Parte de su residencia habitual. Buscando proteger el interés superior del niño, niña o adolescente y hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de sus titulares, los redactores de la convención previeron mecanismos que tienden a mejorar la comunicación entre las autoridades de los Estados Parte que intervienen en el proceso.

En esta línea, se instaura la figura de la Autoridad Central (artículo 7), figura clave en instrumentos de cooperación jurídica internacional, cuya presencia deviene fundamental para poder lograr los objetivos trazados.<sup>49</sup> Cada Estado Parte designará una Autoridad Central y comunicará la designación a la Secretaría General de la OEA. Aquí nos enfrentamos con un obstáculo a la cooperación que muestra falta de voluntad política de algunos Estados: hay Estados Parte<sup>50</sup> que todavía no han indicado cuál será su Autoridad Central.

---

<sup>43</sup> Corresponde al derecho de fuente interna de cada Estado Parte el asignar funciones de cooperación en materia de protección internacional de la infancia, a autoridades judiciales o a autoridades administrativas.

<sup>44</sup> Villalta Vizcarra, A. E., “La utilización de mecanismos de cooperación internacional de autoridades”, in Fresno de Aguirre, C. (coord.), *op. cit.* nota 2, pp. 87-100.

<sup>45</sup> Por ejemplo, las REMJA (Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas) en el continente americano, bajo los auspicios de la OEA. Justamente de la REMJA VIII surgió la creación de la Red de Cooperación Jurídica Hemisférica en Materia de Derecho de Familia y Niñez.

<sup>46</sup> La Red internacional de jueces de La Haya o la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial (IberRed).

<sup>47</sup> Tenorio Godínez, L., “Las comunicaciones judiciales en la restitución internacional de la niñez”, in Tenorio Godínez, L. y Tagle de Ferreyra, G. (coords.), *op. cit.* nota 28, pp. 313-348.

<sup>48</sup> Como la Ley Modelo sobre Normas Procesales para la Aplicación de los Convenios sobre Sustracción Internacional de Niños, discutida y aprobada en Buenos Aires, del 19 al 21 de septiembre de 2007, por un grupo de expertos conformado por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y el Instituto Interamericano del Niño. Para un comentario de este instrumento de *soft law*, ver Pérez Manrique, R. C., “Ley Modelo sobre normas procesales para la aplicación de los convenios sobre sustracción internacional de niños”, in Tenorio Godínez, L. y Tagle de Ferreyra, G. (coords.), *op. cit.* nota 28, pp. 190-217.

<sup>49</sup> Seoane de Chiodi, M. del C., “Capítulo noveno. Autoridades Centrales. Su razón de ser en el ámbito de la Convención de La Haya de 1980”, in Tenorio Godínez, L. y Tagle de Ferreyra, G. (coords.), *op. cit.* nota 28, p. 157.

<sup>50</sup> Es el caso de Belice y Costa Rica.

Las actividades de todas las autoridades centrales en el marco de esta convención serán coordinadas por el Instituto Interamericano del Niño, que también tendrá atribuciones para recibir y evaluar información enviada por los Estados Parte acerca de la aplicación de la convención y, adicionalmente, tendrá a su cargo la tarea de cooperar con otros organismos internacionales dedicados a la protección de la infancia (artículo 27). De acuerdo con este esquema, el Instituto Interamericano del Niño aglutina y puede orientar las prácticas de auxilio internacional entre Autoridades Centrales, y concentra las inquietudes de los Estados relativas a la *mise en œuvre* de la convención.

Las autoridades centrales deberán cumplir todas las obligaciones que les establece la convención, para lo cual cooperarán entre sí e intercambiarán información sobre el funcionamiento de la convención, siempre con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y los demás objetivos convencionales. En especial, deben cumplir la obligación de colaborar con los actores del procedimiento y con las autoridades competentes de los respectivos Estados para obtener la localización y la restitución del menor, y con la de llevar a cabo los arreglos que faciliten el rápido regreso y la recepción del menor, auxiliando a los interesados en la obtención de los documentos necesarios para el procedimiento.<sup>51</sup> Las comunicaciones entre el Estado requirente y el Estado requerido pueden llevarse a cabo por intermedio de las respectivas Autoridades Centrales, con la ventaja no sólo de una mayor celeridad sino también de que la documentación transmitida por esta vía no requerirá legalización.<sup>52</sup>

Luego, a lo largo de los procedimientos de localización —cuando ésta sea necesaria por no conocerse el lugar donde el niño, niña o adolescente se encuentra— y de restitución del menor, así como durante el procedimiento que tuviere por objeto hacer respetar el ejercicio de los derechos de visita, las Autoridades Centrales y las autoridades judiciales o administrativas de los Estados Parte requirente y requerido deberán colaborar de manera estrecha. Veamos cómo debe funcionar esta cooperación.

El artículo 14 establece un plazo de un año para iniciar los procedimientos previstos en la convención. El plazo se computa desde la fecha en que el menor hubiere sido trasladado o retenido<sup>53</sup> ilegalmente o, en caso de paradero desconocido, a partir del momento en que la localización se haya producido. De manera excepcional, se puede acceder a la solicitud de

---

<sup>51</sup> Estas obligaciones de las Autoridades Centrales están previstas en el artículo 7.

<sup>52</sup> El artículo 9 relativo a la solicitud de restitución y sus requisitos dispone, en el párrafo 4º: “Los exhortos, las solicitudes y los documentos que los acompañen no requieren de legalización cuando se transmitan por la vía diplomática o consular, o por intermedio de la autoridad central”.

<sup>53</sup> Para el caso de retención ilegal, se ha aclarado que “El plazo comienza a correr desde la fecha en que debía ser devuelto el niño al titular de la custodia, o cuando este último negó el consentimiento a una extensión de la estadía del menor en un lugar diferente al de su residencia habitual”. Tagle de Ferreyra, G., “Capítulo Décimo Primero. Excepciones en el Convenio de La Haya y la Convención Interamericana de Montevideo”, in Tenorio Godínez, L. y Tagle de Ferreyra, G. (coords.), *op. cit.* nota 28, p. 221.



restitución presentada luego de vencido el plazo de un año<sup>54</sup> cuando a criterio de la autoridad lo justifiquen las circunstancias concretas del caso.

Cuando las autoridades —central, judiciales, administrativas— de un Estado Parte solicitaran a las de otro Estado Parte la localización de un menor con residencia habitual en el primero, y que presuntamente se encuentra en forma ilegal en el territorio del segundo, las autoridades del Estado requerido deberán adoptar inmediatamente todas las medidas conducentes para asegurar la salud y evitar el ocultamiento o el traslado del menor a otra jurisdicción y, cuando se produzca la localización, lo comunicarán a las autoridades del Estado requirente (artículos 18 y 19).

Al recibir una solicitud de restitución de un menor que se encuentra en su territorio, las autoridades —central, judiciales, administrativas— del Estado requerido deben tomar todas las medidas que resulten adecuadas para lograr la devolución voluntaria del menor (1er párrafo del artículo 10). Si no fuere posible obtener la devolución voluntaria, tomarán conocimiento personal del menor, adoptarán las medidas necesarias para asegurar su custodia o guarda provisional, y procederán sin demora a la restitución (2º párrafo del artículo 10). Tanto en el caso de devolución voluntaria como en el de devolución no voluntaria, las autoridades del Estado requerido están colaborando con las autoridades del Estado requirente para lograr el objetivo de la restitución.

Sin embargo, la convención prevé algunos supuestos en los que, excepcionalmente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no estará obligada a ordenar la restitución. Son supuestos en los que se valora que el interés superior del menor no implica su devolución al país donde residía habitualmente antes del traslado o la retención. Por eso, estimamos que el hecho de que se deniegue la restitución solicitada no ha de ser interpretado como una ausencia de cooperación entre autoridades. Las causales de denegación de la restitución del menor, “taxativas y de interpretación restrictiva”,<sup>55</sup> son las siguientes:

1. Que quien se opone a la restitución demuestre que los titulares de la solicitud de restitución no ejercían efectivamente su derecho en el momento del traslado o de la retención, o bien hubieren consentido o prestado su anuencia con posterioridad a tal traslado o retención (inciso a. del 1er párrafo del artículo 11);<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> En este supuesto la obligación de restituir no es inmediata, sino que hay que analizar cómo se encuentra el niño en el nuevo entorno.

<sup>55</sup> Tagle de Ferreyra, G., *op. cit.* nota 51, p. 223.

<sup>56</sup> Aquí “se trata de situaciones en las que, o las condiciones previas al traslado no comportaban alguno de los elementos esenciales de las relaciones que el Convenio pretende proteger (el del ejercicio efectivo de la custodia), o el comportamiento posterior del progenitor desposeído muestra una aceptación de la nueva situación creada, lo que la hace más difícilmente impugnabile”. *Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera*, relativo al Convenio de La Haya de 1980 sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, n° 28, disponible en: <http://www.hcch.net/upload/exp128s.pdf>.

2. Que quien se opone a la restitución demuestre la existencia de un riesgo grave de que la restitución del menor pudiere exponerle a un peligro físico o psíquico (inciso b. del primer párrafo del artículo 11)<sup>57</sup>;
3. Que la autoridad exhortada compruebe que el menor se opone a regresar y a juicio de tal autoridad, la edad y madurez del menor justificasen tomar en cuenta su opinión (2° párrafo del artículo 11);<sup>58</sup>
4. Que la autoridad exhortada considere que la restitución es manifiestamente violatoria de los principios fundamentales del Estado requerido, consagrados en instrumentos de carácter universal y regional sobre derechos humanos y del niño (artículo 25);<sup>59</sup>
5. Que en una solicitud de restitución presentada extemporáneamente, luego del plazo de un año, se demostrare que el menor ya se ha integrado a su nuevo entorno (artículo 14).<sup>60</sup>

Se ha de tener siempre presente que “Las disposiciones anteriores que sean pertinentes no limitan el poder de la autoridad judicial o administrativa para ordenar la restitución del menor en cualquier momento” (artículo 17). Consideramos que de manera general, el diseño de la cooperación interamericana entre autoridades en el ámbito de la convención sobre restitución responde adecuadamente las necesidades de la problemática de la sustracción internacional de menores. Las normas que regulan la cooperación tienen un grado de flexibilidad suficiente para, dentro de cierto marco delimitado por los objetivos de la convención, permitir que las autoridades, y en especial las Autoridades Centrales, tomen la iniciativa de mejorar la colaboración y acelerar el flujo de información entre el Estado requerente y el Estado requerido. Dicho esto, estimamos recomendable que los Estados Parte regulen los procedimientos de localización y restitución en sus normas internas abreviando aún más los plazos, para lo cual deberían procurar un equilibrio entre el interés en obtener la pronta restitución y el derecho del

---

<sup>57</sup> En el caso *S. A. G.* referido *supra*, nota 35, se dispuso que para que esta causal de oposición al reclamo reparatorio sea operativa “requiere que el niño presente un grado de perturbación muy superior al impacto emocional que normalmente deriva en un menor ante la ruptura de la convivencia de sus padres. Es decir, que debe tratarse de una situación extrema que excede los parámetros normales del trauma o padecimiento que eventualmente puede ocasionar un cambio de lugar de residencia o de desarticulación de su grupo convivencial”.

<sup>58</sup> El derecho de audiencia concedido al menor y la consideración de su opinión no implican en modo alguno que la oposición y los motivos formulados por el niño, niña o adolescente sean vinculantes para la autoridad exhortada.

<sup>59</sup> Esta excepción es de carácter extraordinario. Miralles Sangro ve en esta norma una forma encubierta de excepción de orden público, con similares efectos, y hace votos por que cada vez la excepción de orden público tenga menos fuerza, como consecuencia de la universalización de los derechos humanos. Miralles Sangro, P.-P., “Algunos inconvenientes jurídico-políticos a superar para lograr la eficacia de los convenios internacionales contra el ‘secuestro’ internacional de menores”, ponencia presentada en la *Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Sustracción Internacional de Menores por parte de uno de sus padres*, 12 y 13 de agosto de 2002, Montevideo, Uruguay, Organización de Estados Americanos / Instituto Interamericano del Niño, SIM/doc. 10/02, disponible en: [http://www.iin.oea.org/Reunion\\_Sustraccion\\_internacional/Ponencia\\_Pedro\\_Pablo\\_Miralles\\_Sangro.pdf](http://www.iin.oea.org/Reunion_Sustraccion_internacional/Ponencia_Pedro_Pablo_Miralles_Sangro.pdf), p. 10-11, n° 14-15.

<sup>60</sup> La “demostración de que sea en interés del menor preservar el *status quo* (es una) acreditación que (...) está en cabeza del sustractor”. Tagle de Ferreyra, G., *op. cit.* nota 51, p. 222.

progenitor sustractor a oponerse a la solicitud de restitución y arrimar al proceso las pruebas que considere pertinentes. Creemos que ese equilibrio puede alcanzarse tomando como brújula al modificar la legislación interna, la Ley Modelo sobre Normas Procesales para la Aplicación de los Convenios sobre Sustracción Internacional de Niños de 2007.

## *Conclusiones*

---

Es muy valioso que los Estados del continente americano hayan elaborado, en el foro regional de la CIDIP, las convenciones interamericanas para proteger a los menores y, en particular, a los menores trasladados o retenidos ilegalmente por sus progenitores o familiares.

No advertimos en el contenido de la convención interamericana sobre restitución internacional de menores ni en diseño de los mecanismos de cooperación para lograr la restitución, motivos jurídicos de una entidad tal que por sí mismos pudieran justificar su falta de eficacia o escasa aplicación práctica. Pensamos que si los mecanismos de cooperación no funcionan en el día a día como desearíamos, ello se debe principalmente a la falta de voluntad política de los Estados. El diseño convencional de los mecanismos de cooperación es lo suficientemente flexible como para adaptarse a las necesidades de una problemática jurídica gravísima y que demanda soluciones expeditas.

Creemos haber confirmado nuestra percepción inicial de que el problema de la escasa eficacia o aplicación práctica de la convención interamericana sobre restitución internacional de menores se debe a la falta de voluntad política de los Estados y no a motivos intrínsecos a la convención. En efecto, vimos que hay casos en los que el instrumento se firma pero la ratificación nunca se produce, y casos en los que aún siendo Estado Parte no se da cumplimiento a la obligación primordial de designar Autoridad Central.

De cara a este panorama, formularemos algunas propuestas que ayudarían a intensificar la cooperación interamericana entre autoridades en materia de restitución internacional de menores:

1. Instar a los Estados de la región que aún no lo han hecho, a que ratifiquen o se adhieran a la convención.
2. Instar a los Estados Parte de la convención que aún no lo han hecho, a que designen Autoridad Central.
3. Dotar a las Autoridades Centrales de recursos económicos suficientes y de personal especializado para que puedan cumplir cabalmente su misión.
4. Apoyar el establecimiento y el desarrollo de redes internacionales y nacionales de jueces que permitan una mayor comunicación entre ellos, reduciendo al mínimo los formalismos.
5. Incentivar el empleo habitual de los avances tecnológicos en el área de las telecomunicaciones para facilitar y dar celeridad al flujo de información entre autoridades de diversos Estados.
6. Coordinar esfuerzos entre organismos universales y regionales dedicados a la protección de la niñez, autoridades judiciales, administrativas y centrales de los Estados, y foros académicos, para

difundir la importancia, el contenido y el funcionamiento de las convenciones internacionales sobre sustracción o restitución de menores, no sólo entre los operadores jurídicos sino también al público en general.

7. Dar mayor difusión a la existencia y al contenido de la Ley Modelo sobre Normas Procesales para la Aplicación de los Convenios sobre Sustracción Internacional de Niños, e invitar a los Estados a reformar sus legislaciones internas tomándola como guía.
8. Mantener e incrementar el diálogo con la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.
9. Afianzar la Red de Cooperación Jurídica Hemisférica en Materia de Derecho de Familia y Niñez.
10. Fortalecer la tendencia a la adopción de técnicas flexibles de codificación incentivando la elaboración de instrumentos de *soft law*.

## Bibliografía

---

- Berraz, C. A., *La protección internacional del menor en el derecho internacional privado*, Santa Fe, Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, 2000.
- Dreyzin de Klor, A. (coord.), *La protección internacional de menores*, Córdoba, Advocatus, 1996.
- Fernández Arroyo, D. P., "La CIDIP VI: ¿cambio de paradigma en la codificación interamericana de derecho internacional privado?", *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado*, México, n° 14, 2003. Texto disponible en <http://www.amedip.org/pdf/FernandezArroyoDiegoP.PDF>.
- Fernández Arroyo, D. P., *Derecho Internacional Privado interamericano. Evolución y perspectivas*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2000.
- Fresnedo de Aguirre, C. (coord.), *Las personas frente a la dinámica y exigencias del mundo globalizado (Jornadas de la ASADIP 2010)*, Asunción, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política (CEDEP) / Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP), 2010.
- González Martín, N. (coord.), *Familia, inmigración y multiculturalidad: una perspectiva jurídica comparada*, México, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- González Martín, N., *Familia internacional en México. Adopción, alimentos, restitución, tráfico y trata*, México, Porrúa / UNAM, 2009.
- Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera*, relativo al Convenio de La Haya de 1980 sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, disponible en <http://www.hcch.net/upload/expl28s.pdf>.
- Jayme, E., "Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne", *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1995, volumen 251, pp. 9-267.
- Liber Amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Opertti Badán, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, con copatrocinio de la Organización de Estados Americanos, 2005.
- Matus Calleros, E., *Derecho internacional privado mexicano ante la restitución internacional de menores*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2009, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2723>.
- Miralles Sangro, P.-P., "Algunos inconvenientes jurídico-políticos a superar para lograr la eficacia de los convenios internacionales contra el 'secuestro' internacional de menores", ponencia presentada en la *Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Sustracción Internacional de Menores por parte de uno de sus padres*, 12 y 13 de agosto de 2002, Montevideo, Uruguay, Organización de Estados Americanos / Instituto Interamericano del Niño, SIM/doc. 10/02, disponible en: [http://www.iin.oea.org/Reunion\\_Sustraccion\\_internacional/Ponencia\\_Pedro\\_Pablo\\_Miralles\\_Sangro.pdf](http://www.iin.oea.org/Reunion_Sustraccion_internacional/Ponencia_Pedro_Pablo_Miralles_Sangro.pdf), p. 10-11, n° 14-15.

- Moreno Rodríguez, J. A. y Albornoz, M. M., "Reflections on the Mexico Convention in the Context of the Preparation of the Future Hague Instrument on International Contracts", *Journal of Private International Law*, Oxford, vol. 7, n° 3, diciembre de 2011 (aceptado). Versión previa, en español: "Reflexiones emergentes de la Convención de México para la elaboración del futuro instrumento de La Haya en materia de contratación internacional". *Revista Electrónica El Dial, Suplemento de Derecho Internacional Privado y de la Integración*, Buenos Aires, n° 58, marzo de 2011.
- Rodríguez Jiménez, S., *La protección de los menores en el derecho internacional privado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2197>.
- Rubaja, N., "Restitución internacional de menores: una solución enfocada en el procedimiento", *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 23 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.lexisnexis.com.ar/Noticias/MostrarNoticiaNew.asp?cod=8225&tip o=2>.
- S. A. G. *s/restitución internacional solicita restitución de la menor*, causa n° 12/03, 20 de diciembre de 2005, disponible en <http://www.csjn.gov.ar>.
- Tellechea Bergman, E., "La Convención Interamericana de Montevideo de 1989 sobre Restitución Internacional de Menores. Consideraciones acerca de sus soluciones y funcionamiento", in *Programa interamericano de cooperación para prevenir y reparar casos de sustracción internacional por uno de sus padres. Propuesta de la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Sustracción internacional de menores al Consejo Directivo del IIN*, Instituto Interamericano del Niño / Organización de Estados Americanos, Montevideo, 2002, disponible en: <http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/Sustraccion.pdf>.
- Tenorio Godínez, L. y Tagle de Ferreyra, G. (coords.), *La Restitución Internacional de la Niñez*, México, Porrúa, 2011.
- Vargas Gómez-Urrutia, M., "El interés del menor como principio inspirador en el derecho convencional de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado", *Revista de Derecho Privado*, México, n° 28, 1999, pp. 107-133.





## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Ernesto Flores-Roux y Judith Mariscal, *The Development of Mobile Money Systems*, DTAP-256
- David Arellano *et al.*, *Control de los conflictos de interés*, DTAP-255
- David Arellano, Víctor Figueras y Walter Lepore, *Política de tránsito en el DF de México: una introducción a su estudio empírico*, DTAP-254
- Sergio Cárdenas y Maximiliano Cárdenas, *La participación del poder legislativo en la definición de la política educativa en México*, DTAP-253
- Sergio Cárdenas, *Administración centrada en la escuela*, DTAP-252
- Joanna D. Lucio, Edgar Ramírez y Sergio Cárdenas, *¿Libertad para quién? El efecto de comunidades cerradas en el espacio urbano*, DTAP-251
- Edgar E. Ramírez, *Land Development Permitting*, DTAP-250
- Rodrigo Sandoval-Almazán, Luis F. Luna-Reyes y J. Ramón Gil-García, *Índice de Gobierno Electrónico Estatal: La medición 2009*, DTAP-249
- J. Ramón Gil García y Armando Aldama, *Gobierno electrónico en Canadá: Antecedentes, objetivos, estrategias y resultados*, DTAP-248
- J. Ramón Gil García y Luis F. Luna Reyes, *Teoría institucional y simulación dinámica para una mejor comprensión del gobierno electrónico*, DTAP-247

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- David Mayer y Grodecz Ramírez, *Ciclo de vida humano y ciclo de vida urbano: Urbanización y desarrollo económico*, DTE-503
- Kaniska Dam y Daniel Ruiz Pérez, *On the Existence of Sharecropping*, DTE-502
- David Mayer, *Urbanization as a Fundamental Cause of Development*, DTE-501
- Arturo Antón y Alan Villegas, *El papel de la tasa de interés real en el ciclo económico de México*, DTE-500
- Víctor Carreón, *La arquitectura de mercado del sector eléctrico mexicano*, DTE-499
- Sonia Di Giannatale *et al.*, *Confianza, redes sociales y hábitos financieros: un estudio empírico*, DTE-498
- Antonio Jiménez, *Coordination Incentives for Information Acquisition with a Finite Set of Players*, DTE-497
- Rodolfo Cermeño *et al.*, *Trade Flows and Volatility of their Fundamentals: Some Evidence from Mexico*, DTE-496
- Kaniska Dam, *Principal-Agent Assignment*, DTE-495
- Luciana Moscoso, *Who Runs Against the Incumbent? Candidate Entry Decisions*, DTE-494

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Farid Kahhat, *Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas*, DTEI-212
- Mariana Magaldi de Sousa, *Trade Openness and the Channels of its Impact on Democracy*, DTEI-211
- Mariana Magaldi de Sousa, *The Embedded-Agency Approach to Bank Regulation*, DTEI-210
- Lorena Ruano, *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America...*, DTEI-209
- Álvaro Morcillo, *Towards Europeanization?*, DTEI-208
- Kimberly A. Nolan García, *Enforcement by Design: The Legalization of Labor Rights Mechanisms in US Trade Policy*, DTEI-207
- Kimberly A. Nolan García, *Norms Socialization and NAFTA's Side Accord on Labor*, DTEI-206
- Jorge Chabat, *Combatting Drugs in Mexico Under Calderon*, DTEI-205
- David Crow, *(Can't Get No) Satisfaction: An Application of Dynamic Loglinear Models...*, DTEI-204
- Ugo Pipitone, *Los daños del rey sabio: Mao y China*, DTEI-203

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- María Solange Maqueo, *Mecanismos de tutela de los derechos de los beneficiarios*, DTEJ-53
- Rodolfo Sarsfield, *The Mordida's Game. How institutions incentive corruption*, DTEJ-52
- Ángela Guerrero, Alejandro Madrazo, José Cruz y Tania Ramírez, *Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México*, DTEJ-51
- Estefanía Vela, *Current Abortion Regulation in Mexico*, DTEJ-50
- Adriana García and Alejandro Tello, *Salaries, Appellate Jurisdiction and Judges Performance*, DTEJ-49
- Ana Elena Fierro and Adriana García, *Design Matters: The Case of Mexican Administrative Courts*, DTEJ-48
- Gustavo Fondevila, *Estudio de percepción de magistrados del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-47
- Jimena Moreno, Xiao Recio Blanco y Cynthia Michel, *La conservación del acuario del mundo*, DTEJ-46
- Gustavo Fondevila, *"Madrinas" en el cine. Informantes y parapolicias en México*, DTEJ-45
- María Mercedes Albornoz, *Utilidad y problemas actuales del crédito documentario*, DTEJ-44

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Francisco Javier Aparicio and Covadonga Meseguer, *Supply or Demand? Politics and the 3x1 Program for Migrants*, DTEP-228
- Ana Carolina Garriga and Brian J. Phillips, *Foreign Aid and Investment in Post-Conflict Countries*, DTEP-227
- Allyson Benton, *The Origins of Mexico's Municipal Usos y Costumbres Regimes*, DTEP-226
- Ana Carolina Garriga, *Objetivos, instrumentos y resultados de política monetaria. México 1980-2010*, DTEP-225
- Andreas Schedler, *The Limits to Bureaucratic Measurement. Observation and Judgment in Comparative Political Data Development*, DTEP-224
- Andrea Pozas and Julio Ríos, *Constituted Powers in Constitution-Making Processes. Supreme Court Judges, Constitutional Reform and the Design of Judicial Councils*, DTEP-223
- Andreas Schedler, *Transitions from Electoral Authoritarianism*, DTEP-222
- María de la Luz Inclán, *A Preliminar Study on Pro and Counter Zapatista Protests*, DTEP-221
- José Antonio Crespo, *México 2009: Abstención, voto nulo y triunfo del PRI*, DTEP-220
- Andreas Schedler, *Concept Formation in Political Science*, DTEP-219

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Michael Sauter, *Human Space: The Rise of Euclidism and the Construction of an Early-Modern World, 1400-1800*, DTH-75
- Michael Sauter, *Strangers to the World: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-74
- Jean Meyer, *Una revista curial antisemita en el siglo XIX: Civiltá Cattolica*, DTH-73
- Jean Meyer, *Dos siglos, dos naciones: México y Francia, 1810- 2010*, DTH-72
- Adriana Luna, *La era legislativa en Nápoles: De soberanías y tradiciones*, DTH-71
- Adriana Luna, *El surgimiento de la Escuela de Economía Política Napolitana*, DTH-70
- Pablo Mijangos, *La historiografía jurídica mexicana durante los últimos veinte años*, DTH-69
- Sergio Visacovsky, *"Hasta la próxima crisis". Historia cíclica, virtudes genealógicas y la identidad de clase media entre los afectados por la debacle financiera en la Argentina (2001-2002)*, DTH-68
- Rafael Rojas, *El debate de la Independencia. Opinión pública y guerra civil en México (1808-1830)*, DTH-67
- Michael Sauter, *The Liminality of Man: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-66

## Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

### ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



### ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.