



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

VII LEGISLATURA

Serie I:
BOLETÍN GENERAL

9 de diciembre de 2003

Núm. 775

ÍNDICE

Páginas

COMISIONES ESPECIALES

- Informe de la Comisión Especial sobre la adopción internacional (650/000006) 1

COMISIONES ESPECIALES

650/000006

PRESIDENCIA DEL SENADO

Se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES del Informe de la Comisión Especial sobre la adopción internacional.

Lo que se publica para general conocimiento.

Palacio del Senado, 3 de diciembre de 2003.—P. D.,
Manuel Cavero Gómez, Letrado Mayor del Senado.

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL SOBRE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Especial sobre la Adopción Internacional fue constituida por el Senado en su sesión plenaria celebrada el día 7 de marzo de 2002 para estudiar este importante, y relativamente reciente, fenómeno social. Desde el inicio de sus trabajos, el día 21 de mayo de 2002, la Comisión ha realizado una intensa labor, con la comparecencia de autoridades y expertos, incluyendo representantes de las Administraciones competentes, de las asociaciones de

padres adoptantes y de las entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI).

Asimismo, una delegación de la Comisión viajó a Rumanía los días 1, 2 y 3 de marzo de 2003, con el fin de conocer de primera mano los problemas surgidos en el proceso de adopción internacional en un país del cual es originario un buen número de menores adoptados por ciudadanos españoles en la última década.

En el transcurso de sus trabajos, la Comisión ha estado presidida por un espíritu de consenso entre sus miembros, animados ante todo por el común deseo de dar adecuada respuesta a las numerosas cuestiones planteadas por el rápido crecimiento de la adopción internacional en nuestro país, a partir de la ratificación en 1995 del Convenio de La Haya, de 29 de mayo de 1993, sobre protección del niño y cooperación en materia de adopción internacional.

Este clima de consenso se ha manifestado en la aprobación unánime del presente Informe, en el que se contiene además de un amplio resumen de las intervenciones de los comparecientes ante la Comisión, extraído de los correspondientes Diarios de Sesiones, un capítulo de Conclusiones y otro de Recomendaciones en los ámbitos normativo, administrativo y de las entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI).

Debo manifestar el reconocimiento de la Comisión a cuantas personas han comparecido ante ella, aportando

informaciones y opiniones de gran interés para nuestra labor, así como mi más profundo agradecimiento a las personas que han formado parte de esta Ponencia, especialmente a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, D^a M^a Cruz Rodríguez Saldaña (GPP), D. Ángel Díaz Sol (GPS), D. Salvador Capdevila i Bas (GPCIU), D. Carles Josep Bonet i Revés (GPECP), D^a Inmaculada Loroño Ormaechea (GPSNV), D^a Claudina Morales Rodríguez (GPCC), D. Enrique Bellido Muñoz (GPMX) y D^a Inmaculada Boneta y Piedra (GPMX), así como nuestro reconocimiento a la labor realizada por el Letrado de esta Comisión, D. Alfredo Pérez de Armiñán y de la Serna, y los funcionarios del Cuerpo Auxiliar-Administrativo que han estado al servicio de la misma, D^a M^a Victoria Redondo Rodríguez, D. Carlos Muñoz Tornel y D. Federico Villalobos Torrijos, sin los cuales nunca podría haber finalizado este trabajo. El Informe, al recoger las informaciones aportadas resumidamente, como se ha dicho, proporciona una auténtica panorámica del complejo proceso de la adopción internacional, tanto en España como en los países de origen de los menores adoptados.

La Comisión espera que sus Recomendaciones, aunque no puedan por sí mismas dar solución a la totalidad de las cuestiones planteadas por el proceso —muchas de las cuales no dependen siquiera de nuestras Administraciones públicas o de la sociedad española—, sean útiles para su adecuado tratamiento por parte de las entidades públicas y privadas que intervienen en la adopción internacional en España, aún siendo conscientes de que este problema es tan complejo que necesitaría seguir abordándose desde diferentes perspectivas y aspectos que realmente pudieran contemplar la adopción internacional desde la integralidad que la misma necesita.

Belén Fernández-Delgado y Cerdá
Presidenta de la Comisión Especial sobre
la Adopción Internacional

II. PETICIÓN DE CREACIÓN DE UNA COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO QUE CONOZCA LOS DISTINTOS ÁMBITOS QUE CONCERNEN A LA SITUACIÓN DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL Y SIENTE LAS BASES PARA UNA MÁS EFICAZ COORDINACIÓN DE LOS DISTINTOS NIVELES DE LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES Y DE LAS ENTIDADES QUE EJERCEN SU ACCIÓN EN ESTE CAMPO

PETICIÓN DE CREACIÓN DE COMISIONES ESPECIALES

**BOCG, Senado, Serie I, núm. 374,
de fecha 4 de marzo de 2002**

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto al asunto de referencia:

Comisiones de Investigación o Especiales del Senado.

650/000006.

AUTORES: Laborda Martín, Juan José (GPS), y 24 Senadores más.

Solicitud de creación de una Comisión Especial de estudio que conozca los distintos ámbitos que conciernen a la situación de la adopción internacional y sienta las bases para una más eficaz coordinación de los distintos niveles de las administraciones competentes y de las entidades que ejercen su acción en este campo.

Acuerdo:

Admitir a trámite, como petición de creación de una Comisión Especial, conforme al artículo 59 del Reglamento de la Cámara, dar traslado a la Comisión General de las Comunidades Autónomas y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, publicar en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES y notificar el acuerdo al Senador primer firmante.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 191 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Senado, 26 de febrero de 2002.—P. D., **Manuel Alba Navarro**, Letrado Mayor del Senado.

A la Mesa del Senado

La adopción internacional es un fenómeno en expansión en España. En cuatro años se han multiplicado las cifras, así en 1997 hubo 942 adopciones internacionales, siendo 3.000 en el año 2000.

España fue firmante del Convenio de La Haya de 1993, cuyo objeto era fundamentalmente establecer garantías para que este tipo de adopción se hiciera en consideración al interés del menor y al respeto a los derechos fundamentales que todo niño tiene. La Ley Orgánica de Protección del Menor, la Ley 1/1996, reguló la adopción internacional, de acuerdo con lo establecido en el convenio, definiendo las funciones de las entidades públicas y las funciones de las entidades sin ánimo de lucro que podían ser acreditadas por aquéllas, para actuar como mediadora en el proceso de adopción. Pese a que esta regulación era correcta y contaba con consenso generalizado en este punto, la práctica diaria ha demostrado que existen graves dificultades en los procedimientos de adopción, que en ocasiones repercuten en el interés del menor y no evita circunstancias que convierten la adopción en un largo calvario para el niño y el adoptante.

Todo lo anterior parece aconsejar un estudio de esta situación que permita conocer de forma exhaustiva todos los aspectos de esta compleja problemática, por lo que los senadores socialistas y otros, abajo firmantes,

SOLICITAN la creación de un Comisión Especial de estudio que conozca los distintos ámbitos que conciernen a la situación de la adopción internacional y sienta las bases para una más eficaz coordinación de los distintos niveles de las administraciones competentes y de las entidades que ejercen su acción en este campo.

Palacio del Senado, 19 de febrero de 2002.—**Juan José Laborda Martín y otros señores Senadores.**

III. DEBATE DE LA PETICIÓN DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL EN EL PLENO DEL SENADO *

* *Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 81, de fecha 7 de marzo de 2002.

PETICIONES DE CREACIÓN DE COMISIONES ESPECIALES:

— PETICIÓN DE CREACIÓN DE UNA COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO QUE CONOZCA LOS DISTINTOS ÁMBITOS QUE CONCIERNEN A LA SITUACIÓN DE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL Y SIENDE LAS BASES PARA UNA MÁS EFICAZ COORDINACIÓN DE LOS DISTINTOS NIVELES DE LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES Y DE LAS ENTIDADES QUE EJERCEN SU ACCIÓN EN ESTE CAMPO (650/000006).

La señora PRESIDENTA: Punto décimo del orden del día, peticiones de creación de Comisiones especiales.

Petición de creación de una Comisión Especial de estudio que conozca los distintos ámbitos que conciernen a la situación de la adopción internacional y sienta las bases para una más eficaz coordinación de los distintos niveles de las administraciones competentes y de las entidades que ejercen su acción en este campo.

La Junta de Portavoces, en su reunión del 5 de marzo de 2002, acordó que hubiera un solo turno de portavoces de diez minutos para cada Grupo por orden de mayor a menor.

Por tanto, comienza con la intervención del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, y en su nombre tiene la palabra la Senadora Fernández-Delgado.

La señora FERNANDEZ-DELGADO Y CERDÁ: Gracias, señora Presidenta.

Señorías, entiendo que esta mañana es difícil hablar en esta Cámara debido al sentimiento profundo que tienen algunos Senadores y Senadoras y a la alegría que demuestran algunos y algunas de ellas, como es el caso de todos nuestros compañeros de Galicia. Les felicito por su merecido éxito deportivo.

Señorías, es una mañana en la que esta Cámara puede sentirse feliz. Todos los Senadores y Senadoras de esta Cámara pueden, una vez más, reconocer que en el Senado, cuando se trata de defender los derechos de los más desfa-

vorecidos, en este caso de la infancia, siempre se hace por unanimidad, independientemente de las razones ideológicas y de las posturas que se tengan en los diferentes grupos parlamentarios.

Vamos a hablar de la creación de una Comisión Especial para el estudio de la adopción internacional. La adopción internacional se regula en España en 1996 con la Ley Orgánica de Protección del Menor. Anteriormente, en 1993, España firma el Convenio de La Haya junto a otros países, Convenio que surge de la necesidad de regular la adopción internacional, teniendo en cuenta que hay que adoptar medidas que garanticen, por encima de todo, la consideración del interés de la infancia, el respeto de los derechos internacionales del niño y prevenir la venta, el tráfico o la trata de niños y niñas.

Este Convenio de La Haya lo primero que hace es reconocer que los niños y niñas necesitan, para su desarrollo armónico, para su desarrollo como personas, vivir en una familia en medio de un clima de bienestar, de paz, de armonía y de felicidad, que la familia es el medio socializador del ser humano que permite que estos niños y niñas lleguen a ser adultos de pleno derecho el día de mañana.

Es importante que se reconozca —y el Convenio de La Haya así lo hace también— que cada Estado debe tomar como carácter prioritario que estos niños y niñas deben permanecer en el seno de sus familias de origen si es posible, pero también que los Estados reconocen que, como muchas veces no es posible que estos niños y niñas permanezcan en el seno de sus familias, es importante que se establezcan los mecanismos adecuados para que puedan ser adoptados por familias de otros países garantizando las medidas necesarias para que esto se haga dentro de un marco legal.

Actualmente, señorías, nos estamos encontrando con que no sólo los países que en su día ratificaron el Convenio de La Haya, sino otros países con los que España ha establecido convenios bilaterales en el tema de adopción internacional, están surgiendo muchos problemas que realmente, y por encima de todo, lo que hacen es provocar dos tipos de situaciones muy importantes. Una, que sería nuestra principal obligación, es defender los derechos de la infancia evitando que haya orfelinatos en estos países donde se hacinan e incluso mueren, niños y niñas porque no pueden ir a los países que previamente han solicitado la adopción porque se han bloqueado esos expedientes y, dos, evitar la frustración de muchas familias que han solicitado esa adopción.

Señorías, sucintamente querría hablar de qué causas son las que dan lugar a que haya tantas familias españolas que soliciten una adopción fuera de nuestro país. Hay tres fundamentales. La primera es el tiempo de espera, que en nuestro país es largo, de tres a cinco años y, sin embargo, en los países donde se solicita la adopción internacional es mucho más breve, de nueve meses a dos años como máximo. La segunda es que en nuestro país, desgraciadamente, se sigue en contacto con la familia biológica y, sin embargo, en los países a los que se le solicita la adopción internacional se rompe totalmente el contacto con la familia biológica, lo cual es una garantía para los padres adop-

tantes. La tercera causa es la desventaja que supone, o así lo entienden las familias que solicitan adopción, la edad de los niños que se quieren adoptar. En España la mayoría de los niños que están pendientes de adopción superan los cinco o siete años y, sin embargo, en estos países hay niños recién nacidos o con edades inferiores a los cinco años, que lógicamente son los que las familias adoptantes prefieren.

Señorías, el hecho de que haya problemas en los mecanismos de adopción internacional provoca, vuelvo a repetir, una frustración importante en los padres que la han solicitado y en las agencias que ahora mismo están trabajando con el Gobierno y con las Comunidades Autónomas en la adopción internacional, porque ven cómo después de muchos esfuerzos y dinero invertidos —porque hay que dejar claro que nunca se paga por adoptar a un niño extranjero, pero las gestiones cuestan bastante dinero, en torno a los dos millones de pesetas— no han conseguido nada. Muchas de estas personas, después de haber establecido relaciones afectivas con muchos de estos niños en una primera visita, ven cómo algunos países rompen el tratado que habían suscrito previamente, rompen las relaciones con el país del solicitante de la adopción, y realmente se trunca no sólo la esperanza y la expectativa que tenían estos padres, sino que, sobre todo, se da lugar a que haya cientos y miles de niños que se hacen, que fallezcan, o que, en su caso, si llegan al país solicitante de la adopción vengan con problemas psíquicos y, sobre todo, físicos, que solamente se pueden superar a base de cariño, de amor, de buena nutrición, de muchos cuidados, y a pesar de eso algunos de ellos son irre recuperables.

El Gobierno de España no tiene competencia en este tema, señorías, nada más la coordinación que ejerce el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y los diferentes ministerios, como el de Asuntos Exteriores, con las Comunidades Autónomas, que son las que tienen la competencia en la adopción internacional. Las Comunidades Autónomas son las que expiden el certificado de idoneidad a los padres solicitantes, que es un requisito imprescindible para poder acceder a la adopción internacional. Pero a pesar de que el Gobierno no tiene competencia directa, esta Cámara y el Congreso han ejercido diferentes iniciativas legislativas y acciones para que se pudieran desbloquear las situaciones que ahora mismo están bloqueadas con determinados países que algunos conocemos, y tengo que decir nombres, por ejemplo, Rumanía. La Senadora Loroño, sin ir más lejos, en diciembre de 2001 presentó una iniciativa, al igual que diferentes Senadores de grupos parlamentarios a lo largo de esta legislatura, para poder desbloquear esta cuestión concreta con ciertos países.

Como ya he dicho anteriormente, hay países que no están incluidos en el Convenio de La Haya, con los cuales España ha establecido relaciones para poder acceder a la adopción internacional; sin embargo, se ha encontrado con problemas de mafias, de tráfico de niños, etcétera, de los que tenemos conocimiento únicamente por Naciones Unidas, que regularmente nos pasa informes —lo mismo que otras organizaciones no gubernamentales— en los que denuncia la situación de estos países; informes a los que ni el

Gobierno ni las Comunidades Autónomas tenemos acceso, puesto que estas situaciones se encubren.

Señorías, hoy, muchos de estos países que en su día firmaron el Convenio de La Haya aspiran a formar parte de la Unión Europea. Como todos ustedes saben, la adopción es un indicativo de pobreza y estos países no quieren que se sepa de cara a su entrada en la Unión Europea que hay muchísimos niños en los orfanatos dispuestos a ser adoptados, con lo cual, repito, encubren esta situación, y desgraciadamente nos encontramos con que cuando los niños rumanos vienen a España presentan el síndrome del balanceo, un retraso psicomotriz importante, difícil de aceptar y paliar por esas familias que llevan años estableciendo relaciones afectivas con ellos y, además, después de una espera ardua y trabajosa se encuentran con que el niño que habían solicitado y al que ya conocían en una visita previa está enfermo, desnutrido y en mala situación.

Quiero acabar y ser breve porque, vuelvo a repetir, sé que el Gobierno de España y concretamente el Presidente Aznar en diciembre de 2001 en un viaje a Rumanía realizó con éxito unas gestiones para desbloquear los expedientes bloqueados hasta ese momento, pero cuando un país de hoy para mañana cierra las puertas a esa adopción internacional, a la que previamente había dado lugar, deja en espera miles de expedientes, miles de familias que no saben qué camino tomar, adónde acudir, qué gestiones realizar ni ante quién; gestiones que las Comunidades Autónomas y la Dirección General de Acción Social, Menor y Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se encuentran impotentes para llevar a cabo, con las manos atadas para poder actuar.

Insisto, señorías, en que deberíamos felicitarnos por llevar adelante esta iniciativa por consenso porque con la creación de esta Comisión se va a conseguir, sin lugar a dudas, que se analicen los problemas con los que se encuentra hoy en día la adopción internacional a los que me he referido brevemente, aunque hay muchísimos más, más complejos y profundos y para los que esta Comisión va a poder aportar soluciones que colmen de felicidad a estos padres que se encuentran en lista de espera y que tienen sus expedientes bloqueados o que quieren iniciarlos en determinados países firmantes del Convenio de La Haya, o en países no firmantes pero que han ratificado un acuerdo con el Gobierno de España para acogerse a la adopción internacional.

Señorías, con ello podremos contribuir a acabar con la situación que están padeciendo estos niños y niñas y que va en contra de los derechos principales de la infancia en todo el mundo.

Hace poco debatíamos en esta Cámara la explotación comercial sexual de los niños y niñas y sobre el plan presentado por el Gobierno de España en Japón, y que previamente se había celebrado el I Congreso Mundial en Estocolmo. (*El señor Vicepresidente, Prada Presa, ocupa la Presidencia.*) Yo creo que esta Comisión va a ser un paso más en esa lucha por los derechos de la infancia, en esa lucha por que todos los Senadores y Senadoras que estamos hoy aquí, que pertenecemos a diferentes grupos parlamentarios, que tenemos diferentes razones ideológicas y diferentes pensamientos en otros temas, sepamos que unáni-

memente, que consensuadamente todos vamos a seguir trabajando por los derechos de las personas que más lo necesitan.

Muchas gracias, señorías. Muchas gracias, señor Presidente. (*Aplausos en los escaños del Grupo Parlamentario Popular.*)

El señor VICEPRESIDENTE (Prada Presa): Gracias, Senadora Fernández Delgado.

A continuación pasamos al turno del Grupo Parlamentario Socialista. Tiene la palabra el Senador Díaz Sol.

El señor DIAZ SOL: Muchas gracias, señor Presidente. Señorías, mis palabras iniciales son para agradecer el apoyo a esta iniciativa por parte de todos los grupos parlamentarios de la Cámara, y felicitarlos, como hacía la Senadora que me ha antecedido en el uso de la palabra, porque una vez más afrontamos un problema que afecta a muchas familias y a muchos niños en el ámbito internacional y en nuestro país de una forma que deja de lado los intereses particulares de cada grupo, buscando una solución que defienda intereses generales, los de estas familias españolas y los de los niños que se encuentran en muchos países en situación difícil. (*La señora Presidenta ocupa la Presidencia.*)

El tema de la adopción es un tema muy antiguo en la historia. Si se buscan antecedentes, los hay desde el Derecho Romano hasta nuestros días. Se ha pasado de defender los derechos del adoptante a virar, a finales del siglo XIX, hacia la defensa de los derechos del niño; hay hitos que demuestran que la sociedad mundial actual, después de la segunda guerra mundial, afronta el fenómeno de la adopción internacional con decisión. Nos encontramos con la Conferencia de los Derechos del Niño, de 1989, y con la Convención de La Haya, de 1993, que configuran una normativa universal que está a punto de convertirse en una ley de aceptación por todos los países. España, como ya se ha dicho aquí, tiene su propia legislación: la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. Esta ley contó con una gran aceptación de todos los partidos políticos; hubo un consenso generalizado sobre esta legislación, que recoge los principios de la Convención de La Haya y que es una legislación muy correcta y muy acertada. Pero la práctica diaria, el desarrollo de esta legislación nos ha planteado toda una amplia gama de problemas, dentro de nuestro país y fuera de él, y precisamente promocionar esta Comisión de estudio tiene como objetivo el que podamos analizar en profundidad cuáles son esos problemas y qué ajustes finos tenemos que hacer para que los derechos de las familias estén reconocidos y salvaguardados, y para que los derechos de los niños fundamentalmente estén vigilados y, por supuesto, salvaguardados igualmente.

Nosotros creemos que hay toda una serie de problemas importantes. Voy a resaltar algunos porque tampoco quiero ser excesivamente prolijo, pero me parece que una de las situaciones que demuestran el relativo descontrol que existe en nuestro país con respecto a este tema es el de las entidades colaboradoras para la adopción internacional, llamadas ECAI. Las ECAI son entidades que colaboran

con la Administración y con los padres para gestionar la adopción en países determinados.

El primer problema que nos encontramos es que, al ser las Autonomías las que tienen la competencia exclusiva y son las autoridades centrales, autorizan las ECAI en sus territorios y, por tanto, existen entidades, que sólo residen en las Autonomías, que al estar especializadas en algunos países hacen que nos encontremos con que las familias que quisieran adoptar un niño de un país determinado, si en su Autonomía no existe la ECAI resulta que se encuentran con una barrera, con una dificultad añadida respecto a otras familias de otras Autonomías.

Además de eso, el control y la regulación de estas ECAI también depende de la normativa que hayan desarrollado las Autonomías, con lo cual nos encontramos ante una situación variopinta, heterogénea, que a veces produce demasiados orificios por los que surgen circunstancias a veces peligrosas, tanto para las familias como para los niños.

Creemos, por tanto, que éste va a ser uno de los aspectos que tendremos que estudiar de una forma más profunda para conseguir una homogeneidad a la hora de controlar las actividades de las ECAI y de que las familias puedan tener unas garantías cuando trabajan con estas entidades.

Pero es que, además, tenemos otro problema añadido. Existe una distribución de competencias exclusivas en las Autonomías, pero la Administración central también tiene competencias sobre esta cuestión. Hay constancia de que existe voluntad de coordinación, pero no estamos llegando a esa coordinación y, por tanto, a veces nos encontramos ante situaciones en las que se producen trámites muy farragosos para las familias, aumentan los plazos, a veces aumentan los costes, y éste es otro de los aspectos de la distribución administrativa de las competencias y de las gestiones que deberíamos analizar.

La asistencia consular a estas familias cuando van a los países de origen de los niños es una asistencia que hay que mejorar en nuestro país. Este asunto hay que estudiarlo porque hay países como Italia o Francia donde el fenómeno de la adopción internacional también es importante. Cuando llega una familia al país de origen se encuentra a un agente consular que se ha ocupado de la cuestión, que les ayuda, que les acompaña y les aconseja. En nuestro país, sólo en el año 2000 han tenido lugar 4.000 adopciones internacionales. Esto quiere decir que hay 4.000 familias que han hecho trámites en el extranjero en el año 2000. No tengo datos más recientes, e imagino que serán más. Pero es que, además, hay muchas más en trámite. Esto supone un flujo hacia esos países de 500 ó 600 familias a un país determinado o a otro, no voy a nombrar países en concreto, pero que no cuentan con esa asistencia consular que exige un esfuerzo real en la estructura de nuestros servicios consulares y que, por tanto, habría que estudiarlo para poder llegar a soluciones que garanticen tanto los derechos de los niños como de las familias.

Voy a terminar porque no deseo alargarme, pues creo que estudiar toda esta problemática sería profundizar en cómo funciona este tema dentro de los juzgados de familia y cómo funcionan los profesionales que expiden el certificado de idoneidad; en cómo en las Autonomías, para obtener un certificado de idoneidad, hay desde coste cero para

obtener dicho certificado hasta cantidades que alcanzan las 150.000 en costes oficiales de las Autonomías. Es decir, hay una situación excesivamente heterogénea, variada, con mucha casuística que provoca que las familias, según dónde residan y según por dónde transiten sus aspiraciones, se encuentren en una situación de desventaja en muchas ocasiones. Por tanto, deberemos trabajar con seriedad, siendo conscientes de que la adopción internacional es un fenómeno social muy importante. Lo podríamos incluir casi como una variante de la emigración, pero una variante que afecta a la parte más débil del movimiento migratorio, que serían los niños. Son niños que viven en situaciones muy difíciles en sus países, que tienen verdaderos problemas de cara al futuro, de cara a la supervivencia, y la generosidad de muchas familias españolas les va a dar una seguridad y la posibilidad de desarrollar su personalidad y de integrarse en una sociedad que está entre las primeras del mundo, como es la española, la europea.

Por tanto, nos felicitamos por el hecho de que todos los grupos hayamos sido sensibles a esta cuestión. Con ello solucionaremos muchos problemas para muchos niños en el mundo. Haremos felices a muchas familias españolas. Y colaboraremos a la consolidación y el desarrollo de nuestra sociedad.

Muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, Senador Díaz Sol.

Por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, tiene la palabra el Senador Capdevila.

El señor CAPDEVILA I BAS: Gracias, señora Presidenta.

Vaya por delante la decisión de nuestro grupo de apoyar, como es lógico, la creación de una Comisión especial sobre la adopción internacional. No sé si el debate y la búsqueda de soluciones para esta problemática pueden ser de la suficiente magnitud como para que se cree una Comisión específica, pero estoy seguro de que la adopción en general, y la internacional en particular, requieren una dedicación, y creo que el Senado es el foro idóneo para el estudio de ese tema. El tiempo nos dirá si dicha Comisión ha sido el cauce adecuado para ello y si tiene la suficiente entidad como para resolver todos los problemas que se planteen sobre la adopción internacional.

Diversas han sido las iniciativas presentadas a lo largo de la pasada legislatura, e incluso en ésta, sobre este tipo de cuestiones. La última de ellas fue una proposición no de ley a propuesta de los Grupos Popular y Socialista, prácticamente en el mismo sentido, que fue objeto de transacción por todos los grupos en el Congreso y en la que se aceptaron enmiendas presentadas tanto por nuestro grupo parlamentario como por parte de Izquierda Unida. Como digo, se logró un texto transaccionado que consideramos de importancia, y no nos gustaría que la transacción alcanzada en el Congreso de los Diputados se viera mermada por la creación de esta Comisión en el Senado.

Los puntos que contiene dicha proposición no de ley son los siguientes: Promover acuerdos con las Comunida-

des Autónomas en el seno de las conferencias sectoriales pertinentes.

Agilizar los trabajos de colaboración con las Comunidades con objeto de llegar a acuerdos, en el plazo de seis meses, sobre los criterios para conceder la acreditación a las entidades colaboradoras. No sabemos si en el interregno desde el año pasado hasta estos momentos se ha realizado alguna labor en ese sentido para la protección de los menores, así como para la exigencia de una serie de requisitos a las entidades colaboradoras.

Impulsar convenios para que las entidades colaboradoras en los procesos de adopción internacional, las ECAI, puedan trabajar en todo el territorio nacional. Considero que este es un punto vital por cuanto había diversas diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas, existiendo algunas que tenían esta cuestión muy bien estructurada, y otras no. Se alegó que incluso podría crearse una especie de agravio comparativo entre unas y otras Comunidades, y de ahí la importancia de impulsar dichos convenios.

Establecer una colaboración fluida entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la finalidad de garantizar la rapidez de la información y la agilidad de los procesos en aras del interés del menor.

Por último, se aprobó el establecimiento de los conciertos con oficinas consulares para que se preste la asistencia y el asesoramiento necesarios a las familias adoptantes. Creemos que estos extremos son de vital importancia y que la creación de esta Comisión no tiene por qué mermar la prosecución de aquellas iniciativas.

Los índices sobre la materia hablan por sí solos. Según las estadísticas hubo 942 adopciones internacionales en 1997, 1.447 en 1998, 2.000 adopciones en 1999 y más de 3.000 en el año 2000. Entendemos que las adopciones internacionales se han cuadruplicado en los cuatro últimos años y, por tanto, es un fenómeno que, por su importancia, requiere de una vital dedicación.

Respecto de las causas a las que obedece este fenómeno ya han hablado los compañeros que me han precedido en el uso de la palabra. Por un lado, entendemos que el índice de natalidad de los países desarrollados es bajo, habiendo cada vez más parejas, matrimonios o no, que han decidido no tener hijos, al menos durante un cierto tiempo y a la espera de mejores expectativas, tanto profesionales, como económicas. Sin embargo, en los países menos desarrollados que el nuestro el problema es distinto; los índices de natalidad son muy altos y la situación en la que sobreviven los niños es muy precaria, tal como ya se ha manifestado, motivo por el cual hay muchos niños que se encuentran en condiciones muy óptimas para ser adoptados.

Entendemos que la coyuntura actual facilita el paso a una expansión de adopción internacional. Es preciso hacer hincapié en la defensa de los intereses y derechos del niño, algo que tuvo fiel reflejo en la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, ratificado por España en noviembre de 1990. Asimismo, hay que tener en cuenta la progresiva apertura de fronteras a la libre circulación de personas, algo que facilita, no solamente una libre circulación ideológica, cultural y jurí-

dica, sino la posibilidad de efectuar unos trámites de adopción más ligeros.

La dificultad de los factores sociales, políticos, económicos y jurídicos es una contradicción pues, por un lado se dificulta y por otro, a pesar de que la apertura de fronteras favorece el entendimiento y el intercambio ideológico, existe, no obstante, una legislación muy obsoleta en todos estos países que requería de una normativa multinacional que facilitase estos trámites; de ahí que se llegara a la adopción del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional firmado en La Haya el 29 de mayo de 1993, también ratificado por España el 30 de junio de 1995, que tenía un objetivo único: unificar las diferencias culturales, sociales y jurídicas a las que antes hacía referencia.

En España, tal y como se ha comentado anteriormente, existe la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, respetuosa con todos estos derechos y con las convenciones a las que antes hemos hecho referencia, y que en definitiva establece que en materia de adopción internacional son competentes las Comunidades Autónomas que tienen la capacidad para la recepción y tramitación de las solicitudes de adopción, la expedición de los certificados de idoneidad, el compromiso de seguimiento, la acreditación de las entidades colaboradoras y el control, inspección y elaboración de directrices de actuación de las entidades que realicen funciones de mediación territorial. Por su parte, el objetivo del Convenio de 1993 tenía tres claros exponentes: establecer estas garantías de consideración al interés supremo del niño y de los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho Internacional privado; instaurar un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que prevea y asegure el respeto de los derechos fundamentales del niño y prevea estos casos tan lamentables de sustracción, venta y tráfico de niños y, por último, asegurar el reconocimiento de los Estados contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con el Convenio de 1993.

Cataluña tiene su propia ley, la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, de Protección de Menores y Adopción, pero actualmente la adopción, que en España hasta hace poco era una institución puramente interna, se ha volcado hacia el exterior, con múltiples adopciones extranjeras y, en definitiva, se crea la duda de si en España prolifera esta adopción internacional o extranjera porque es más fácil adoptar este camino o es porque hay un aumento de la natalidad en los países menos desarrollados económicamente que el nuestro, en los cuales la legislación permite una mayor agilidad en los trámites burocráticos. De todas formas, entendemos que esta Comisión no debe interferir en el cometido del Defensor del Pueblo, que es quien recibe las quejas cada año y las pone de relieve cuando viene a informarnos. En todo caso, la Comisión podría ser un cauce adecuado para estudiar todas estas quejas y buscar soluciones. De ahí nuestro voto favorable, como no puede ser de otra manera, a la creación de esta Comisión.

Muchas gracias, señora Presidenta.

La señora PRESIDENTA: Gracias, Senador Capdevila.

¿Por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés? (*Pausa.*) ¿Por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos? (*Pausa.*)

Tiene la palabra la Senadora Loroño.

La señora LOROÑO ORMAECHEA: Gracias, señora Presidenta.

El Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos por supuesto se va a sumar a la creación de esta Comisión especial para analizar la situación de la adopción internacional, como no era menos, dada la situación actual relativa a todos los procesos derivados y condicionantes que se plantean en torno a la adopción internacional. Comparto plenamente los argumentos dados por los Senadores que me han precedido en el uso de la palabra, concretamente de la Senadora Fernández-Delgado, en representación del Grupo Parlamentario Popular, del Senador Díaz Sol, en representación del Grupo Parlamentario Socialista, y del Senador Capdevila, en representación del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió.

Mi grupo quiere hacer una serie de consideraciones previas en relación con la adopción que creo que es importante tenerlas en cuenta para poder abordar de forma seria y contundente el problema que subyace en torno a la adopción. Tenemos clarísimo, y en ese sentido todas sus señorías lo compartirán conmigo, que la adopción es una medida de protección del menor, que tiene por objeto proporcionar una familia al menor en cuyo seno pueda llevar a cabo su desarrollo personal de forma global e integral, cubriendo todas sus necesidades, tanto afectivas como emocionales como educativas como sus necesidades básicas.

La materialización de la adopción se realiza por resolución judicial. Aquí se ha hablado de las competencias en materia de protección de menores, que en nuestro caso radican en el ámbito de las Comunidades Autónomas, pero las Comunidades Autónomas y las instituciones con competencias en materia de protección de menores llevan a cabo la tramitación administrativa que conlleva la propuesta de adopción ante la autoridad judicial, que es quien, en definitiva y en última instancia, resuelve y materializa la adopción.

Nuestro marco jurídico —y aquí se ha mencionado el mismo, la Ley de Protección Jurídica del Menor, aprobada en 1996, el Código Civil y el Código Penal— establece las condiciones que debe reunir el adoptante y a su vez el menor susceptible de ser adoptado, las autoridades competentes en materia de protección del menor y el Ministerio en el que radica, en el ámbito de la Administración central, la protección del menor, que es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en todo el proceso de la adopción tienen como objetivo el principio general emanado de la propia Ley de Protección Jurídica del Menor, que es el de que en toda la actuación de los poderes públicos prima el interés del menor. El menor es quien tiene derecho a una familia, y a crecer y desarrollarse en un entorno familiar adecuado.

Tal y como decía el Senador Díaz Sol, este proceso ha sufrido un cambio radical ya que históricamente se tenían más en cuenta los derechos del adoptante, mientras que actualmente priman los del adoptado, como figura y sujeto de derecho y, por tanto, el que ha de ser protegido. La fa-

milia o los adultos tenemos derecho a configurar una familia, pero teniendo como base y eje principal la protección del menor y, por tanto, garantizando el cumplimiento de los derechos que le asisten.

Dada la estructura de que nos hemos dotado y nuestra configuración como Estado de las Autonomías, las Comunidades Autónomas ostentan la competencia en materia de protección de menores y, en este sentido, las distintas Comunidades Autónomas llevan a cabo la tramitación de los distintos expedientes y procesos de adopción que se demandan ante la institución competente.

Mi Grupo Parlamentario quiere insistir en las dificultades que plantea la materialización de lo que llamamos adopción nacional por la alta demanda, frente al número de menores susceptibles de ser adoptados. La Senadora Fernández-Delgado ha comentado que el tiempo medio de espera es de tres a cinco años, pero permítame que discrepe de su opinión, Senadora, porque el tiempo medio de espera supera en muchas Comunidades Autónomas los diez años, lo que provoca serios problemas incluso para los demandantes de la adopción. Así, a la hora de llevar a cabo el informe psicosocial correspondiente y emitir el certificado de idoneidad, nos podemos encontrar con situaciones en las que el inicio del proceso se ha realizado a una edad determinada de los adoptantes y el proceso final se produce casi diez años después, lo que motiva que también varíe la edad que debe tener el menor susceptible de ser adoptado. Se dificulta así la posibilidad de que los solicitantes puedan adoptar menores de edad inferior a tres años.

Ése es uno de los motivos por los que se ha incrementado la demanda de adopción internacional en la que, como ya se ha dicho, el tiempo medio de espera es inferior y, en cierto modo, hay menores dificultades. El problema con el que nos encontramos en este caso es que, aun siendo una de las posibilidades que en este momento puede tener un mayor nivel de respuesta y teniendo en cuenta que incluso hay garantías de mayor eficacia y seguridad en el proceso a raíz del Convenio de La Haya aprobado en 1993 y ratificado por España entre 1995 y 1996, la verdad es que se están planteando serios problemas en los trámites y procesos de adopción con distintos países, incluso los vinculados al propio convenio y, en el caso de aquellos países que en su momento no suscribieron el Convenio de La Haya ni lo ratificaron no hay duda de que las dificultades son aún mayores.

El establecimiento de las entidades colaboradoras para la adopción internacional surge —o al menos tiene auge— a raíz de la ratificación del Convenio de La Haya. En ese sentido, como instituciones sin ánimo de lucro y vinculadas al ámbito de protección del menor, como bien se ha dicho aquí, quien tiene competencia en su acreditación, previa regulación pertinente, son las Comunidades Autónomas.

Hay situaciones —aquí también se ha mencionado— en las que una entidad colaboradora de adopción internacional, una vez acreditada en la Comunidad Autónoma, tiene que conseguir la acreditación en el país de origen con el cual pretende llevar a cabo las relaciones pertinentes en materia de adopción internacional. Así, se dan casos en los cuales una entidad colaboradora de adopción internacional

acreditada, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma del País Vasco y, a su vez, acreditada para llevar a cabo adopciones internacionales con Rumanía, no lo está en otra Comunidad Autónoma y, aún estándolo, la nación correspondiente, en este caso Rumanía, no lo acredita y, por tanto, se generan dificultades entre solicitudes de adoptantes de Castilla y León o de Madrid o de Extremadura, que quieren llevar a cabo una adopción con dicha nación, salvo que las propias Comunidades Autónomas se pongan de acuerdo en facilitar el traslado de los expedientes correspondientes de una Comunidad Autónoma a otra.

En ese sentido, hay muchos aspectos que se deben mejorar y sentar las bases de colaboración, incluso entre Comunidades Autónomas, y hasta analizar los decretos reguladores de la acreditación de estas entidades colaboradoras de adopción internacional, en aras de garantizar y favorecer el objetivo final que todos pretendemos, cual es proteger al menor y, por extensión, facilitar a aquellas familias que han decidido dar el paso de llevar a cabo una adopción internacional que los trámites pertinentes puedan ser desarrollados con garantías y con eficacia.

Aquí se ha mencionado la situación concreta que se vive actualmente en relación con los expedientes de adopción con Rumanía y también se ha aludido a la pregunta que formulé al señor Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Pero también debo reconocer desde esta tribuna que hay Senadores y Senadoras en esta Cámara que han hecho esfuerzos para abrir las puertas y desbloquear esa situación porque sé que, al menos, se ha contactado con el Senador Díaz Sol para ello y que el Senador Macías, del Grupo Parlamentario Popular, también ha estado y está realizando gestiones al respecto. Creo que es lógico reconocerlo desde esta tribuna, al menos, por la información que tiene esta Senadora.

Concluyo diciendo que la creación de la Comisión es importante, dado que debemos analizar lo que está sucediendo e impulsar medidas tendentes a garantizar el cumplimiento de los derechos que asisten a los menores con garantías totales y absolutas; aunar esfuerzos por parte de las instituciones competentes en materia de protección de menores, con el objetivo de cumplir los trámites conforme a los criterios del país de origen del menor —también hay que tener en cuenta que las legislaciones son distintas—; tratar de arbitrar procedimientos que agilicen los procesos de tramitación y garanticen al país de origen del menor la total protección del mismo —en ese sentido habría que analizar la vía de convenios bilaterales, cómo están funcionando los existentes y cómo se pueden establecer estas vías—; eliminar angustias y ansiedades, por supuesto innecesarias, a los adoptantes por tanta carencia de información y ver si es posible incluso establecer los mecanismos pertinentes de acompañamiento que ayuden en el proceso y que, en definitiva, en quien más van a redundar es en el menor, que se va a integrar plenamente en esa familia.

Por todo ello, nos sumamos gustosamente a esta iniciativa, porque la consideramos totalmente oportuna y coherente, dada la situación que vivimos en la actualidad.

Nada más y muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, Senadora Loroño.

Por el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, tiene la palabra la Senadora Morales.

La señora MORALES RODRÍGUEZ: Muchas gracias, señora Presidenta.

Voy a intervenir brevemente para manifestar el apoyo del Grupo de Coalición Canaria a la creación de esta Comisión Especial de estudio que conocerá de los distintos ámbitos que conciernen a la situación de la adopción internacional. El propio texto que justifica su creación hacía referencia a que en los últimos años se ha triplicado el número de solicitudes de adopciones internacionales. Entendemos que este número sería todavía mucho mayor si se revisaran determinados trámites y se mejorara la coordinación entre las Administraciones, siempre garantizando los derechos fundamentales de los niños recogidos en el Convenio de La Haya de 1993. En cualquier caso, con esta Comisión de estudio se mejorarían las dificultades actuales, que lo que hacen es crear situaciones que nada favorecen tanto a las familias adoptantes como a los niños y a las niñas que pueden ser adoptados y que son, en definitiva, hacia los que tenemos que encaminar nuestras acciones, y ése es el sentido la Comisión.

Nada más y muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Muchas gracias, Senadora Morales.

Por el Grupo Parlamentario Mixto, la Senadora De Boneta tiene la palabra.

La señora DE BONETA Y PIEDRA: Muchas gracias, señora Presidenta.

Quiero manifestar la posición favorable del Grupo Parlamentario Mixto y, por supuesto, de Eusko Alkartasuna a esta propuesta de creación de una Comisión especial. Asimismo, me ratifico en todo lo que han manifestado con anterioridad los distintos portavoces.

Aunque sea redundante, quiero incidir en algunos aspectos que se han puesto de manifiesto. Era urgente y oportuno plantear una proposición de este tenor toda vez que las adopciones en general, y en particular la adopción internacional, han experimentado un aumento espectacular —se ha multiplicado por cuatro en los últimos tres años— y, aunque la Ley de 1996 preveía una serie de supuestos, todos ellos teniendo al menor, como es normal, natural y lo hemos ratificado todos, como centro de interés principal y primordial y como centro de las medidas de protección que se plantean en materia de la legislación de adopción, se han planteado nuevas situaciones como consecuencia no solamente del contacto con los países que firmaron en su momento el Convenio de La Haya, sino de esos convenios bilaterales con terceros países, en los que en algunos de ellos la situación, como se ha indicado ya también, no es del todo clara e incluso hay problemas de procedimiento y de fondo en relación con la protección de los menores. Es necesario analizar todas estas situaciones y evitar que los procedimientos —con todas las garantías, eso sí— se alarguen, como ya lo ha manifestado muy bien la Senadora Loroño, del Grupo Parlamentario de Senadores Naciona- listas Vascos, impidiendo la excesiva ansiedad que se pro-

duce en estos dilatados procedimientos de adopción para los futuros padres, dándoles la seguridad pero, sobre todo, protegiendo a esos menores, que a menudo son objeto de decisiones contradictorias y que, en definitiva, son los que deben ser beneficiarios, como decía al principio, y sufren esta problemática.

Esta Comisión nos tiene que servir, sobre todo, para avanzar en el análisis de las situaciones nuevas que se han creado y para proponer las mayores garantías y los ajustes necesarios en la legislación, de forma que la adopción internacional se produzca en mejores condiciones no solamente, como decía, de garantías para el menor, sino también para los futuros adoptantes.

No quiero terminar sin hacerme eco del planteamiento y del recuerdo que ha efectuado la Senadora Loroño en relación con la adopción nacional, puesto que es un tema que tendremos también que plantearnos en algún momento porque efectivamente esos períodos de espera a los que se han hecho alusión pueden dilatarse en muchos casos hasta diez años.

En todo caso, nos felicitamos por este consenso y mostramos nuestro agradecimiento a todos los grupos de la Cámara y, en concreto, al Grupo Parlamentario Socialista, impulsor de la iniciativa.

Nuevamente manifiesto mi posición favorable a la creación de esta Comisión especial que no dudo que redundará en el bien de los menores adoptados y de sus familias.

Nada más y muchas gracias.

La señora PRESIDENTA: Gracias, Senadora De Boneta.

Aunque esta moción se va a aprobar probablemente por asentimiento y puesto que los grupos me manifiestan que hay una declaración institucional, llamen a votación por favor. (*Pausa.*) Señorías, la petición de creación de la Comisión Especial de Estudio que conozca los distintos ámbitos concernientes a la situación de la adopción internacional entiendo que puede aprobarse por asentimiento. (*Pausa.*)

IV. CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN

La Comisión Especial sobre la adopción internacional, constituida por Acuerdo del Pleno del Senado adoptado en su sesión plenaria celebrada el día 7 de marzo de 2002, se constituyó el día 21 de mayo de 2002 en sesión celebrada bajo la presidencia del Excmo. Sr. D. Alfredo Prada Presa, Vicepresidente Primero del Senado.

La Comisión quedó formada por los Excmos. Sres. Senadores que a continuación se relacionan:

Bonet i Revés, D. Carles Josep (GPECP).
Boneta y Piedra, D^a Inmaculada de (GPMX).
Capdevila i Bas, D. Salvador (GPCIU).
Correa Zamora, D^a M^a Auxiliadora (GPP).
Díaz Sol, D. Ángel (GPS).
España Moya, D^a M^a Inmaculada de (GPP).
Fernández Pacheco, D^a Rosa María (GPP).

Gámez Mata, D^a M^a Remedios (GPP).
 González Rodríguez, D^a M^a del Carmen (GPP).
 Jurado de Miguel, María del Pilar (GPP).
 Loroño Ormaechea, D^a Inmaculada (GPSNV).
 Marín Rite, D. José Antonio (GPS).
 Montes Contreras, D^a María Carmen (GPS).
 Mora Devis, D^a M^a José (GPP).
 Morales Rodríguez, D^a Claudina (GPCC).
 Posada Chapado, D^a Rosa María (GPP).
 Rodríguez Saldaña, D^a María Cruz (GPP).
 Romero Calero, D. José María (GPS).
 Ruipérez Ruiz, D^a Antonia (GPP).
 San Baldomero Ochoa, D^a María Isabel (GPP).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 53.2 del Reglamento del Senado, la Comisión, en su sesión constitutiva, procedió a elegir su Mesa, compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

A propuesta del Grupo Parlamentario Popular, fue elegida por asentimiento Presidenta de la Comisión la Excm. Sra. María Belén Fernández-Delgado y Cerdá.

Asimismo, y a propuesta del Grupo Parlamentario Popular, fueron elegidos Vicepresidenta Primera y Secretario Primero de la Comisión, la Excm. Sra. D^a M^a del Carmen Pardo Raga y el Excmo. Sr. D. José Macías Santana, respectivamente.

A propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, fueron elegidos Vicepresidenta Segunda y Secretario Segundo de la Comisión, la Excm. Sra. D^a Cristina Agudo Cadarso y el Excmo. Sr. D. José Miguel Camacho Sánchez, respectivamente.

V. RESUMEN DE LAS SESIONES CELEBRADAS POR LA COMISIÓN, CON LA COMPARECENCIA DE AUTORIDADES Y EXPERTOS EN MATERIA DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL

A) RELACIÓN DE SESIONES CELEBRADAS POR LA COMISIÓN, CON LA COMPARECENCIA DE AUTORIDADES Y EXPERTOS.

La Comisión Especial sobre la Adopción Internacional del Senado inició sus trabajos, como se ha indicado el día 21 de mayo de 2002. A lo largo de las sesiones que a continuación se reseñan, celebradas desde entonces, han comparecido ante ella las siguientes personas:

13 de junio de 2002:

Comparecencia de la Directora General de Acción Social, del Menor y de la Familia, D^a María Teresa Mogín Barquín.

23 de septiembre de 2002:

Comparecencia de la Presidenta de la Asociación para la Defensa, Amparo y Garantías en la Adopción y en el Acogimiento de Menores (DAGA) y miembro fundador de la Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la

Adopción y el Acogimiento (CORA), D^a María del Mar Calvo Cortés.

Comparecencia de la Presidenta de la Federación Española de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (FEECAI), D^a Floren López Adán.

7 de octubre de 2002:

Comparecencia de la escritora y periodista D^a Pilar García-Cernuda Lago.

Comparecencia del Director General de Asuntos Consulares y Protección de los Españoles en el Extranjero, D. Fernando Alvargonzález San Martín.

21 de octubre de 2002:

Comparecencia del Presidente de la Sociedad Española para el Desarrollo de la Adopción (SEDA), D. Benedicto García Merino.

Comparecencia del Presidente de la Asociación Atlas en Defensa de la Adopción, D. Francisco Javier Rua Vizoso.

Comparecencia de la Gerente de MIMO, Asociación de Apoyo para la Adopción Internacional, D^a Katia Elvira Vigil Fernández.

Comparecencia de la Directora Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, D^a Esperanza García García.

18 de noviembre de 2002:

Comparecencia del Presidente de la Asociación de Cooperación con el Pueblo Colombiano (ADECOP), Entidad Colaboradora de Adopción Internacional, D. Miguel Gónzora Bernícola.

Comparecencia del Director General de la Familia, Menor y Adopciones de la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, D. Agustín Domingo Moratalla.

16 de diciembre de 2002:

Comparecencia del Presidente de la Asociación Castellano-Manchega de Adopción y Acogimiento Preadoptivo (AMADA), D. Ramón Antonio Rivas Portillo.

Comparecencia del Presidente de la Asociación Nacional en Defensa del Niño (ANDENI), D. Manuel Grandal Martín.

Comparecencia del Director General de Servicios Sociales de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, D. Luis Carlos Sahuquillo García.

24 de febrero de 2003:

Comparecencia de la Directora General de Infancia y Familia de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, D^a Luisa María Leonor Rojo García.

Comparecencia de la Directora de la Asociación para el Cuidado de la Infancia (ACI), D^a Blanca Rudilla Asensio.

Comparecencia de la Coordinadora de la Entidad Colaboradora de Adopción Internacional Amigos del Nepal, D^a Rosa María Bertrán Pedrero.

10 de marzo de 2003:

Comparecencia de la Presidenta de la Asociación de Ayuda al Adoptado, D^a Carolina Estrany Campany.

Comparecencia del Gerente de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, D. José María Hernández Pérez.

Comparecencia de la Directora del Instituto Catalán de la Acogida y de la Adopción (ICAA), D^a Victoria Perarnau i Regás.

7 de abril de 2003:

Comparecencia del Magistrado del Registro Civil Central, D. Juan Vicente Gutiérrez Sánchez.

Comparecencia del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, D. Ignacio Esquivias Jaramillo.

Comparecencia del Director de la Fundación Aldaba, D. Tomás Merín Cañada.

28 de abril de 2003:

Comparecencia de la Catedrática de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Barcelona (UB), D^a Alegría Borrás Rodríguez.

Comparecencia del profesor de Pedagogía de la Universidad de Barcelona (UB), D. Pere Amorós Martí.

Comparecencia del Magistrado en excedencia, D. Ventura Pérez Mariño.

16 de junio de 2003:

Comparecencia del responsable de los servicios de Pediatría y Adolescencia de la Consejería de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la Diputación General de Aragón, experto en enfermedades de menores de adopción internacional, D. Gonzalo Oliván Gonzalvo.

Comparecencia del pediatra del hospital Niño Jesús, de Madrid, especializado en enfermedades de niños adoptados en otros países, D. Julián Lirio Casero.

23 de junio de 2003:

Comparecencia de la Doctora en Derecho D^a María Aranzazu Calzadilla Medina.

Comparecencia del Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Facultad de Psicología de la Universidad de Sevilla, D. Jesús Palacios González.

Comparecencia de la trabajadora social D^a Francisca Gutiérrez Fernández.

15 de septiembre de 2003:

Comparecencia del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, D. Pedro Núñez Morgades.

29 de septiembre de 2003:

Comparecencia del Defensor del Pueblo, D. Enrique Múgica Herzog.

27 de octubre de 2003

Comparecencia de la Presidenta de la Comisión italiana para la adopción internacional, D^a Melita Cavallo.

B) RESUMEN DE LAS OPINIONES VERTIDAS POR LOS COMPARECIENTES SOBRE LOS PRINCIPALES TEMAS OBJETO DE ESTUDIO DE LA COMISIÓN.

SESIÓN DEL DÍA 13 DE JUNIO DE 2002

— **Directora General de Acción Social de la Familia y del Menor del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, D^a M^a Teresa Mogín Barquín.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En cuanto a la evolución de la adopción internacional en España, hay varios elementos que ponen de relieve el proceso que se ha seguido en nuestro país en los últimos años. Si nos remontamos al año 1997, según los datos de los registros consulares españoles, hubo 942 adopciones internacionales. El último año del que hay recogidos datos, el pasado 2001, se han producido 3.428 adopciones internacionales. Es decir, en esos cinco años ha habido un incremento del 264%. Además, los menores adoptados proceden de 32 países distintos, con diferentes culturas, situaciones, legislaciones y sistemas de protección de la infancia.

Según datos estimativos, que hay que contemplar con bastante cautela, en el momento actual se producen en todo el mundo en torno a las 20.000 ó 25.000 adopciones internacionales. La cautela en relación a estos datos deriva de que se trata de estimaciones de distintos organismos. En este caso, la cifra de 20.000 adopciones corresponde al Instituto Interamericano del Niño. España podría en este momento ocupar el tercer o cuarto puesto del mundo en adopción internacional, existiendo países, como Rusia o China, en los que sabemos, por informaciones de sus autoridades, que figuramos como segundo país adoptante. El primer país adoptante es Estados Unidos, con estimaciones aproximadas de adopciones privadas —éste es el sistema vigente allí— en torno a las 13.000.

Hay que destacar que países de nuestro entorno europeo, como Holanda, Francia, Italia y los países nórdicos, tienen una tradición de 20 ó 25 años en los procesos de adopción internacional. Por tanto, el proceso seguido en España en tan poco tiempo ha supuesto la existencia de distintos tipos de situaciones, en el contexto de nuestra complejidad institucional, por ser un país descentralizado,

que se han vivido como problemáticas por parte de muchos de los solicitantes de adopción internacional.

En primer lugar, los plazos en estos procesos de adopción, tanto en su vertiente nacional como internacional, se han entendido en muchos casos como excesivos, a la vista de las expectativas generadas. A este respecto, debe subrayarse que los solicitantes tienen efectivamente expectativas, pero que los menores tienen derechos, cualquiera sea el país donde vivan, lo cual es un elemento importante a tener en cuenta cuando se habla de la adopción internacional.

La situación de la adopción internacional es muy inestable y muy cambiante porque lo es también la de los países de origen de los menores. Hay países que están en muchos casos en proceso de revisión de su propia legislación, por cuanto se entiende que ésta no garantiza adecuadamente la protección de los menores, en el caso de la adopción internacional. Además, durante los últimos años hemos vivido una situación de ratificaciones progresivas del Convenio de La Haya, que han obligado a intervenir en el proceso a las autoridades públicas en los países correspondientes.

Por otra parte, el sistema descentralizado que existe en nuestro país puede producir la percepción de que esto origina distintos tipos de tratamiento según cual sea la Comunidad autónoma de residencia de los solicitantes de la adopción internacional.

En este contexto de rápido crecimiento y de complejidad, hay que entender que además de referirnos al marco jurídico de nuestro país, hay que ser escrupulosamente respetuosos con la legislación del país de origen del menor, lo que en muchos casos conlleva el cumplimiento de una serie de requisitos que condicionan el propio procedimiento de adopción internacional. Así, hay países que, según su propia normativa, imponen la intervención en el procedimiento de una ECAI acreditada en ellos, mientras que otros están poniendo cuotas a la adopción internacional, o la han suspendido, tras un proceso previo en el que había muchas adopciones de este tipo. Hay también países que ponen condiciones a las ECAI que se acrediten en cuanto al número de años de actividad que previamente han de tener. Todo ello hace que la situación sea muy diferente según sea el país de que se trate y el momento concreto en que un solicitante español trate de adoptar un menor por el procedimiento de adopción internacional.

De los 3.428 menores que han sido adoptados por españoles en el año 2001, las cifras más relevantes son las que se refieren a China, con 941, situación que el año 2002 será muy diferente. Siguen a estas cifras las correspondientes a los siguientes países: Federación Rusa 652; Ucrania, 356; Rumanía 333 y Colombia, 319. Se advierte en los últimos cinco años un cambio en relación con el origen de los menores por continentes. Inicialmente provenían, sobre todo, de países de América Latina, mientras que en la actualidad hay un incremento muy notable de países de Europa del Este, aparte del caso de China, país en el que la situación cambiará como consecuencia de las medidas adoptadas recientemente.

La adopción internacional se identifica erróneamente con la solución de los problemas de pobreza de los niños

en el mundo. A este respecto, basta decir que solamente en América Latina hay aproximadamente cien millones de niños bajo el umbral de la pobreza y que, la adopción internacional representa, a nivel mundial, entre 20.000 y 25.000 adopciones anuales. Por tanto, la adopción internacional no es un sistema para resolver la pobreza en el mundo, lo que requiere otro tipo de mecanismos. Hay países como Bolivia, por poner un ejemplo, en el que, a pesar de haber firmado España hasta tres Protocolos bilaterales sobre el proceso de adopción, y existiendo una situación grande de desigualdad y de pobreza, sólo son adoptables aproximadamente unos 100 niños. Cualquiera que sea la situación, a la hora de la verdad, el número de menores en situación de ser adoptados es mucho menor del que se piensa, por cuanto los procedimientos para ello deben ser forzosamente garantistas.

La adopción internacional tampoco es una forma de solidaridad sin más, sino un proceso de filiación que produce la ruptura de todos los vínculos anteriores del menor con su familia biológica, así como la plenitud de la asunción de responsabilidades por los padres adoptantes.

En el proceso de adopción internacional se producen, claro está, desistimientos. Se carece de cifras fiables a este respecto por cuanto muchos desistimientos tienen lugar en una primera fase, cuando los solicitantes solicitan información a la Comunidad Autónoma competente o una ECAI. Según estimaciones, en España, afortunadamente, tenemos un número muy bajo de situaciones de fracaso, pero hay que entender también que estas últimas se aprecian sobre todo en una perspectiva temporal más larga que la que ofrece nuestra propia experiencia. En la medida en que irá creciendo el sistema de adopción internacional, seguramente habrá un mayor número de fracasos. En el futuro veremos situaciones que, probablemente, tendrán su origen en adopciones llevadas a cabo en el año 1996 ó 1997. En cualquier caso, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha encargado una investigación sobre este punto, para detectar los casos que se produzcan y tomar en su momento medidas. Hasta ahora el proceso de adopción internacional se ha visto muchas veces desde la frustración o la preocupación de las familias adoptantes antes de producirse efectivamente la adopción de un menor, pero pocas veces con posterioridad a ella.

Existen en este momento muchos contactos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con las Embajadas en España de los países de origen de los menores adoptados. Muchos de ellas hacen un seguimiento de las adopciones producidas, como, por ejemplo, China o India. También se mantienen contactos intensos, a este respecto, con las Comunidades Autónomas, como Administraciones responsables en materia de adopción, que adquieren el compromiso, en muchos casos de acuerdo con la legislación de los correspondientes países, de efectuar un seguimiento de las adopciones internacionales. Este compromiso exige la aportación de una serie de informes periódicos a los países de origen. Estos informes permiten conocer a esos países como evoluciona la situación de sus menores adoptados. Cuando no se envían los informes correspondientes, con el consiguiente incumplimiento de la legislación del país de origen, se producen consecuencias desfavorables. En con-

creto, en el caso de China, se había producido un retraso por parte de una serie de Comunidades Autónomas en el envío de estos informes y las autoridades chinas paralizaron la adopción internacional hacia España hasta que todas las Comunidades Autónomas se pusieran al día en el cumplimiento de este requisito. Este caso es una manifestación de la necesidad de la cooperación en esta materia en el interior de España, pues basta con que una Comunidad autónoma no realice bien el seguimiento de las adopciones internacionales para que se vea afectado todo el sistema.

Es cierto también que en el caso de China este país ha producido retrasos en el proceso de adopción internacional. En este momento, según los datos proporcionados por nuestra Embajada en Pekín, debe de haber en lista de espera del orden de 20.000 solicitudes de adopción internacional. El proceso, por tanto, no depende sólo de los países adoptantes, por cuanto China ha adoptado una serie de medidas para retrasar el proceso. Esto está pasando también en otros países, notoriamente en Rumanía, donde previsiblemente la legislación va a ser más restrictiva respecto a la situación actual. La adopción internacional es, pues, un proceso en estado de evolución, en el que hay países que han tenido en su momento un incremento importante de este tipo de adopción y posteriormente han adoptado medidas restrictivas, por razones que no nos corresponde valorar.

Aunque el procedimiento de adopción internacional en España no haya resuelto todos los problemas, contiene elementos muy positivos. Es preciso subrayar la demostración de valores que supone la iniciación de un proceso de este carácter por parte de los solicitantes españoles, que aspiran a tener un hijo independientemente de su origen cultural, étnico o territorial. Además, este proceso se lleva a cabo desde hace poco tiempo en España y ello ha supuesto un esfuerzo desde el punto de vista legislativo. A pesar de que la legislación española pueda ser ampliamente mejorable, hemos sido de los países más adelantados a la hora de establecer un mecanismo garantista para los menores adoptados. Hacer adopciones privadas sin intervención de la autoridad pública es muy sencillo, pero hacer una adopción que garantice los derechos de los menores, y trate de evitar cualquier forma de tráfico de niños, es para sentirse muy satisfecho, por haber puesto por encima de todo el interés del menor.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Un elemento importante en el proceso seguido en los últimos años en España fue la ratificación del Convenio de La Haya de 29 de mayo de 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, ratificado por Instrumento de 30 de junio de 1995, para tratar de garantizar los procesos de adopción internacional, evitando fenómenos de tráfico de niños, secuestros y cualesquiera otros de semejante índole. El Convenio entró en vigor en España el 1 de noviembre de ese mismo año, siendo el nuestro el primer país europeo re-

ceptor de menores adoptados internacionalmente que lo firmó.

Una vez ratificado el Convenio de La Haya, se aprobó, con la unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios, La Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor. En su artículo 25 se contiene la regulación de la adopción internacional. En él se establecen los tres elementos que constituyen el armazón de este tipo de adopción:

1º. Intervención de las autoridades públicas en el proceso en calidad de autoridades centrales, atribuyendo esta competencia a las entidades y servicios públicos de protección de menores de las Comunidades Autónomas.

2º. Exigencia del certificado de idoneidad para los adoptantes.

3º. Posibilidad de participación en los procedimientos de adopción internacional de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI), como entidades privadas sin ánimo de lucro.

La adopción internacional en nuestro país tiene los mismos requisitos que la adopción nacional. Nuestro sistema de protección de menores indica que la adopción es siempre el último recurso, puesto que en la medida de lo posible se trata de que los menores vivan en su ambiente familiar. Las garantías que existen para los procedimientos de adopción nacional son similares a las que se exigen en adopción internacional, teniendo siempre en cuenta la aplicación de la legislación del país de origen de los menores.

Una vez establecido el marco jurídico general de la adopción internacional entre 1995 y 1996, se aprobaron los Decretos para la habilitación y acreditación de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI) por parte de las Comunidades Autónomas, en desarrollo de lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996 de protección jurídica del menor.

De acuerdo con la legislación vigente —la Ley Orgánica 1/1996 establece que las entidades públicas de protección de menores son las competentes en esta materia—, tenemos 23 autoridades centrales en materia de adopción internacional, entre las que se cuentan las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Forales del País Vasco, además del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Hay que destacar que países de nuestro entorno como Holanda, Francia, Italia y los países nórdicos tienen una tradición de varias décadas en los procesos de adopción internacional. La mayoría de ellos mantienen un sistema administrativo centralizado en esta materia. El sistema administrativo español, por tanto, está caracterizado por una mayor complejidad, derivada del marco constitucional y legislativo vigente en nuestro país, y ello ha de tenerse siempre en cuenta a la hora de entender el proceso de adopción internacional en España.

El hecho de que España sea parte del Convenio de La Haya, lo haya recogido en su legislación e intervengan en esta materia todas las Comunidades Autónomas no sólo hace al sistema más complejo, sino sobre todo más garantista. Ello dilata sin duda los plazos y hace que los procedimientos sean más complicados, pero todo el marco legal está pensado para que sea un sistema que proteja y garan-

tice los derechos de los memores, y esto indudablemente hace que los solicitantes perciban muchas veces que existe un alto grado de complejidad.

El papel de las Comunidades Autónomas es absolutamente fundamental. Si el sistema está descentralizado no puede ser igual en todas partes. Ello no quiere decir necesariamente que se produzcan desigualdades o injusticias, puesto que éstas se producen por otras razones, cuando el sistema de derechos no está suficientemente articulado por los que lo deben cumplir. En nuestro país la legislación tiene carácter orgánico y es de obligado cumplimiento en todo el territorio español. Existen además Fiscalías de menores que siguen las instrucciones de la Fiscalía General del Estado, junto con un Poder judicial independiente. Es decir, hay mecanismos de control que garantizan los derechos y hay también unas Comunidades Autónomas que en materia de protección a la infancia han hecho un avance tremendo, y cuentan en su mayoría con abundante legislación y sistemas de protección modernos y eficaces.

Que la competencia sea de las Comunidades Autónomas, no significa que las cosas se hagan mal, aunque se hagan de forma distinta. Las distintas Administraciones públicas están obligadas a cumplir la Ley orgánica de protección jurídica del menor por igual.

La información fundamental para los solicitantes en los procedimientos de adopción internacional ha de ser proporcionada, en consecuencia, por las Comunidades Autónomas, evitando otras vías de información menos seguras, como Internet, según se ha detectado. En nuestro país incumplir la legislación relativa a la adopción es un delito, y en esta materia hay que decir muy claramente a todos los solicitantes de adopción internacional que existen unas leyes pensadas para garantizar los derechos del menor y que la garantía de su cumplimiento corresponde a las Comunidades Autónomas. Lo que hay que hacer por tanto es recurrir a las mismas. A partir de ahí todo depende de las expectativas de los solicitantes, en función de sus características personales, para lo que está establecido como primer paso la obtención del certificado de idoneidad.

En cuanto a las actuaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia —autoridad central competente a efectos de transmisión de comunicaciones según el artículo 6.2 del Convenio de la Haya— se resumen en las diez siguientes desde los años 1994 y 1995:

1ª. Creación de una Comisión de relación con los demás Ministerios afectados por este proceso (Asuntos Exteriores, Interior, Justicia).

2ª. Cooperación con las Comunidades Autónomas, como entidades públicas competentes tanto para la expedición de los certificados de idoneidad de los solicitantes de adopción internacional como para la acreditación de las ECAI y el seguimiento de los expedientes de adopción internacional.

Esta cooperación tiene en la actualidad tres mecanismos. En el nivel técnico existe una Comisión técnica interautonómica, que se reúne cada tres meses para analizar las situaciones problemáticas que pueden mejorarse. Se han tratado en ella los problemas relacionados con la idoneidad

de los adoptantes, la situación de las ECAI y la situación de los distintos países de origen. Esta Comisión técnica funciona a petición de cualquier representante de una Comunidad Autónoma.

En el segundo nivel administrativo se ha establecido una Comisión de Directores Generales, que viene reuniéndose aproximadamente tres o cuatro veces al año, y tiene siempre en su orden del día los problemas relativos a la adopción internacional.

En el tercer nivel, existe la Conferencia Sectorial en esta materia, que precisamente a partir de la Proposición no de Ley aprobada en el Congreso de los Diputados el año 2001 en materia de adopción internacional, tiene también como punto permanente del orden del día una información sobre la situación de la adopción internacional.

3ª. Creación dentro del Observatorio de la Infancia —que reúne a todas las instituciones públicas y privadas con capacidad de interlocución en esta materia— de un grupo de trabajo sobre adopción y acogimiento. En este momento la coordinadora de este grupo es la Directora General del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

4ª. Celebración desde los años 1995 y 1996 de una serie de Jornadas y cursos de formación para profesionales y técnicos, con la idea de intercambiar todo tipo de experiencias en relación con la dinámica evolución de la adopción internacional, tanto en nuestro país como en los distintos países de origen de los menores. Asimismo, se mantienen todos los años Jornadas de trabajos con las ECAI.

5ª. Mantenimiento de reuniones anuales con el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las instituciones competentes de las Administraciones Públicas para examinar los aspectos jurídicos de la adopción internacional.

6ª. Realización de estudios en materia de adopción internacional, en colaboración con las Comunidades Autónomas. El último de ellos ha sido concretamente el Manual Práctico para la adopción internacional, que resulta de un acuerdo de la Comisión de Directores Generales competentes en la materia.

En la actualidad se ha iniciado una investigación para valorar los casos de fracaso en los procesos de adopción internacional en nuestro país puesto que hasta ahora los problemas detectados constituyen una cifra muy pequeña. Este estudio se va a realizar en colaboración con una serie de Comunidades Autónomas y será importante para comprobar cómo está evolucionado el seguimiento de los menores adoptados en España.

7ª. Mejora de la información que se proporciona, tanto por parte del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales como de las Comunidades Autónomas, a los solicitantes de adopción y a los medios de comunicación. Esta es una línea especialmente importante, por cuanto en los países con mayor tradición en materia de adopción internacional, como por ejemplo Holanda, se ha comprobado que un número considerable de solicitantes, una vez puesta de manifiesto toda la información, ha desistido de su solicitud de adopción durante el proceso previo.

Dentro de la información que ha de facilitarse a los solicitantes es importantísimo indicarles las expectativas que existen en relación con los distintos países de origen, ad-

virtiéndoles de que se pueden producir modificaciones en el curso del procedimiento, no por parte de España sino por causa de la evolución de la legislación en esos países.

8ª. Seguimiento, aplicación y efectividad de las resoluciones parlamentarias, comenzando por la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados y, en su día, de lo que se deduzca del Informe de la Comisión Especial constituida en el Senado.

9ª. Celebración de reuniones periódicas con los países firmantes del Convenio de La Haya para analizar las situaciones que van produciéndose en relación con aquél.

10ª. Mantenimiento de las relaciones con cada uno de los 32 países de origen de los menores adoptados en España por el procedimiento de adopción internacional. En este punto tiene una especial importancia el papel de nuestras Embajadas, como primera de fuente de información y colaboración con las Administraciones públicas correspondientes.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales está llevando a cabo actuaciones, en los casos en que se considera necesario, para llegar a la firma de protocolos bilaterales con los distintos países, manteniendo también reuniones multilaterales en este ámbito. Se organizó concretamente en Chile un Congreso en materia de adopción internacional junto con el Instituto Interamericano del Niño, y a partir de ese momento se celebran cada año, en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), cursos en Iberoamérica con el fin de valorar la situación de la adopción internacional en esta zona.

El Convenio de La Haya trata de dar prioridad al interés del menor más allá de los intereses y presiones de los solicitantes en los distintos países. Este es el punto de vista adecuado, por muy comprensible y lógica que sea la presión de los solicitantes. Si se detecta cualquier tipo de irregularidad en un caso de adopción internacional en un país, la administración española realiza un seguimiento especial del mismo. Ello ocurrió por ejemplo en Guatemala, país con el que se mantuvieron contactos intergubernamentales por vía diplomática para resolver la situación creada. Si se trata de casos individuales se denuncian ante la Fiscalía.

El Servicio Exterior del Estado ha hecho también un gran esfuerzo en los últimos años en materia de adopción internacional. El que se haya alcanzado la cifra de adopciones actual, el que hayamos sido capaces de establecer relaciones con los países de origen y conocer su legislación, el que en el caso de China —este ejemplo es importante— ocupemos el segundo o tercer puesto como país adoptante, se ha debido en buena parte a este esfuerzo.

La adopción internacional tuvo un incremento muy importante en España a consecuencia de una serie de reportajes en medios de comunicación. Sin embargo, otros países no han conseguido hasta ahora establecer un procedimiento tan garantista como el nuestro y en ello han tenido un importante papel nuestras Embajadas. No obstante, no se puede pretender —ni desde luego sucede en ningún país— que las Embajadas españolas hagan una serie de labores, como son las labores de acompañamiento, asesoramiento, ayuda y gestión de una serie de trámites, para las cuales, precisamente, el Convenio de La Haya y nuestra legislación plantean la existencia de las ECAI, reconocidas

simultáneamente en España y en el país de origen de los menores adoptados.

Con todo, en muchos países en los que no existe acreditada una ECAI o tienen un sistema de adopción privado, las Embajadas españolas realizan muchas labores de ayuda, asesoramiento y mediación. En este punto es preciso hacer referencia a países concretos, ya que de lo contrario es muy difícil tratar situaciones tan distintas. Así, el Procurador General del Salvador nos felicitaba recientemente por el papel que estaba haciendo la Embajada española en su país, donde funciona la adopción privada.

Por otra parte, los Consulados españoles tratan siempre con las familias adoptantes, puesto que, en uso de su competencia en materia de Registro Civil, realizan las inscripciones correspondientes o facilitan los visados a los menores adoptados que por alguna razón no pueden recibir todavía el pasaporte español.

El incremento notable de la adopción internacional en España no hubiera sido posible sin el tremendo esfuerzo realizado por todas las Comunidades Autónomas. Debe tenerse en cuenta que no había experiencia previa y que nos encontrábamos ante una legislación totalmente nueva.

Las entidades públicas de protección de menores en España han hecho un esfuerzo increíble en poco tiempo. Debe insistirse en que estamos comparándonos con países con veinte o veinticinco años de experiencia y que no tienen además las demandas que tenemos en España. Existe además una cierta presión social y emocional fácil de comprender ante los plazos de espera en este campo.

El proceso de adopción internacional tiene fundamentalmente dos plazos. En primer lugar, el que representa su tramitación en España. La consecución del certificado de idoneidad está en torno a los seis o siete meses, con alguna que otra disparidad en algún caso concreto. Este plazo no debe ser reducido. Este certificado es una garantía para el menor y tiene que ser tramitado con la intervención de un equipo técnico y varias entrevistas con los solicitantes, con el fin de garantizar que el adoptado estará en la mejor familia posible y que no se va a producir ningún tipo de fracaso. Existe por otra parte un debate acerca de la posibilidad de expedición de certificados de idoneidad a los solicitantes de adopción con carácter universal, es decir, con validez para todos los países. Los psicólogos y técnicos en esta materia no son partidarios de este tipo de certificados. A este respecto hay que tener en cuenta que muchas veces las Administraciones públicas procuran facilitar todos los trámites a los solicitantes, pues hay una presión social importante, pero en el caso de los certificados de idoneidad el planteamiento de los especialistas es muy contrario a facilitar certificados con carácter universal para no desvirtuar el contenido de este documento, que garantiza la adecuación de los solicitantes.

Hay un segundo plazo, correspondiente a la tramitación del procedimiento en el país de origen. Con independencia de todas las gestiones que se llevan a cabo a través de nuestras Embajadas, si en el país de origen el proceso de adopción internacional lleva un año o año y medio de tiempo, difícilmente se puede hacer nada, salvo tratar de ayudar a ese país en la medida de lo posible. Desde luego no se puede forzar la reducción de los pla-

zos, si éstos implican el cumplimiento de su legislación interna, pues debemos respetar no sólo al menor sino a las leyes de los países de origen.

Ha de insistirse en la idea de que la información sobre la situación de los países de origen debe darse a los solicitantes de adopción internacional en tiempo real. Por ello tanto las Comunidades Autónomas como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales son siempre muy prudentes al dar la información correspondiente. Pueden surgir problemas que, en cualquier momento, cambien la situación.

Cada vez se firman menos Convenios bilaterales en materia de adopción internacional por la sencilla razón de que hay más países que han ratificado el Convenio de La Haya. En la medida en que ese Convenio establece un procedimiento garantista, con intervención de las autoridades de los países parte del mismo, se hace innecesaria la firma de un Convenio bilateral. No debe olvidarse que cuando se firma un Convenio bilateral es porque o bien no hay aplicación del Convenio de La Haya o hay que clarificar el procedimiento de adopción internacional por ambas partes.

En la actualidad, se está pendiente de una reunión con Ucrania, para tratar de establecer un Protocolo bilateral que ofrezca garantías en el procedimiento de adopción de menores por parte de solicitantes españoles en ese país.

También se encuentra el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pendiente de la situación en Filipinas, porque en principio no era necesaria la firma de un Protocolo Bilateral en materia de adopción internacional, pero recientemente han sido devueltos cinco expedientes y se va a intentar resolver la situación suscribiendo un Convenio, para conseguir una efectiva protección de los menores.

Debe comprenderse que estamos hablando de negociaciones entre Estados. En muchos casos la adopción internacional origina una sensibilidad especial, por el hecho de constatar que los menores de un determinado país no encuentran en él una solución y deben ser adoptados por otro país con más recursos. Esto ha obligado a dar muchísima importancia a las reuniones multilaterales, con el fin de que España, que de repente se ha convertido en un país muy importante en materia de adopción internacional, no sea vista como un país en el que sus ciudadanos quieren adoptar y no como un país que desea cooperar en materia de protección de la infancia.

En Rumanía, por ejemplo se ha colaborado en el pasado en programas de protección a la infancia, todavía sin demasiado éxito a la vista de que el sistema de protección a la infancia sigue siendo vulnerable en ese país. No obstante, la Administración española seguirá cooperando con las autoridades rumanas a través de programas europeos o de cooperación bilateral.

En los países en los que no se admite la adopción plena, y sólo existe la adopción simple, como por ejemplo Nepal o Guatemala, la Administración española, para facilitar precisamente la adopción de menores por parte de solicitantes españoles, ha previsto la posibilidad de que la adopción simple constituida en dichos países pueda perfeccionarse en el nuestro. Para ello se han concedido visados de entrada a los menores en España, siempre y cuando conste su situación jurídica de abandono o el consentimiento de los padres bio-

lógicos para que la adopción simple pueda convertirse en España en adopción plena, con ruptura definitiva de los lazos jurídicos con la familia originaria. No obstante, en Guatemala, y debido a diversas irregularidades que han sido puestas en conocimiento de las autoridades de ese país, se ha suspendido el proceso de adopción internacional a iniciativa de la propia Administración española.

Cuando se detectan irregularidades, se han denunciado siempre al fiscal. Se considera que ha de tenerse en cuenta cualquier denuncia interpuesta por incumplimiento de nuestra legislación o la del país de origen. En esta materia no se puede ser tolerante. Todos entendemos que las familias pueden tener unas expectativas, pero no puede actuarse de manera distinta a la establecida en la legislación aplicable, básicamente por interés del menor.

La Administración del Estado se preocupa del seguimiento en tiempo real de lo que sucede en cada país de origen, para poder informar al momento. Cuando se tiene información, según se recibe, automáticamente se traslada a todas las Comunidades Autónomas.

Existen desde luego una serie de países concretos que presentan problemas:

Rumanía, por ejemplo, suspendió su anterior proceso de adopción internacional el año 1996, como consecuencia de las incidencias detectadas en el mismo. El sistema de adopción se reinició con una nueva legislación desde el año 1998 hasta el 2000. En el año 1998 hubo 84 adopciones de menores rumanos por adoptantes españoles, en 1999, 280 y en 2000, 583. Sin embargo, todo el mundo conoce que el Parlamento Europeo aprobó un Informe poniendo de relieve las debilidades del sistema de protección rumano. Como consecuencia de ello, el Gobierno rumano tomó de nuevo la decisión de suspender la adopción internacional en Rumanía. Ante esta suspensión, se han producido distintos tipos de situaciones. En algunos casos, los expedientes de adopción se hallaban ya en la última fase, pendientes de autorización judicial, conforme al Convenio de La Haya. En otros casos, se trataba de expedientes presentados antes de producirse la paralización del proceso, pero sin que hubieran alcanzado la fase judicial.

La suspensión acordada por el gobierno rumano preveía no obstante la posibilidad de conceder adopciones internacionales en casos excepcionales por una Comisión especial. Esta no es una buena solución, pero se trata desde luego de una decisión de las autoridades rumanas, cuyos criterios en materia de concesión de adopciones por vía excepcional se desconocen. Los expedientes presentados por ciudadanos españoles antes de la paralización acordada por la Administración rumana se sitúan en torno a 1.200. Por parte española, si esos expedientes cumplen los requisitos establecidos en nuestra legislación interna, se intentará seguir adelante con el procedimiento, pero debe tomarse en cuenta que la nueva legislación rumana en materia de adopción internacional, actualmente en preparación, va a ser previsiblemente mucho más restrictiva, entre otras cosas porque en Rumanía ha caído radicalmente la tasa de natalidad y el número de niños en situación de ser adoptados va a disminuir mucho. A través de la Embajada española, la Administración del Estado intentará que poco a

poco se vaya dando solución por la vía excepcional a los casos ya planteados, pero es difícil que hasta finales del año 2002 pueda reiniciarse ningún proceso y la legislación, como se ha dicho, será seguramente mucho más restrictiva.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

En este momento, se encuentran acreditadas en España, por parte de las Comunidades Autónomas, 38 entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI) que funcionan en 21 países. Todo ello supone un elemento de gran complejidad.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es partidario de que, en la medida en que sea posible, se facilite la adopción internacional a través de las ECAI, porque eso supone que estas realizan las labores de acompañamiento, mediación y asistencia en el país de origen.

Las ECAI tienen una delegación de potestades que les ha sido conferida por la Comunidad Autónoma competente y salvo que se produzca su desacreditación, como ya ha sucedido en algunos casos, existe una garantía de que realizarán su trabajo adecuadamente. Eso da una serie de garantías en el procedimiento.

El Convenio de La Haya y nuestra legislación interna apuestan por las ECAI, pero hay muchos casos en los que su intervención no es posible bien porque no existan como entidades acreditadas en el país de origen de los menores o porque se produzca algún problema normativo. Por ejemplo, la legislación rusa exige que las ECAI que actúan en ese país tengan una antigüedad de 5 años. Este requisito ha supuesto que solamente se hayan podido acreditar dos ECAI y que se haya realizado un buen número de adopciones de forma independiente.

El sistema de la adopción independiente no es la forma más adecuada de garantizar el procedimiento de adopción internacional. Lo mejor es que la adopción internacional se haga, en la medida de lo posible, a través de ECAI. En Ucrania, por ejemplo, no se permite la adopción a través de ECAI y, cuando se repasan las cifras de adopción por países, se advierte que ha crecido mucho la adopción en ese país, realizándose la remisión de los expedientes a las autoridades ucranianas a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En torno al 20 % de los expedientes de adopción internacional se gestiona a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En cuanto a diferencias de tratamiento de las solicitudes entre Comunidades Autónomas, se insiste que España posee una Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor de obligado cumplimiento en todo el territorio español, habiendo hecho un esfuerzo importantísimo en esta materia todas las Comunidades Autónomas. Las diferencias que se dan, por tanto, no afectan a los derechos de los menores y pueden afectar a los solicitantes en la medida en que en un procedimiento seguido en una Comunidad Autónoma haya o no una ECAI acreditada o una mayor o menor experiencia de adopción en relación con determinado país o mejores servicios administrativos.

En el marco de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de adopción internacional, la mayoría de las cuestiones suscitadas se han resuelto por consenso. Ha habido incluso un caso reciente en el que era difícil un acuerdo, como era el reparto del cupo asignado a España por China. Sin embargo se llegó a un consenso con todas las Comunidades Autónomas, con generosidad por parte de algunas de ellas. Y se ha llegado a un acuerdo teniendo en cuenta que hay un doble sistema de tramitación en China de las solicitudes de adopción internacional, a través de ECAI o a través del procedimiento oficial de la Administración española. Ello obligaba a sumar los dos procedimientos para conseguir el acuerdo.

Las diferencias que perciben los ciudadanos son experiencias muchas veces personales, muy lógicas en su mayoría, pero no permiten deducir que exista un tratamiento distinto. Lo que existe, desde luego, es una situación diferente según el país y el momento en que se quiera adoptar.

Las ECAI hacen un papel fundamental. Se han hecho mejoras importantes para evitar que haya Comunidades Autónomas donde no haya ECAI acreditadas para un determinado país, existiendo a este respecto un acuerdo interautonómico que funciona, tanto cuando la ECAI resulta obligatoria para tramitar una adopción en un país como cuando no lo es. Así, se puede tramitar el expediente de adopción internacional instado por un residente, por ejemplo, en Extremadura a través de una ECAI acreditada en Valencia.

Respecto del seguimiento, evaluación y control de las ECAI, es sin duda muy importante que se mantenga su naturaleza jurídica de entidades sin ánimo de lucro y que persigan siempre el interés del menor. En este sentido, además de la revisión de los distintos decretos de acreditación en función de los trabajos de las Comisiones interautonómicas, existe un acuerdo en virtud del cual, en el supuesto de que una Comunidad Autónoma inicie un expediente contradictorio para desacreditar a una ECAI, todas las demás Comunidades Autónomas en las que se encuentra acreditada deberán también abrir ese mismo expediente. En este punto debe hacerse un esfuerzo, por cuanto la situación de una ECAI que está desacreditada en una Comunidad Autónoma no lo está en otra es muy complicada.

En la Comisión de Directores Generales se viene trabajando en los aspectos relativos a la revisión de los Decretos de acreditación de las ECAI para introducir por ejemplo, el seguro de responsabilidad civil en caso de incumplimientos contractuales. No obstante la competencia en esta materia, es de las Comunidades Autónomas sin que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pueda imponerles nada.

Lo que cuestan las ECAI depende también del procedimiento que se sigue en cada país, de los servicios que cada una de ellas proporciona y de si se proporciona mayor o menor formación a los adoptantes. No obstante, la Comisión técnica Interautonómica y la Comisión de Directores Generales estudian los mecanismos que hay que mejorar para su adecuado control. Se han producido ya tres casos de desacreditación en virtud de expediente contradictorio iniciado por las Comunidades Autónomas y ha habido otros casos en que esta desacreditación se ha producido a instancias de la propia ECAI por falta de viabilidad.

Cuando las ECAI solicitan la autorización de la Comunidad Autónoma competente tienen que presentar un proyecto en el que se especifique quienes serán sus representantes, las características de su actividad y sus costes. Los criterios de acreditación de ECAI son en general de común aplicación por parte de las Comunidades Autónomas. No obstante, una de las cuestiones que resaltan las Comunidades Autónomas, cuando se trata del control de las ECAI, es la dificultad de que lleguen denuncias de los solicitantes, porque si las hay durante el procedimiento, una vez que llega el menor desean olvidar el proceso y no plantean un escrito formal en relación con las posibles incidencias que se hayan producido en la actuación de la ECAI. Falta por tanto documentación en muchos casos y eso fue especialmente reseñable cuando se produjo una desacreditación de una ECAI en Madrid, pues costaba encontrar denuncias concretas por escrito que avalasen lo que había sucedido.

Para el adecuado control de las ECAI, cuando se producen incidentes, como fue el caso descrito de Madrid, se pide también información a las Embajadas y Consulados españoles en los países de origen en que se encuentran acreditadas. En general, cuando se realiza una visita oficial a alguno de estos países por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, lo primero que interesa saber es cuál es el comportamiento de los representantes de las ECAI acreditadas en él. Si hay alguna denuncia se toman medidas, comunicándolo inmediatamente. No obstante, la Administración española tiene una experiencia muy corta en esta materia, pues debe entenderse que la primera ECAI se acreditó en 1996 y la mayoría de ellas fueron acreditadas en 1997 y 1998.

En relación con el volumen económico de la actividad de las ECAI, hay que tener en cuenta que hay 38 entidades acreditadas y que entre ellas las hay grandes y pequeñas, actuando en países muy distintos, por lo que la situación es muy dispar.

Hay diversidad de costes en los procedimientos tramitados por las ECAI. Cuando se acredita, las Comunidades Autónomas exigen la presentación de un proyecto económico y valoran sus necesidades.

Es necesario que las familias solicitantes de adopción, cuando se produzcan incidencias o irregularidades en el proceso, lo denuncien por escrito. La Administración actúa siempre con elementos de prueba y mediante resoluciones motivadas. Cuando se produce una denuncia se abre un expediente contradictorio por parte de la Comunidad Autónoma competente. La Administración General del Estado no es competente para acreditar o desacreditar a una ECAI, pero si le llegan denuncias se transmiten inmediatamente a la Comunidad Autónoma.

Es muy importante el papel de las ECAI para acompañar y ayudar a las familias, informarlas y generar expectativas claras. Los profesionales han hecho un esfuerzo muy grande, a través de cursos de formación, lo que no quiere decir que el proceso de adopción internacional no se viva muchas veces con angustia por parte de los solicitantes. No hay peor caso en la adopción internacional que decir que se puede adoptar fácilmente en un determinado país y luego que las cosas vayan de forma muy distinta. Hay que informar de las expectativas partiendo de que la adopción inter-

nacional es un procedimiento complejo, que tiene grandes dificultades, implica el cumplimiento de la legislación española y de la del país de origen del menor y que, entre tanto, puede darse siempre alguna incidencia que cambie la situación y que nadie pueda controlar. Por eso es fundamental el papel de las ECAI en España y en los países de origen de los menores.

4. Integración familiar y social en España de los menores adoptados por el procedimiento de adopción internacional.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como se ha dicho, ha encargado un estudio para detectar los posibles casos de fracaso de la integración familiar y social de los menores adoptados por el procedimiento de adopción internacional en España, no obstante, los vínculos entre los menores adoptados con sus respectivos países de origen se siguen en muchos casos manteniendo. Hay muchas asociaciones de padres que los sostienen a través de contactos con las Embajadas de los países de origen, como por ejemplo es el caso de China. Este país cuenta además con los informes de seguimiento que deben serles remitidos por las Administraciones autonómicas españolas.

SESIÓN DEL DÍA 23 DE SEPTIEMBRE DE 2002

— **Presidenta de la Asociación para la Defensa, Amparo y Garantías en la Adopción y en el Acogimiento de Menores (DAGA) y miembro fundador de la Coordinadora de Asociaciones en Defensa de la Adopción y el Acogimiento (CORA), D^a María del Mar Calvo Cortés.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En principio y fin de la adopción internacional es el interés superior del menor, pero en la práctica los solicitantes padecen la buena o mala gestión de la Administración y de las ECAI. En muchas ocasiones tienen la sensación de que el interés superior del menor es una especie de coartada para justificar malas prácticas, omisiones, incumplimientos de contrato, negligencias de gestión y vulneración de los derechos de las partes.

La defensa de los derechos de los menores en un proceso de adopción internacional se realiza también desde el respeto del derecho de los padres adoptantes, que por otra parte no están reconocidos ni enumerados en ningún instrumento y son objeto de vulneración permanente.

Hay que evitar confusiones: administrativa y socialmente la adopción es un remedio subsidiario y es una manifestación de solidaridad, pero no hay que olvidar que las familias adoptantes quieren hijos.

Es preciso también tener en cuenta que el proceso de adopción internacional dura varios años. Puede durar desde un año y medio hasta cuatro o cinco, lo que da lu-

gar a una cantidad de situaciones, en muchos casos no deseadas.

En primer lugar, cuando los solicitantes se enfrentan a un proceso de adopción internacional no existe ningún tipo de información sobre programas de acogimiento adoptivo de menores. Todos sabemos que no existen niños para la adopción nacional, pero cuando se refiere a este tipo de adopción, las Comunidades Autónomas aluden a bebés en situación de abandono. Sin embargo, existen cientos de niños internados en centros de acogida que con programas adecuados podrían ser susceptibles de ser adoptados nacionalmente.

La información que se recibe de las Comunidades Autónomas durante todo el proceso de adopción internacional, especialmente en la fase inicial, es imprecisa, inexacta y en muchos casos desfasada. Las circunstancias concretas de los distintos países son desconocidas y no hay comunicación entre las Comunidades Autónomas y las autoridades competentes en dichos países. En muchos casos lo que saben del procedimiento en concreto y del país de origen es lo que les cuentan las ECAI y los propios padres.

Existen también importantes diferencias y discriminaciones entre las Comunidades Autónomas a la hora de otorgar certificado de idoneidad a los solicitantes, aspecto que se trata particularmente en el epígrafe 2º.

La adopción internacional es un negocio cuyo montante asciende a 160 millones de euros, teniendo en cuenta las 10.000 adopciones constituidas en los últimos cuatro años a una media de 20.000 euros cada una. Legalmente está prohibida la obtención de beneficios indebidos, pero esto se maquilla fácilmente, logrando que contablemente al final del año los ingresos sean iguales a los gastos malgastando el dinero. Teóricamente el mayor número de expedientes gestionados por una agencia produciría una reducción de costes, pero ello no ha ocurrido en ningún caso.

Por ello se deben hacer propuestas de modificación de la situación actual a fin de que la adopción internacional sea legal, transparente y cuente con todas las garantías. También se debe modificar la legislación del Estado, en particular el Código Civil, tipificando causas de privación de patria potestad, para que los menores que están en centros de acogida en España puedan ser adoptados.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Los servicios administrativos de las Comunidades Autónomas competentes para la adopción internacional no tiene expertos en la materia. En muchos casos se desconoce la legislación aplicable en el país de origen de los menores. Tampoco existe un servicio de apoyo post adoptivo. Hay un sistema de información y formación a la familia en la fase inicial, cuando la adopción es una idea y el niño no tiene cara, pero cuando el niño es una realidad, ha llegado a nuestro país y la familia tiene problemas —a veces llegan niños muy mayores y surgen dudas sobre cómo tratarlos y solucionar los distintos problemas—, si se acude a los servicios de las Comunidades Autónomas se comprueba que

no existe ningún tipo de apoyo. Muchas Comunidades no han instaurado el registro de quejas previsto en la Ley Orgánica 1/1966 de Protección Jurídica del Menor.

También existe un grave problema en lo que respecta a la aceptación por parte de las Comunidades Autónomas de la preasignación de los menores a los solicitantes de adopción internacional, por cuanto aplican los criterios que se contiene en la legislación autonómica para la adopción nacional. Casi todas las Comunidades Autónomas tienen señalado como criterio eliminatorio el que la pareja adoptante haya cumplido los cuarenta años, lo que plantea problemas serios, especialmente en el caso de China.

La información que reciben las familias de las Administraciones autonómicas competentes es insuficiente. Se limita por lo general a indicar qué países admiten familias monoparentales, cuál es la edad mínima de los adoptantes, la estancia que exige el país de origen y las ECAI acreditadas en él, y a continuación se recomienda a las familias, entregándoles una relación de las ECAI acreditadas por países, que las visiten para así tener mayor información al elegir país.

En esas reuniones informativas, las Comunidades Autónomas informan a los futuros adoptantes de que se realizará un estudio psicológico y otro económico-social acerca de los mismos, debiendo elegir el país de adopción para que tanto en los informes psicológicos y económico-sociales como en el certificado de idoneidad se haga constar. Está prohibido que se haga figurar en el certificado de los informes elección alguna respecto de sexo y raza, pero se señala que ha de constar expresamente si la familia está dispuesta a aceptar alguna deficiencia psíquica o física del menor. Uno de los requisitos que aparece como esencial es la edad máxima del menor que se quiera acoger.

Para realizar los informes psicológicos y económico-sociales las familias han de someterse a entrevistas, si bien para realizar estos estudios existe una disparidad de situaciones absolutamente increíble. Así, en algunas Comunidades Autónomas los informes sólo los realizan gratuitamente los servicios de la propia Comunidad, con tiempos que van desde los cuatro o cinco meses hasta el año; en otras Comunidades estos estudios se realizan pagando a través de turnos de intervención profesional o de conciertos con empresas de las Comunidades Autónomas. Estos informes son los que justifican la denegación o la obtención del certificado de idoneidad, si bien existe un caso singular en la Comunidad Autónoma de Asturias en la que el certificado de idoneidad se puede obtener por silencio administrativo. Ello origina a los padres adoptantes un problema añadido: obtienen por silencio administrativo ese certificado, pero necesitan el documento en que se acredite que son idóneos.

La idoneidad se convierte en un juicio sumarísimo a través de las entrevistas que deben realizar las familias con psicólogos y trabajadores sociales. Los criterios para la realización de estos informes los marca cada Comunidad Autónoma.

La denegación del certificado de idoneidad obliga a las familias al cambio de domicilio a otra Comunidad Autónoma, a la espera de uno o dos años para intentar obtener una nueva idoneidad, o a iniciar un proceso judicial im-

pugnando esa denegación. Estos procedimientos judiciales se han ganado siempre, pero se produce un efecto pernicioso, como ha ocurrido por ejemplo en La Rioja, puesto que en el certificado se ha hecho constar que esa idoneidad se ha obtenido en virtud de sentencia judicial, lo que ha obligado a la familia adoptante a dar un buen número de explicaciones en el país de origen del adoptado.

Un ejemplo patente de la vulneración de los derechos esenciales de los padres, común en todas las Comunidades Autónomas, es que el certificado de idoneidad no se les entrega nunca a los solicitantes. Algunas Comunidades incluso no entregan copia del mismo ni de los informes psicológicos y económico-sociales.

Los servicios de menores de las distintas Comunidades Autónomas, bien por falta de información, bien por falta de formación adecuada, han confundido el significado de la idoneidad.

La gestión del expediente en el país de origen del menor se puede hacer legalmente de dos formas. Por un lado, puede ser tramitado directamente por la propia Comunidad Autónoma, como autoridad central, debiéndose enviar en este caso al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que es quien se reserva, según el Convenio de La Haya, las comunicaciones con los países de los menores, para que a su vez lo traslade por vía diplomática a las autoridades competentes del país de origen. Una vez que se presenta el expediente, es la propia familia quien debe activar el procedimiento y encargarse de presentar la preasignación del menor a la Comunidad Autónoma competente para que sea aceptada. Se observa que cuando las familias tramitan el expediente directamente se reduce el plazo de tramitación, en función del país y de sus circunstancias. Así por ejemplo, en Rusia actualmente si la familia gestiona el expediente, puede tardar del orden de seis meses en constituir una adopción internacional; si hace la gestión a través de una ECAI acreditada en ese país puede tardar de dos a tres años.

La segunda forma de tramitar un expediente de adopción internacional es la gestión a través de una ECAI. Esta fórmula es la habitual y supone casi el 90 % de los expedientes tramitados. Se señalaron los numerosos problemas que presenta la tramitación de las adopciones internacionales a través de las ECAI, que serán expuestos en el epígrafe 3º.

En relación a la regulación legal de la adopción internacional en España y a la organización y funcionamiento de las Administraciones competentes, se formularon las siguientes propuestas:

— Debe modificarse la legislación del Estado, en particular el Código Civil, para facilitar la adopción de menores en España por parte de familias españolas.

— Ha de existir una ley de adopción, bien con carácter de legislación básica o como ley de armonización, en la que, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas, se reconozca los derechos de los adoptantes y se regule la función del representante en el país de origen del menor, con funciones de auxilio de las embajadas y con un único contrato.

— Debe crearse un organismo o unidad administrativa de ámbito nacional, dependiente preferentemente del Mi-

nisterio de Asuntos Exteriores, para la coordinación de la adopción internacional, con presencia de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, del Interior y de Justicia, así como de las Comunidades Autónomas y de los padres adoptantes. Organismos similares existen en otros países.

— Deben fomentarse los convenios bilaterales con los países de origen de los menores para simplificar y, sobre todo, agilizar la tramitación de los expedientes.

— Tiene que haber una regulación homogénea de los procesos de idoneidad, con un respeto básico a los derechos de los padres, procurando que el certificado de idoneidad sea un instrumento de ayuda a la adopción y no un enjuiciamiento a la capacidad de los adoptantes.

— Debe instaurarse, principalmente, un modelo público de gestión de los procedimientos de adopción internacional que garantice la transparencia y la legalidad de las adopciones. Subsidiariamente, debe establecerse una regulación homogénea de los requisitos de acreditación de ECAI, puesto que realiza una función casi pública.

— Debe conseguirse una regulación homogénea para la acreditación de las ECAI.

— Ha de existir un modelo de contrato único en las ECAI en el que se reconozca los derechos de los solicitantes de adopción y los de la propia ECAI. El coste inicial del proceso a pagar por los solicitantes no debería ser nunca superior al 50 % y el resto debería abonarse en el momento en que el menor adoptado llega a nuestro país.

— Debería existir un apoyo específico desde las Embajadas a las familias.

— Los costes y honorarios de la adopción internacional, en torno a 30.000 euros, tendrían que ser desgravables del Impuesto sobre Renta de las Personas Físicas sin limitaciones del salario de los padres ni cuantía de los honorarios satisfechos.

— Es necesario que todos los incentivos a la natalidad y aquellos que se recogen en el IRPF para los menores de tres años se apliquen a los menores adoptados y se computen los tres años a partir de la fecha en que llegan al país.

— Deben crearse servicios de postadopción.

— Ha de obligarse a las ECAI a actuar con la misma transparencia en la gestión económica que cualquier otro tipo de empresa, con depósito de cuentas anuales e identificación de los honorarios de sus dirigentes.

— Ha de regularse nuevamente la obtención del certificado de idoneidad por los solicitantes de adopción internacional, estableciendo plazos máximos para obtenerla (seis meses si los informes los elabora la Administración y un mes si se llevan a cabo por otro procedimiento), clarificando los requisitos de obtención y denegación, evitando el enjuiciamiento y procurando comprobar básicamente si existe un deseo compartido de la familia par adoptar así como un entorno favorable para la integración del menor y para cubrir sus necesidades de desarrollo.

— El certificado de idoneidad debe ser válido para cualquier país, sin que sea necesario iniciar o esperar durante un plazo para comenzar un segundo proceso de adopción.

— Deben conciliarse los derechos de los menores y de los adoptantes puesto que la mejor defensa del interés superior del menor parte del respeto de los derechos de los

adoptantes, por la sencilla razón de que ellos son los primeros interesados en que ese menor tenga una familia.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Se produce una falta de control absoluto en la ECAI por parte de las Administraciones tanto en la fase inicial del procedimiento como en el desarrollo de su función. Hay también falta de transparencia en lo que se refiere al funcionamiento de las ECAI. Existen modificaciones de situaciones jurídicas, de contratos y del funcionamiento de las ECAI sin que se dé traslado de estas circunstancias a las familias. Por otro lado, existen contratos leoninos con costes abusivos, en los que a veces se produce modificaciones unilaterales del precio por una aparente inflación. Se da el caso curioso de que casi todos los contratos se firman con un precio en dólares, pero si en el país de origen del menor se ha producido un proceso inflacionista se revisa también el precio del contrato.

Asimismo no existe información médica sobre la situación de los menores y no se proporciona apoyo de la Administración a las familias ante los distintos problemas. Falta también una regulación de la figura y funciones de los representantes de las ECAI en los países de origen de los menores, que son piezas esenciales en todo el procedimiento.

Las relaciones de las familias adoptantes con las ECAI se establecen en una primera fase mediante la información básica que aquellas facilitan acerca de los países de origen de los posibles menores adoptables. Estas relaciones se materializan con la firma de un contrato tipo de adhesión, que no se puede modificar pues ha sido visado por la Comunidad Autónoma correspondiente. Estos contratos contienen generalmente causas de exención de la responsabilidad de las ECAI, casi de forma absoluta. No se prevé en ellos la rescisión del contrato por incumplimiento de la ECAI, aunque sí por incumplimiento de la familia adoptante. Por medio de estos contratos, la ECAI se compromete a prestar servicios de información, asesoramiento, envío del expediente al país de origen y recepción de la asignación del menor, así como a mantener la comunicación con la familia, advirtiéndole acerca del momento en que debe viajar al país de origen para constituir la adopción. No consta en estos contratos como objeto de los mismos ni la constitución de la adopción internacional ni la mediación para conseguirla. Los costes en estos contratos no están desglosados. Generalmente son cantidades a pagar en dos o tres veces: el 50 % a la firma del contrato, el 30 ó 40 % en el momento de la asignación del menor, y el 10 % restante cuando el menor viaja a España. Esta forma de pago de la prestación de servicios de las ECAI no fomenta que las adopciones se realicen de forma rápida. Tampoco se diferencia lo que son costes de lo que son honorarios, ni aparece la identificación del representante en el país de origen ni la forma de contacto con este ni las funciones que ha de desarrollar.

Las ECAI se autojustifican permanentemente, diciendo que no actúan con ánimo de lucro, con lo cual cambian el

enfoque de su función y se consideran ONG, aunque cobran varios millones. Este criterio les hace cometer un error en la gestión de los expedientes de adopción internacional porque lo hacen con el criterio de ayuda humanitaria, no con el criterio de prestación de servicios, al que vienen obligados porque están gestionando intereses de otras familias.

Las observaciones críticas a la actuación de las ECAI deben, no obstante, ponerse en relación con la realidad del país de origen de los menores. No hay ECAI buenas o malas, sino que dependen de la situación en los respectivos países de origen.

Las ECAI generalmente presentan los expedientes de adopción en la Administración competente del país de origen y esta teóricamente los remite a los orfanatos o a la Administración regional correspondiente.

La asignación de los menores formalmente la realiza los países de origen y consiste, en general, en una ficha en la que constan nombre y apellidos del menor, fecha de nacimiento, orfanato, causa de su estancia en la institución correspondiente y alguna indicación estereotipada acerca de sus características. Los países parte del Convenio de La Haya añaden alguna información médica, y en los que no lo son las ECAI ofrecen la posibilidad de obtener un informe médico por 200 ó 300 euros más.

La asignación debe ser aceptada por la Comunidad Autónoma antes de ser presentada a las familias, con el fin de que esa Administración compruebe que aquella se ajusta al procedimiento legalmente establecido. Con carácter general no se aporta nunca la certificación de adoptabilidad del menor que es un elemento absolutamente esencial del proceso y que no se gestiona nunca, pese a que aparece recogida en el artículo 16 del Convenio de La Haya como un informe que deben preparar las Administraciones del país de origen del menor en el que conste su identificación, su adaptabilidad, su entorno y medio social, las causas de su situación jurídica de adoptabilidad, su situación médica, sus antecedentes familiares y su acreditación y la constancia de que se han obtenido los consentimientos necesarios para la constitución de la adopción.

Las ECAI confunden el certificado de adoptabilidad con la ficha de asignación de los menores, siendo sorprendente que las Comunidades Autónomas no lo exijan. A pesar de que el Convenio de La Haya es una norma vigente y aplicable a todos los procesos de adopción internacional, la obligación de presentar o recoger la información que prevé dicho Convenio sobre la adoptabilidad de los menores no aparece recogida en ninguno de los decretos de acreditación de las ECAI.

Una vez aceptada la asignación del menor por la Comunidad Autónoma y por parte de la familia adoptante se devuelve al país de origen. Con ello teóricamente el expediente está completo y sólo falta presentarlo para la constitución judicial o notarial de la adopción. Casi todos los países prevén que sean las propias familias las que insten judicialmente la constitución de la adopción y que al juicio acuda el servicio de menores competente para defender los intereses del menor e informar sobre si la adopción favorece a su interés o no.

En algunos casos, los países de origen requieren que, antes de celebrar el juicio, se haya establecido previamente contacto con el menor. Este requisito no está amparado en ninguna norma jurídica, pero ha fomentado que exista un negocio paralelo, organizado por los representantes de las ECAI en los países de origen, para prestar servicios de traducción y alojamiento a las familias adoptantes a precios elevadísimos. En general, en el momento de la asignación del menor a la familia la ECAI ha cobrado ya casi el 90 % del contrato, con lo cual el 10 % que ha de entregarse en la constitución de la adopción no le reporta ningún beneficio económico.

Con el fin de constituir la adopción, las familias acuden al país de origen para conocer al menor y asistir a la celebración del juicio correspondiente. La asistencia a este la realiza, generalmente el representante de la ECAI o un empleado de este, que teóricamente expresa las manifestaciones de los padres. Pero en un acto tan importante —hay que tener en cuenta que la adopción es irrevocable— debería estar presente un abogado para que las familias estuvieran mínimamente asesoradas sobre las declaraciones que se están vertiendo en el juicio.

Los problemas de las familias con las ECAI en los países de origen son comunes y presentan particularidades diferenciadas sólo en función del país de origen. Es significativo que sólo les den plazos orientativos de espera y que no se les informe acerca de la fecha en que ha sido presentado su expediente a la Administración del país o al juzgado correspondiente.

Por fin, y después de superar un rosario de problemas y desgracias, el menor llega a España. Es entonces cuando la familia necesita ayuda, aunque no existe nadie que le atienda, no habiendo profesionales expertos en adopción internacional.

Ha de propugnarse la instauración de un modelo público de gestión en los procedimientos de adopción internacional que garanticen la transparencia y la legalidad de estas adopciones para que progresivamente desaparezcan las ECAI y el proceso sea gratuito, sin perjuicio de que si fuera preciso abonar costes se fijen para ello, tasas, exacciones parafiscales o precios públicos. Subsidiariamente, si no se consigue establecer un modelo de gestión pública, debiera establecerse una regulación homogénea de acreditación de las ECAI dado que realizan una función pública.

Presidenta de la federación española de entidades colaboradoras de adopción internacional (CEECAI), Doña Floren López Adán

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

La situación social del momento, caracterizada entonces por las adopciones ilegales del tráfico de menores, llevó a España a ratificar la Convención de La Haya en materia de adopción internacional. Con ello, una cuestión que había sido exclusiva del ámbito privado pasó a ser competencia de la Administración pública.

Entendiéndose que debe primar siempre la protección del menor, la competencia que asume la Administración pública en materia de adopción internacional se centra en tres apartados: elaboración de los certificados de idoneidad, mediación en el proceso de adopción y seguimiento postadoptivo. En la actualidad sólo las dos últimas competencias mencionadas son delegadas por la Administración en las ECAI. Hay Comunidades Autónomas que delegan sólo la mediación y hay Comunidades que delegan tanto la mediación como el seguimiento postadoptivo.

España sólo lleva seis años trabajando en materia de adopción internacional. Países como Holanda, Noruega o Suecia llevan varias décadas trabajando en ello. Por tanto, es evidente que hay muchas cuestiones que todavía se nos escapan. Es precisamente ahora, transcurridos ya cinco o seis años, cuando comenzamos a preguntarnos qué está sucediendo, qué hay que hacer, cuáles son los errores, cómo los podemos solucionar.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

La ratificación del Convenio de La Haya, su posterior desarrollo en nuestro ordenamiento a través de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, provocó la aparición en el territorio español de una dispersión normativa y un número excesivo de ECAI, por cuanto cada Comunidad Autónoma, como autoridad central, tiene potestad para acreditar las ECAI que considere necesarias, lo cual se hizo a través de los correspondientes decretos autonómicos. No hubo por tanto una planificación previa de lo que podría suceder ni de la posible demanda y la solución eficaz de los conflictos que pudieran surgir.

Anualmente se celebra una reunión de trabajo entre la Administración General del Estado y las ECAI sobre un tema concreto. El año pasado el tema de la reunión fue la calidad en la mediación de las ECAI. En todos estos encuentros se ha hablado acerca de cómo tienen que ser los representantes de las ECAI en los países de origen, de las normas autonómicas y su armonización, de los problemas que pueden surgir con las asociaciones de padres, es decir, de una serie de problemas de los que se viene hablando desde hace bastantes años, pero respecto de los cuales no se han producido soluciones.

Llevamos bastante tiempo diciendo que sería necesario que existiera un órgano independiente, formado por todos los que intervienen en la adopción internacional, por cuanto este proceso no es un campo exclusivo de la Administración pública. Hay que tener en cuenta que si bien afecta a la Administración del Estado y a las diversas Comunidades Autónomas, como autoridades centrales, también afecta a los técnicos que están trabajando en la materia, a las ECAI, a las asociaciones de padres y a especialistas en derecho internacional y en protección de menores. Es necesario que aparezca este órgano independiente y que, a la hora de tener que solucionar un problema en un país de origen de un menor, alguien tenga la potestad de

hacerlo. La ausencia de este órgano está originando muchas tensiones innecesarias.

Sería interesante que todo el mundo ratificara el Convenio de la Haya sobre adopción internacional y que todo el mundo siguiera el mismo procedimiento. Pero la realidad es que no es así. No todos los países han ratificado el Convenio y tienen una autoridad central en el país de origen y otra en el país de destino. Los países que no han firmado no se suman a este procedimiento y tienen las autoridades que su propio ordenamiento interno marca.

En cuanto a la obligatoriedad de elección del país de origen del menor, con carácter previo a la iniciación del procedimiento de adopción internacional, ello viene establecido por las Comunidades Autónomas. Éstas, a la hora de expedir el certificado de idoneidad, que es una competencia que en ningún momento se delega en las ECAI, piden al solicitante que decida el país que desea. Si ello está bien o mal es algo que no podemos juzgar porque es potestad de las Administraciones públicas y no entramos en este asunto.

Las funciones de las ECAI van a ser prácticamente las mismas en países en los que la figura del mediador es imprescindible y en aquellos otros en que no lo es. Lo que va a variar es el procedimiento. Al no seguir un procedimiento establecido, por ejemplo, en cuanto a la preasignación, no es lo mismo Perú o Bolivia que Rusia. En los países que han ratificado el Convenio de La Haya, se confirma mediante la preasignación del menor que efectivamente toda la documentación es correcta, se envía a la correspondiente Comunidad Autónoma y se espera a que esta dé el visto bueno, con lo que se sigue o no el proceso de adopción. Con la respuesta de la Comunidad Autónoma se establece contacto con la familia, se le da la correspondiente información y se va coordinando el viaje de los solicitantes al país de origen. No ocurre así en Rusia, porque los padres tienen que viajar hasta allí, han de tener la preasignación en Rusia como país de origen y la documentación que aportan no pasa el correspondiente organismo público. Es imposible que existan las mismas garantías desde el momento en que la autoridad central española no tiene conocimiento de la llegada del menor a España hasta que esta se produce. Se intenta garantizar este proceso a través de la ECAI, pero es algo propio de cada una de ellas recoger la documentación, llevarla al organismo correspondiente y presentarla diciendo que una pareja determinada ha obtenido la asignación de un menor.

En relación con el certificado de idoneidad, una vez que se establece la mediación en la adopción internacional, el procedimiento, según el Convenio de La Haya es el siguiente: la Administración expide el certificado de idoneidad y lo remite a la ECAI correspondiente, no se lo da a los padres adoptantes. Lo que suele hacer la ECAI es una copia de todo el expediente, puesto que entendemos que los padres tienen derecho a tener sus informes y su certificado de idoneidad en todos los casos. Lo que sucede con los países que no funcionan con ECAI es que la Administración no suele dar a los padres una copia del certificado de idoneidad. Se trata de una cuestión absurda, puesto que no tiene sentido que un solicitante que haya hecho el trámite a través de una ECAI tenga copia de su certificado de idoneidad y que, por el contrario quien no lo haya hecho a través de alguna ECAI no lo tenga. Todos deberían tenerlo.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

La Federación española de entidades colaboradoras de adopción internacional (CEECAI) se fundó el año 1999 con diez ECAI, que no tenían prácticamente más de dos años de experiencia. Actualmente de las diez ECAI fundadores continúan ocho. En principio no ha sido una federación a la que se hayan sumado otras ECAI sencillamente porque no lo han solicitado. La intención futura es que la federación sea un órgano más abierto al resto de las ECAI.

Después de seis años mediando en adopciones internacionales se resume la experiencia de CEECAI en las siguientes consideraciones:

— Las ECAI nacieron como fruto de una necesidad y exigencia social de las familias que deseaban adoptar a sus hijos con garantías de legalidad y transparencia.

— Las ECAI son asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro con distinto origen. Algunas de ellas son ONG o asociaciones de padres o de profesionales. En todas ellas concurren otros requisitos, como la ausencia de ánimo de lucro, que estén dirigidas por personas de reconocida solvencia o que cuenten con el correspondiente equipo multidisciplinar. En la actualidad, los solicitantes españoles de adopción internacional pueden tramitar su expediente a través de estas entidades, cuando así lo permita o lo exija la legislación del país de origen, o a través de los consulados españoles en los países de origen de los menores.

Sirviendo lo anterior como contexto en el que surgen y actúan las ECAI, se plantean las siguientes cuestiones:

1ª. Ejerciendo las ECAI una competencia delegada de la Administración, llama la atención el que esta competencia se concrete únicamente en una función de control e inspección de la Administración y no en un apoyo efectivo para desempeñarla de forma conjunta y satisfactoria.

2ª. Es hora de que se establezca la naturaleza jurídica de las ECAI, para saber cuál es el límite de su competencia y establecer sus derechos y responsabilidades.

3ª. Se advierte la falta de unificación de la normativa. Ésto resulta perjudicial, en primer lugar, para los futuros solicitantes, que según tengan su residencia en una Comunidad u otra les será aplicable un régimen más beneficioso o perjudicial; en segundo lugar, para las ECAI, que se ven obligadas a aplicar diferentes criterios y normativas a los solicitantes dependiendo de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan. Por ello sería indicado una unificación de criterios en la normativa de adopción internacional, a ser posible mediante un modelo único de decreto autonómico.

4ª. Para conseguir la unificación normativa, es importante la intervención de los profesionales de las ECAI, dado que son los que viven la realidad de la práctica de la mediación en adopción internacional.

5ª. En cuanto a la viabilidad de inviabilidad de las ECAI, existe un prejuicio respecto de la necesidad de controlar los beneficios indebidos de las mismas. La mayoría

cierra los ejercicios contables con pérdidas, algo que parece por el momento no llamar la atención de ningún organismo. Nos parece correcto que se solicite a todas las ECAI estudios económicos e informes de auditoría, si esto sirviera para dar una solución a las pérdidas y no para seguir hablando de los decretos de control de ganancias indebidas o excedentes, algo bastante difícil en la dinámica actual de la adopción internacional con países que cierran, paralizan o alargan los procesos de adopción o tienen políticas inestables.

6ª. Es bastante grave que no exista una comisión permanente que sirva como interlocutor válido sobre cualquier cuestión o conflicto que pueda surgir en los procesos de adopción con padres, ECAI, Administraciones públicas, países de origen, etc.

7ª. Es lógico y adecuado el control de las ECAI por parte de la Administración competente, pero resulta contradictoria con este control la permisividad administrativa frente a personas que indebidamente asesoran, median o tramitan en el ámbito de la adopción internacional, como despachos de abogados, asociaciones de padres, traductores, etc. En su artículo 4º el nuevo decreto de la Comunidad de Madrid se enfrenta a este tema, pero sería imprescindible la creación de un régimen sancionador al respecto. No basta con decir que no se pueden permitir las mediaciones ilegítimas si ello no conlleva una sanción.

8ª. El Estado español debería dar apoyo administrativo a cada una de las ECAI en los países de origen de los menores frente a las autoridades centrales de estos países.

9ª. Las ECAI asumen una competencia delegada por la Administración pública, con las correspondientes exigencias. Sin embargo no se acompaña esta delegación de ningún tipo de recurso, sosteniéndose las ECAI mediante la financiación privada aportada por los solicitantes de adopción para llevar a cabo el servicio de mediación. La viabilidad de la ECAI depende del número de solicitantes, usuarios de un servicio que a su vez pagan. Llegan a producirse por consiguiente importantes contradicciones, puesto que el derecho que tienen los padres a exigir sus servicios a la ECAI choca a veces con lo que la Administración establece que debe hacer la correspondiente entidad. La dispersión de entidades, la variedad de agentes mediadores y el insuficiente número de países en los que puede realizarse una adopción internacional hacen que las ECAI difícilmente subsistan, poniendo en peligro la suerte de los procesos de adopción que se llevan a cabo. Por ello resulta imprescindible y necesario el reconocimiento de las ECAI como un servicio público de mediación internacional, con la correspondiente firma de un concierto técnico-económico en el que se delimiten tanto las funciones y responsabilidades de las ECAI como la contraprestación económica que han de recibir por el desarrollo de este proyecto.

En respuesta a las preguntas de los miembros de la Comisión, se hicieron, entre otras, las siguientes consideraciones:

— Por término medio, entre los profesionales que trabajan en la ECAI figura, en primer lugar, un coordinador. Luego se suele tener un asesor jurídico, aunque muchas

veces suele coincidir con la figura del coordinador. También se tiene un psicólogo. Todo depende del tipo de ECAI de que se trate.

— Externamente las ECAI cuentan siempre con varios profesionales como por ejemplo un pedagogo para la formación de los solicitantes, y un médico.

— En cuanto a los recursos que podría ofrecer la Administración a las ECAI, estos debería consistir en un apoyo a la infraestructura fija de las ECAI, al igual que se está haciendo con los servicios de mediación familiar. Cuando se crea un servicio de mediación familiar, la Administración lo saca a concurso y señala una cantidad para gastos fijos y ciertas cantidades que tiene que pagar cada particular que use este servicio. Si se hiciera esto para las ECAI, ello supondría que los solicitantes no tendrían que pagar tanto dinero en los procedimientos de adopción porque los gastos fijos estarían cubiertos y tampoco sentirían la contradicción que representa el pagar, por una parte la totalidad del servicio y por otra tener que someterse a los criterios de la Administración.

— En cuanto a los costes del procedimiento de adopción internacional varían en función de los países de origen. La tónica general es que los países de Sudamérica son más baratos porque los representantes de las ECAI en ellos cobran menos, mientras que los países del Este son más caros. La adopción es un tema muy complicado y debe hacerse mediante representantes que sean profesionales honestos debidamente cualificados, aceptados y acreditados siempre por los países de origen.

— La CEECAI ha pedido que la normativa vigente en materia de ECAI establezca un contrato marco con unas determinadas características, manteniendo su condición de arrendamiento de servicios. La obligación de la ECAI es que el proceso sea lo más legal y transparente posible y que se haga de la mejor manera, pero la conclusión del proceso depende de los países de origen y no puede garantizarse la constitución de la adopción.

— La CEECAI es partidaria de una legislación general en materia de adopción internacional para toda España, bien a través de una ley de armonización o de legislación básica.

SESIÓN DEL DÍA 7 DE OCTUBRE DE 2002

Dª Pilar García-Cernuda Lago, escritora y periodista.

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

La adopción internacional ha llegado a ser la más generalizada en España porque en nuestro país a penas hay niños, no sólo por índice tan bajo de natalidad sino también porque ya no hay rechazo social hacia las madres solteras. La mayoría de los niños se adoptan fuera de España lo que ha obligado a firmar convenios con diversos países. Hay poca información por parte de las CC.AA. sobre cuales son los convenios con determinados países, sobre los países con los que se puede hacer directamente una adopción,

sobre los países con los que no se puede hacer, sobre aquellos en los que ha de intervenir una ECAI, etc.

La adopción es un proceso en sí mismo discriminatorio. En primer lugar, porque los padres adoptivos tienen que pasar una especie de examen que los padres biológicos no tienen que pasar; cualquier mujer puede quedarse embarazada, cualquier pareja puede tener hijos aunque no esté muy preparada para ello, sin embargo, los padres adoptivos necesitan que se les dé una nota prácticamente antes de ser padres.

En segundo lugar, hay una discriminación económica en la adopción internacional, porque cuesta dinero. Ello por un lado implica una primera selección ya que la tramitación del expediente para las personas que puedan pagarse la obtención del certificado de idoneidad a través del colegio de psicólogos por ejemplo va a ser más rápida que la de aquellas personas que lo obtengan a través de la Comunidad Autónoma correspondiente, y por otro, porque hay que ir al país de origen, y eso cuesta mucho dinero. A ese respecto, la compareciente considera que quizá las Comunidades Autónomas podría conceder una especie de becas a los solicitantes sin recursos para que pudiesen adoptar en el extranjero y no se sintieran discriminados frente a los que no han tenido nunca problema para costear el procedimiento.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

La discriminación por la edad es una de las cuestiones que más afecta a los padres adoptantes, pero no viene dada sólo por España, sino incluso por las leyes de otros países. Suele estar en torno a los 50 años. Alguna vez que he preguntado por qué esta edad, siempre dicen lo mismo: porque se intenta hacer todo lo posible para adaptarse a los ritmos biológicos. Dicen que un proceso de adopción debe durar más de nueve meses para que la madre se acostumbre a la idea de que va a ser madre. También es lógico que la madre a partir de 50 años, que biológicamente es difícil que pueda tener ya un hijo, dé paso a generaciones más jóvenes, según dicen, no solamente por la madre, sino por el hijo, pues es mejor que tenga una madre joven. Esos son criterios sociales que se pueden no compartir, pero que han impedido, efectivamente, que muchas mujeres que quieren ser madres adoptantes puedan llegar a serlo; pero también es cierto que muchas mujeres que quieren tener un hijo biológico a partir de los 50 años tienen dificultades, a pesar de que la medicina ha avanzado muchísimo.

Conozco muy poco el derecho de otros países como para hablarles del certificado de idoneidad del país de origen, según la Convención de La Haya. No sé muy bien como funciona en otros países, sólo conozco un caso porque normalmente trato con gente que está en España y gente española. He conocido un caso a través de amigos franceses, en Francia, y el proceso era prácticamente idéntico al español: las entrevistas personales, el certificado de idoneidad, que también entregaban al país de origen del niño a través de las embajadas, etc., con lo cual he dedu-

cido que en el Convenio de La Haya se han marcado las pautas de comportamiento sobre la adopción internacional para todos los países que lo han firmado, que cada vez son más.

Hace aproximadamente trece años decidí adoptar y me fui a la Comunidad de Madrid; rellené los formularios correspondientes, me dijeron que no había ningún problema —la ley permitía a una mujer soltera adoptar— y empecé los trámites. El primero fue el del famoso certificado de idoneidad; me entrevisté con una serie de personas en diferentes encuentros, por supuesto, y a lo largo de varias semanas, y al cabo de unos meses me dieron aquel famoso certificado. Llegué a conocer a cuatro o cinco asistentes sociales distintas que vinieron a mi casa, porque otro requisito era ver en qué medio social y medio económico me movía y qué planteamiento vital tenía.

Un año más tarde, como hago desde hace veinte años, me fui a pasar unos días de vacaciones a la República Dominicana, cuando ni siquiera existían los circuitos del turismo ni esas playas maravillosas que hay ahora, no había nada. Unos amigos míos dominicanos me dijeron que allí era fácil adoptar porque desgraciadamente había muchísimos niños en unas condiciones misérrimas; y les conté lo que me había ocurrido meses antes. Me acompañó una amiga al Ministerio de Asuntos Sociales de la República Dominicana y me dijeron que, efectivamente, se podía adoptar sin ninguna dificultad. Para ello había dos caminos: uno, que ellos me lo tramitaban y que cuando mi expediente estuviera listo con una niña o un niño asignado me avisarían para ultimar todo el proceso en unas semanas; y otro era, según me dijo la persona que me atendió, que yo buscara un niño y ellos me lo darían después en adopción.

Elegí la segunda fórmula, porque sabía moverme en la República Dominicana y, además, porque era mucho más rápido. Y, efectivamente, encontré a mi hija, que tenía, como os decía al principio, nueve semanas. Me la dieron, me fui con un notario al orfanato, me la llevé a un hotel, luego apareció una amiga mía que me la llevó a su casa, y, a continuación, me fui a la embajada inmediatamente para que me dijeran qué tenía que hacer. Allí me dijeron que me hacía falta un certificado español. Tenía el certificado español tras un proceso previo un año antes. Me lo enviaron inmediatamente y al mismo tiempo inicié todos los trámites con un abogado en la República Dominicana. Busqué un notario, busqué un abogado, busqué todo. Afortunadamente, sabía cómo hacerlo, me sabía mover allí, tenía amigos —de hecho, viví allí en casa de unos amigos—, y en un mes aproximadamente me resolvieron el problema.

La verdad es que soy una privilegiada; primero, porque al acudir a la embajada, preguntar por el cónsul y decir que era Pilar Cernuda, que era periodista, el cónsul me recibió inmediatamente. Le conté lo que me ocurría y le pedí que me explicara lo que debía hacer. Me presentó al embajador y los dos me asesoraron muy bien.

Les cuento esto porque, efectivamente, lo mío fue muy fácil, y fue muy fácil, primero, porque en aquel momento no existía convenio con la República Dominicana, con lo cual pude tomar las iniciativas —iniciativas legales, evidentemente—, respaldadas por el gobierno dominicano.

Tuve que hacer todo el trámite de adopción según las leyes dominicanas, y al no existir convenio, España homologaba lo que ya había hecho ante las leyes dominicanas. El embajador me dijo: Yo te tengo preparado el libro de familia y el pasaporte, pero no te lo puedo dar hasta que el Boletín Oficial dominicano incluya que tu niña está adoptada por ti. El día que me lo traigas, inmediatamente te damos el documento y luego nosotros nos ocupamos de que toda esta documentación de la inscripción de la niña sea enviada al Registro General Central en España. Por lo tanto, fue una fórmula muy fácil para mí.

Cada vez me encuentro con más personas que me llaman y me preguntan dónde adoptar y qué camino seguir. Por eso es ahí donde se debería poner más el acento, es decir, que las diferentes Comunidades Autónomas no solamente obliguen a las personas que quieren adoptar a dar su filiación y el país en que quieren proceder a la adopción, sino que sería muy conveniente que se hiciera un díptico, incluso una hoja, en que se les dijera en qué países se puede adoptar en este momento, cómo se realiza esa adopción, si lo pueden hacer los padres directamente —como fue mi caso—, si obligatoriamente ese país exige que se haga a través de una agencia de adopción, cuáles son las agencias que funcionan con ese país y, además, explicar cuáles son las obligaciones de esa agencia.

También quería hacer una especie de canto al personal que trabaja en las administraciones ocupándose de los encuentros, de los exámenes psicotécnicos o de las entrevistas psicológicas con los futuros adoptantes.

Me he entrevistado con 100 ó 140 personas que han querido adoptar, y, sinceramente, no he tenido nunca una queja sobre el trato de este personal, que es admirable. El único problema son los plazos. Hay poco personal, quizá habría que adoptar más medios para que las administraciones públicas pudieran contratar más personal especializado, lo que permitiría que los plazos para conseguir el certificado de idoneidad fueran más cortos; pero las Comunidades Autónomas disponen de muy pocos asistentes sociales.

Se trata de un personal que realmente te atiende —lo sé por propia experiencia— con una delicadeza y una profesionalidad fuera de serie. Alguna vez me he encontrado con personas que me comentan que las preguntas pueden ser un poco incisivas; pero cuando he hablado con la asistente social y le he preguntado que qué tipo de preguntas hacen me ha contestado que cuando se encuentran con alguna pareja en la que hay algo de tipo obsesivo para la adopción, o que se ve que uno está empujado por el otro y que hay alguien que duda, indagan más porque buscan algo que los padres adoptivos a veces no asimilamos: los mejores padres para un niño. Nosotros lo que queremos es el mejor niño para nosotros, y, sin embargo, estos profesionales siempre se ponen en el lado del niño. He visto situaciones muy emotivas de cómo se ponen en el lado de esos niños. Sin embargo, probablemente haría falta más personal.

Hay algunas Comunidades Autónomas que dan ayudas a las familias que no tienen suficientes medios para hacer ese viaje, pero es una ayuda casi simbólica, no llega ni a la décima parte de lo que puede costar un solo billete. En ese

sentido, siempre insisto en que a lo mejor las Comunidades Autónomas podrían conceder una especie de becas a los padres para que pudieran adoptar en el extranjero y no se sintieran discriminados frente a los que no hemos tenido ningún problema para esos desplazamientos, para esos viajes, para esa atención que requieren esos niños en las primeras semanas que están fuera de nuestra casa, fuera del país.

Las iniciativas de información, efectivamente hay algunas; el problema es que hay que actualizarlas permanentemente. Por eso decía al principio que sería suficiente una pequeña hojita. Cambia todo permanentemente. Se firman convenios con nuevos países; algunos de ellos deciden que quieren determinadas ECAI; otros, que no las tienen. Hay momentos en que se cierra el cupo: por ejemplo, Colombia ha estado cerrada al cupo durante varios años; la India ha sido una catástrofe, de repente ha habido un año que ha sido mejor, ahora vuelve a ser una catástrofe. Eso se podría indicar de alguna manera; no se puede poner en un papel oficial que no se vaya a la India porque hay unas circunstancias muy especiales, pero sí se podría poner que en este momento los países en los que probablemente sea más fácil o haya una mayor posibilidad de respuesta positiva por parte de las autoridades son éstos y éstos, con lo cual los adoptantes tendrían una especie de pista de que los otros presentan mayores dificultades.

Las preguntas más habituales son: ¿dónde lo hago?, ¿cuánto tiempo me va a costar hacerlo?, ¿qué garantías tengo de que ese niño que adopte va a ser mi hijo? Porque hay países —como veremos después a lo largo de las respuestas— en los que ha habido procesos de adopción, incluso finalizados —imagino que conocerán el problema que hay ahora mismo con Rusia o desde hace unos días con la India—, pero una vez adoptados esos niños después no pueden venir a España. Además, está la situación paradójica y angustiosa para los padres y los niños de que, como esos hijos legalmente ya no son del padre biológico, sino que ante las autoridades de su país son de los padres adoptivos, alguien tiene que hacerse cargo de esos niños, y ya no lo pueden hacer ni los orfanatos en los que estaban ingresados ni las autoridades del país en el que están residiendo; y, sin embargo, los padres, que son suyos legalmente, no los pueden traer a su casa en España. Realmente, son unas situaciones angustiosas. Ha comentado también la discriminación económica. Ojalá pudiera hacer propuestas para que se ayudara a las familias menos pudientes a tener acceso a la adopción internacional; (...) pero el problema, como siempre, es de presupuesto. Tal vez se puede deducir el dinero de otras partidas para dedicarlo en esto, que me parece que ayudaría a muchas familias españolas y que daría bienestar a muchos niños que en este momento no lo tienen.

Los certificados se mandan a través de las embajadas por valija diplomática al sitio en el que se va a proceder a la adopción. Sí es posible que los padres tuvieran ese certificado, pero tendrían que valorarlo las autoridades competentes. De momento, no lo tiene nadie más que aquellos que realizan la adopción directamente. Pero, aun así, en el momento en que proceden ya a la adopción, la embajada por lo menos tiene que tener el original, como muchos

pueden tener la copia. Lo que sí me consta es que, en algunos casos, ciertas Comunidades Autónomas les dan esa copia sin ningún problema, cuando lo hacen a la embajada, simultáneamente. Por lo tanto, pienso que es un problema de talante personal y de la sensibilidad de los propios responsables de las Comunidades Autónomas. Hay algunos que siguen estrictamente lo que marca la ley, que es mandarlo a la embajada y punto, y hay otros que sin ninguna dificultad expiden una copia a la madre o a los padres adoptantes para que dispongan de él y sepan exactamente qué pone ese certificado de idoneidad.

No se puede generalizar a la hora de contestar si existe divorcio entre la Administración central y los padres adoptantes.

El problema de las asociaciones es que siempre acumulan las quejas. Una asociación nunca está para decir qué felices somos todos, sino que una asociación —y para eso nacen— intenta solucionar los problemas de los socios y de las personas que están adscritos a esa asociación. Cuando me reunía con ellos, acabábamos todos hechos un mar de lágrimas porque eran unos problemas aparentemente irresolubles. Era un cúmulo de quejas que parecía no tener fin porque se acumulaban las de todo el mundo.

Sin embargo, insisto en mi idea inicial, no es de ahí de donde llegan las quejas. Hay algunas parejas, algunas mujeres que dicen que les han hecho unas preguntas demasiado incisivas, pero nada más, ni siquiera dicen que hayan sido unas preguntas incisivas que les produjeran una situación tan violenta que temieran ser descartados como posibles adoptantes.

No conozco a nadie a quien le hayan negado un certificado de idoneidad, excepto a dos personas discapacitadas, las dos ciegas.

Excepto en estos dos casos en que no conseguían el certificado de idoneidad en España —la segunda de ellas sí lo consiguió, pero para una niña ciega, no para una niña sana—, no conozco a nadie a quien hayan dicho que no está capacitada para ser madre. Pero, efectivamente, somos examinadas, y eso es discriminatorio.

¿Se vulneran los derechos de los padres adoptantes? No, creo que no se vulneran derechos, se les exige más, eso sin ninguna duda; pero quizás sí queda vulnerado el derecho a una confidencialidad de su vida personal, de su vida íntima, desde el momento en que hay una asistente social que le pregunta sobre su vida personal y económica. Esa sería, en todo caso, la única vulneración.

¿Falta comunicación entre las comunidades y los países de origen? Sí, porque la ley no obliga a que las Comunidades Autónomas hagan las gestiones en los países de origen de los niños adoptivos, de eso se ocupan las ECAI. El problema es que tienes que hacerlo a través de esas ECAI o bien lo haces tú personalmente. Por lo tanto, el contacto del niño adoptivo es o con el padre que va a ir a adoptarlo, y que se ha movido —como fue mi caso, porque tuve la posibilidad de hacerlo—, o bien a través de la agencia correspondiente; pero las ECAI no tienen por qué hacer esa gestión. Los padres lo saben claramente: o lo hacen en solitario o a través de las agencias. Sí es cierto que las comunidades suelen canalizarlo a través de las agencias, entre otras cosas, porque se evita que estén allí los padres per-

manentemente preguntando qué tienen que hacer ahora y cuándo llega tal o cual papel, y así ya es sólo asunto de las ECAI. Pero, efectivamente, no hay coordinación, no tiene por qué haberla.

Contraté a un abogado porque, como le explicaba al principio, tuve que seguir las normas dominicanas y tenía que solucionarlo. La embajada me dijo que adoptara según las leyes dominicanas y, como no había convenio, ellos homologaban a continuación, que era lo legal. Tuve que comparecer ante una juez.

Por eso insisto tanto en la información, porque en la India se ha dado un problema durante muchísimo tiempo: cada Estado tiene leyes y religiones distintas, no sólo existen gobiernos regionales sino provinciales, y además se funciona directamente con distintos orfanatos; quien manda es el director del orfanato, más que las autoridades regionales.

En cuanto al certificado de los colegios de psicólogos, es una línea que sin ninguna duda agiliza los trámites, pero que, como decía al principio, me parece discriminatoria. Es indiferente para mí y para los padres que el certificado lo haga una asistente social o un colegio de psicólogos. Pero sí sería bueno que todo el mundo tuviera acceso al de los psicólogos si realmente eso agiliza el procedimiento —que lo agiliza—. Lo que me parece injusto es que quien tenga los euros que hacen falta para ese certificado, ahorra en el proceso cuatro o cinco meses, y quien no los tiene o no puede disponer de ellos tiene que esperar más tiempo. Creo que bastante discriminación hay ya en otras cosas como para que encima exista esto.

¿Por qué las ECAI conocen el certificado y nosotros no? Ya he respondido antes a esta pregunta. Por ejemplo, yo conocía el mío, aparte de enviarlo a la embajada también me lo dieron a mí. Hay personas que te lo facilitan, dependiendo de si se ha estado en la Dirección de Asuntos Sociales o en la comunidad autónoma. Personalmente, me tranquilizaba saber qué estaban leyendo sobre mí —luego no era nada especial— porque no sabes si van a ver alguna cosa extraña, sobre el hecho de estar sola, etc. Por eso, haber visto el certificado me dio más seguridad frente a todo el proceso.

Lo que más me pregunta la gente que me llama está relacionado, primero, con las quejas por las agencias de adopción, es lo que más, sin duda; segundo, con el tiempo, que es demasiado largo; tercero, con la edad de los niños, tema que me planteaba otra senadora. Ciertamente, en función de la edad de los padres se les da a los niños de una determinada edad. Con frecuencia, cuando los padres acuden a la adopción ya tienen un pasado —un problema de infertilidad, de que no se han casado y han decidido en un momento determinado ir a la adopción—, y al ser un poco mayores de lo que puede ser una pareja recién casada o recién emparejada, se da prioridad a las parejas y a los jóvenes. Por tanto, en muchos casos el niño que te dan es mayorcito, sobre todo, por un dato: en España hay niños mayorcitos que no acaban de salir de los orfanatos y, antes de que acudas a la adopción internacional para un bebé, te dicen que si quieres un niño de 5 ó 6 años, que hay muchos, puedes llevártelo a casa en 5 ó 6 meses. Eso existe, al igual que la sensación por parte de los padres adoptivos de que

si no quieren ese niño les van a surgir problemas para conseguir uno más pequeño en una adopción internacional. Por eso me preguntan mucho qué pasa si rechazan a un niño español de 12 años, si eso impide que les den uno, por ejemplo, de un año, colombiano.

Y en cuanto a las pautas de comportamiento para los organismos, insisto: información, mayor seguimiento de las ECAI y nada más, porque sensibilidad no les falta, sino que les sobra, y eso me parece lo más importante por parte de los organismos oficiales.

Es verdad que con el dinero compras tiempo, que es lo que decíamos antes, es decir, compras el tardar un año o año y medio, en vez de dos. Desde luego, eso no es una solución, pero se ayuda, y todo lo que es ayudar a que ese embarazo sea más corto es muy importante. A las que podemos disponer de dinero para hacer ese viaje tan largo o para pagar el examen psicotécnico o psicológico del colegio de psicólogos no nos parece importante, pero a quien no lo tiene sí le parece importante.

Con esto les quiero decir lo que digo siempre, que no se puede ir por la puerta de atrás, que hay que ir siempre legalmente, entre otras cosas, para evitar que se reproduzcan esos grupos tan miserables como son las mafias, que las ha habido —creo que ya no las hay—, y que se dedicaban a comprar y vender niños. Pero, desde el momento en que se ha regulado todo, ha llegado a desaparecer

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Por desgracia, lo que veo por diferentes testimonios de personas que han decidido adoptar es que, aunque las agencias se han convertido en un vehículo formidable de resolver problemas, hay algunas que han convertido la adopción en un negocio, a pesar de que supuestamente son entidades no lucrativas. Eso es un hecho muy evidente. Hay personas a las que, antes de franquear el umbral de la agencia, ya les están diciendo que lo primero que deben hacer es depositar medio millón de pesetas y que luego empezarán a hablar; y, a continuación, les dicen que deben tener una formación especializada sobre lo que significa la adopción y que para tener esos conocimientos que ellos les van a ofrecer tienen que depositar 100.000 pesetas más —bueno, sería en euros— para ver un vídeo grabado previamente en el que explican absolutas obviedades. Todo eso lo sé por personas que me han venido a denunciar o a quejarse del trato que estaban recibiendo.

Por tanto, insisto, las agencias de adopción internacional son un elemento fundamental para que la adopción sea más fácil y más asequible; sin embargo, habría que hacer un esfuerzo por parte de las Comunidades Autónomas y de las administraciones locales para que hubiera una mayor información sobre cuáles son las obligaciones de una agencia.

Algunas de ellas incluso te dicen que o se pasa por ellas o no se puede adoptar, lo cual no es cierto porque hay numerosos países que aceptan la adopción directamente —como fue mi caso—, es decir, que alguien pueda acudir a un orfanato, a una maternidad, y consiga un hijo adoptivo.

En mi opinión, los contratos con las ECAI sí que son un tema complicado. Tendrían que llegar a una revisión de algunas ECAI —ojo, que otras no firman contrato—. Como decía en mi primera intervención, hay que entrar a saco en ese asunto por muchas razones. La primera y la fundamental, porque hay ECAI magníficas que funcionan muy bien, que son un verdadero soporte afectivo, administrativo, burocrático para las personas que van a adoptar; y, la segunda, porque hay otras que no son más que un sacadinerio de las personas que van a adoptar, y se nota mucho. Creo que es ahí donde la Administración autonómica y central tendrían que hacer un gran esfuerzo para evitar que determinadas ECAI continúen engañando a algunos padres.

Como ven, las ECAI a veces aprovechan las situaciones de desamparo en un país desconocido para cometer un chantaje como éste, diciéndote que te lleves un niño autista, que además no es el tuyo, pero te decimos que sí lo es, o puedes acabar en prisión por no llevarte a un niño que no es tuyo.

Los contratos con las agencias son leoninos. Quiero hacer una distinción: las hay realmente espléndidas, pero en las que no son espléndidas es posible que el contrato sea el 50 por ciento del dinero para aquí y el 50 por ciento para allá. Así y todo, son unas cantidades enormes porque estamos hablando en muchos casos de cifras que superan los 2 ó 3 millones de pesetas. Por eso, cuando a las agencias les dan las licencias como entidades sin afán de lucro, nos rasgamos todos las vestiduras al ver qué cifras están manejando.

En cuanto a si sería bueno firmar un contrato marco con las ECAI, muy claramente diré que sí. Sobre todo, sería importante que las Comunidades Autónomas controlaran esos contratos que se hacen con las ECAI. No me cansaré de decir que tiene que haber mayor control, eso es algo en lo que he sido recurrente en todas las preguntas que me han hecho. Siempre insisto en este punto, pero siempre me encuentro con la misma respuesta por parte de las responsables de las Comunidades Autónomas —y aquí tenemos a una senadora que ha sido responsable—, que es la falta de personal. Si ya falta personal para las entrevistas con los padres, para atender a los niños que también están a cargo de las personas de las Consejerías de Asuntos Sociales, y además hay que pedirles el control de las ECAI, entonces no dan abasto. Aun así, haría falta ejercer mayor control sobre las ECAI, sin ninguna duda.

¿Hay que abordar seriamente el tema de las ECAI? Sí, por supuesto que sí. Pienso que es uno de los problemas más graves que hay en este momento. Insisto, tenemos la obligación de tener las mejores ECAI del mundo porque les hemos dado la responsabilidad nada más y nada menos que de traer hijos a nuestro mundo, de la misma manera que queremos los mejores ginecólogos, las mejores comadronas; y hay que traer hijos que sepamos que vienen con sus papeles perfectamente legalizados, que no van a hacer trampas, que no vamos a entrar en manos de mafias, es decir, que no vamos a darles un sufrimiento añadido a esos niños, aparte del que ya han tenido, porque nunca nos ponemos en su lugar.

En definitiva, todo esto hay que dejarlo en manos de personas no sólo muy profesionales, sino sensibles, porque

de lo que se me queja la gente es de una frialdad absoluta, de que piensan solamente en el dinero.

Director General de Asuntos Consulares y Protección de los Españoles en el Extranjero, D. Fernando Alvargonzález San Martín.

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En estos momentos, España es un país receptor muy activo, tal y como ya les decía en su comparecencia la directora general de Acción Social del Menor y de la Familia. A pesar de que hace unos años nuestro país apenas tenía experiencia en este terreno, hoy, es el cuarto o quinto país del mundo receptor de adopciones internacionales. En el año pasado se realizaron 3.428 adopciones internacionales y, una vez más, como es la regla habitual, se superaron las cifras del año precedente. Como a continuación también les explicaré, todos y cada uno de los casos de adopción internacional pasan necesariamente por alguna de nuestras Oficinas Consulares, sea a través de la vía del visado que hay que dar a un menor para viajar a España o sea por la vía Registro Civil Consular.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Durante los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo, en el que han participado de lleno el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Servicio Exterior, para procurar unos procedimientos razonables y una buena aplicación del presente marco legal, constituido fundamentalmente —como seguro que saben sus señorías— por el apartado cinco del artículo 9 del Código Civil; por la Ley de Protección Jurídica del Menor, del año 1996, muy especialmente su artículo 25, dedicado a la adopción internacional; y naturalmente, por el Convenio de La Haya, relativo a la cooperación en materia de adopción internacional, del que nuestro país es parte desde el año 1995, y que prevalece sobre las leyes internas por su condición de Tratado Internacional.

Por tanto, en esta primera fase, apenas hay un papel explícito formal para nuestras oficinas consulares y embajadas, pero sí cabe hacer alguna reflexión. No puede ocultarse —sobre todo después de estos años, en que la experiencia ha ido acumulándose— que en esta fase pueden surgir dificultades. Hay que tener en cuenta que en el proceso confluyen dos ordenamientos distintos, el español y el local; en el país de origen puede haber implicadas diversas autoridades administrativas, notariales o judiciales. También hay que tener presente la necesidad de obtener debidamente los consentimientos necesarios para la constitución de la adopción, entre los que destacan, naturalmente, el libre y pleno consentimiento de los padres biológicos del menor. Asimismo, es frecuente que orfanatos o

instituciones de protección de menores tengan un papel determinante en el procedimiento. Por cualquiera de esos interlocutores locales pueden plantearse requerimientos u obstáculos imprevistos. Además, en los últimos tiempos se ha observado que algunos países de origen están cambiando su legislación en un sentido más restrictivo para la adopción internacional, por ejemplo, es el caso de Rumania o de la India. Los futuros padres adoptivos presienten enseguida y hacen reclamaciones contra un alargamiento inesperado de su expediente o la exigencia de requisitos con los que no contaban. Pero no hay que olvidar que la tendencia lógica y natural es que el procedimiento y la legislación del país de origen tome sus precauciones y formule sus exigencias ante la adopción de sus menores por adoptantes extranjeros.

De hecho —y es una señal muy buena—, es cada vez más frecuente que el adoptante español lleve a cabo toda esta primera fase completamente al margen del consulado, sin que por el éste se tenga ningún conocimiento del proceso hasta que el adoptante se presenta en la oficina consular pidiendo que se documente al menor. Ello es especialmente así en los países de origen que han ratificado el Convenio de La Haya, que son cada vez más numerosos: según los últimos datos, en estos momentos, son 46 los Estados que forman parte de dicho convenio. Desde el punto de vista del Servicio Exterior, el Convenio de La Haya ha facilitado mucho las cosas, poniendo orden y estableciendo cauces adecuados para el interés de los adoptantes y del adoptado. Ello no quiere decir que con otros países no puedan entablarse también unas buenas relaciones en esta materia, y así, de hecho, ha sido posible con toda una serie de países que no han suscrito dicho convenio, pero se requiere encontrar en ellos a los interlocutores apropiados, lo que en el caso del Convenio de La Haya está ya resuelto a través de las autoridades centrales.

Voy a proporcionar a sus señorías una copia del principal documento que guía en esta materia a nuestros cónsules, que es una instrucción de servicio, en concreto, la número 404, de 11 de noviembre de 1996. Se trata de un documento de contenido bastante técnico, pero que creo puede ser de utilidad para esta comisión. A modo de resumen, puedo decirles que las instrucciones de todo cónsul español en el extranjero ante una adopción internacional se reducen a dos reglas básicas, que se aplican según la adopción constituida sea o no una adopción plena equiparable a la española, es decir, una adopción que implique o no ruptura total de lazos con la familia biológica. Cuando la adopción constituida localmente es una adopción plena, en la medida de lo posible, el cónsul debe inscribir la adopción en el Registro Civil Consular; y dado que ésta hace adquirir al adoptando la nacionalidad española, debe directamente expedirle el pasaporte español al menor. Normalmente, para constatar que hay una adopción plena, deberá haber una resolución judicial de constitución de la adopción y un certificado de idoneidad expedido por la entidad pública española del lugar de residencia de los adoptantes. Si se trata de un país del Convenio de La Haya, el cónsul no tiene que exigir el certificado de idoneidad, sino tan sólo el certificado de conformidad, previsto en el artículo 23 de dicho convenio y que, implícitamente, al certificar

como conforme la adopción, indica que el certificado de idoneidad ya se obtuvo con anterioridad.

La segunda regla se centra en el supuesto de que no se haya obtenido una adopción homologable con la nuestra. Cuando no se ha producido una adopción plena, la situación es más complicada. Para facilitar las cosas, teniendo presente en primer lugar el interés del menor, pero también el interés de los adoptantes, se ha tratado de buscar criterios de cierta flexibilidad, siempre en el respeto de nuestra legislación. Si los padres adoptivos se proponen realizar posteriormente la adopción plena en España, y no han podido completarla por no permitirlo la legislación local, no resultará posible la inscripción en el Registro Civil Consular de adopción alguna, pero el cónsul podrá dar un visado sobre el pasaporte extranjero del menor, para que dicho menor pueda viajar a España; pero ello con la condición de que quede suficientemente garantizado que, efectivamente, en España se realizará la adopción plena. Para asegurar que se constituirá la adopción plena en España, el cónsul deberá requerir: además de la resolución formal —en este caso, de acogimiento o tutela en el país de origen— y el certificado de idoneidad, también el consentimiento de los padres biológicos, para que ese acogimiento —o adopción simple— pueda convertirse en adopción plena; y en el caso de que los padres no fueran conocidos, el consentimiento de la institución local de protección, en ese mismo sentido, y la declaración formal de abandono en que se encuentra dicho menor. Se trata de adelantar requisitos que, en todo caso, van a tener que exigirse en el momento de la adopción plena en España. Igualmente, el cónsul deberá pedir a los adoptantes un compromiso de que asumirán sus obligaciones de alojamiento, manutención y demás responsabilidades habituales, para la acogida en familia del menor. Por ejemplo, así es como se consigue resolver esta situación en países como la India o Chile, que no permiten la adopción plena de menores nacionales dentro de su propio país.

Sin embargo, no siempre se logra resolver todos los problemas. En general, los países de origen de cultura musulmana no se avienen a expedir la autorización local de salida del menor para residir habitualmente con los adoptantes, por lo que la adopción se hace imposible. A veces se condiciona dicha autorización local de salida del menor a nada menos que los adoptantes acepten una conversión al Islam.

También hay que decir que si se trata de un caso en el que pudiéndose realizar una adopción plena en el lugar de origen, el adoptante se limita a invocar que quiere realizarla después en España, el cónsul tiene instrucciones de rechazar el visado para viajar a España, y pedir que antes se constituya la adopción en el lugar de origen.

La Instrucción de Servicio 404 no es tan concisa como seguramente les gustaría. Ya les había advertido que se trata de una instrucción muy técnica, pero para una comisión que está estudiando este tema, no está de más tener conocimiento de ella. Efectivamente, se refiere a la segunda fase, y usted me ha señalado que el problema está en la primera, y no en la segunda.

Ni que decir tiene que la legislación interna de los países hay que respetarla; puede ser más o menos exigente,

más o menos cambiante, pero no queda más remedio que hacerlo así. En todo caso, para entender mejor la situación, creo que tendríamos que ponernos en su lugar y pensar que nosotros fuésemos un país de origen, un país al que llegan extranjeros y se llevan a sus menores. Es importante intentar comprender el otro lado de la cuestión. Por supuesto, hay que tratar de disuadir a las familias que se empeñen en obtener niños de países en los que la adopción es complicada; pero es que eso —dicho un poco vulgarmente— es de cajón. Y tengo que reconocer que es cierto que a veces vemos familias que se empecinan en conseguir un niño de una determinada nacionalidad —alguna vez ocurre—, pero no es lo más frecuente. Y desde luego —¿qué duda cabe!—, es fácil saber en qué países la adopción internacional es más factible, fácil, regular y normal, y en cuáles hay más dificultades.

Respecto a los protocolos bilaterales, he de decir que efectivamente hay países con los que hemos suscrito estos protocolos, pero me parece importante aclarar que, en realidad, estos protocolos se han quedado un tanto desfasados, una vez que dichos países han entrado a formar parte del Convenio de La Haya. Actualmente, todos los protocolos bilaterales que hemos suscrito y están en vigor lo han sido con países que hoy están dentro de dicho convenio: nosotros suscribimos el Convenio de la Haya en el año 1995 y todos los países con los que tenemos firmados protocolos bilaterales también entraron en el citado convenio, inmediatamente después de firmarlos, por ejemplo, el Protocolo bilateral con Bolivia es del año 2001, a continuación entró Bolivia en La Haya; el Protocolo con Rumanía es del año 1993, inmediatamente después entró en La Haya; el de Perú es del año 1994, después entró en La Haya; el de Colombia es de 1995, después entró en La Haya; el de Ecuador es de 1997, y después también entró en La Haya. Y creo que es importante destacar que incluso hay un artículo en el Convenio de La Haya que, en cierto modo, viene a cuestionar el que se realicen acuerdos bilaterales entre países que ya están dentro de este convenio, y hay unos límites para modificar lo que el convenio prevé. Sin embargo, es evidente que en países que no hayan suscrito el Convenio de La Haya puede ser muy útil la firma de estos protocolos bilaterales, como inicialmente lo fue la suscripción de cualquiera de los protocolos que acabo de citar.

Me gustaría añadir que de nada sirve denunciar un protocolo, porque cuando realmente algo va mal, lo que hay que hacer es ver qué es lo que va mal y tratar de solucionarlo. Por ejemplo, en las circunstancias actuales, de nada sirve denunciar el Protocolo con Rumanía, lo que tenemos que hacer es analizar qué está pasando en este país.

Y paso a explicar cuál es mi opinión sobre la situación de Rumanía, puesto que es un tema que ha sido objeto de varias preguntas. Efectivamente, ha sido la famosa Baronesa y Eurodiputada Emma Nicholson la que en buena medida ha iniciado este conflicto. A raíz de esta situación e implicando al Parlamento Europeo, al Consejo y a la comisión, se le ha mandado el mensaje a Rumanía de que a la vista de ciertas irregularidades —que parece que sí había— en relación con algunos casos de adopción, se podía cuestionar que la legislación rumana estuviera en la línea adecuada, y por tanto, que Rumanía, en esas condiciones,

pudiera entrar en la Comunidad Europea. Naturalmente, esto provocó en las autoridades rumanas un gran efecto. ¿Y qué hizo Rumanía? Anunció que iba a reformar su ley de adopción, y de momento, suspendió todas las adopciones. Realmente, esto es lo que ha ocurrido, y ustedes lo saben perfectamente.

Y en especial, quiero recalcar que, en Rumanía, gestiones se han hecho muchísimas. Eso de que el Gobierno no ha hecho gestiones no es cierto, porque —repito— se han hecho muchísimas y a todos los niveles: empezando por el presidente Aznar, cuando estuvo en Rumanía en diciembre del año 2001; por supuesto, por el eurodiputado Gil Robles, de parte del Parlamento Europeo; por nuestra embajadora en ese país, y aquí, en España, yo mismo he convocado varias veces al embajador rumano para tratar este asunto. Y en cuanto a que no se ha conseguido nada, tampoco es exactamente así; aunque, efectivamente, hay muchísimas adopciones que están registradas —en total hay unas 600 adopciones—, que tendrán que referirse al nuevo sistema que, por supuesto, tardará todavía un tiempo en promulgarse y entrar en vigor. Pero hay varias decenas de adopciones —en total unas 30—, entre aquellas que ya tenían sentencia y niños preasignados, que sí se resolvieron. Y ahora, nuestro embajador insiste en tratar de meter en una vía excepcional —que se ha creado durante este período transitorio— 196 adopciones, que hay que señalar que cada una de ellas plantea circunstancias distintas, y quizás —no lo sé exactamente—, la que usted ha comentado pueda ser una de las excepcionales. En principio, las adopciones en Rumanía habían quedado suspendidas hasta mañana, 8 de octubre, pero ya hace unos días anunciaron que alargaban este plazo hasta el 15 de noviembre. Se espera que haya una nueva ley a finales de este año, pero seguramente tardará en aplicarse.

La senadora Loroño también ha planteado si es un problema el que en España tengamos muchas autoridades centrales. Quizás plantee problemas, pero para la otra parte, no para nosotros, porque, al fin y al cabo, cada autoridad central se relaciona con otra en un país determinado, luego, en todo caso, la confusión podrá venir del otro país, que será el que en un momento determinado tenga que pedir una aclaración. Pero el Convenio de La Haya establece una regla clara: que las autoridades centrales tienen que salir publicadas con carácter oficial. Y de hecho, así lo están; por tanto, sólo se trata de hacer una consulta y ver si ésa es la autoridad central. Y una vez que se entabla la relación, lo lógico es que cada vez se vaya haciendo más fluida y que pueda dar los frutos que se pretende a través del convenio. Desde luego, en esta materia, la competencia de la autoridad central es absoluta y total, y suplanta completamente a todas las demás instancias. En materia de adopción internacional, el Convenio de La Haya es uno de los convenios que más éxito ha tenido y precisamente la clave es ésa: el que en uno y otro lugar quede perfectamente designado quién puede hablar. Porque el problema de las adopciones internacionales es la cantidad de autoridades y de competencias distintas, de unos organismos y de otros, que entran en juego. Y el mérito del Convenio de La Haya es que cada país puede identificar perfectamente a un solo interlocutor; y una vez designado este interlocutor, que son

cada una de las autoridades centrales, éstas son absolutamente soberanas en relación con los expedientes de adopción que tienen en sus manos. Como ustedes saben perfectamente, en el mecanismo establecido por el convenio —concretamente viene recogido en los artículos 17 y 3—, hay un momento en que en cada uno de los dos países se da la luz verde a esa adopción, y a partir de ahí, todo el mundo está obligado a reconocerla.

También se ha referido a que existen países cuya legislación no permite que los menores pierdan su nacionalidad. Creo que a nosotros, directamente, eso no nos plantea tantos problemas y, en todo caso, nuestra legislación sí da la nacionalidad al menor para el que se constituye una adopción plena. Es verdad que hay países, por ejemplo, China, que exige que los niños salgan siempre con un pasaporte chino. En ese momento, así se respeta, porque es la ley interna China, y si no, el niño no puede salir, pero después, en España, se inscribe la adopción y se hace plena, y se le da pasaporte español. Además, los chinos —igual que, por ejemplo, los indios— exigen un seguimiento posterior, y no veo en ello una especial dificultad. Por tanto, únicamente se trata de cumplimentar esas obligaciones a las que uno se ha comprometido.

En cuanto a la adopción consular, en primer lugar, quiero señalar que es una pregunta muy interesante. Efectivamente, en el apartado 5 del artículo 9 del Código Civil, está prevista la adopción por el cónsul. Pero quiero llamar la atención sobre lo siguiente: ésta es una norma introducida en el año 1987, es anterior al Convenio de la Haya, anterior a la Ley Jurídica del Menor y, actualmente, se administra con una enorme prudencia. Hay que tener en cuenta que lo que interesa, por encima de todo, es que el país del menor reconozca la adopción, y normalmente, no se reconoce una adopción que haya hecho el cónsul, de la misma manera que aquí tampoco reconoceríamos la adopción que hiciera un cónsul extranjero en relación con un menor español. Por tanto, en principio, nuestros cónsules no constituyen adopciones, salvo en situaciones muy especiales. Sería el caso, por ejemplo, de un país donde hubiera una colectividad española de cierta envergadura, en la que un menor español se queda huérfano y algún familiar o amigo quisiera constituir una adopción. Es decir, estaríamos hablando de casos en los que se dieran una serie de circunstancias muy concretas: todas las personas implicadas residen en un mismo lugar, se trata de un menor que es español, etcétera. En esta situación, el cónsul tendría la respuesta, y podría constituir una adopción por esa vía; pero, desde luego, no estamos hablando de una adopción internacional. En general, lo lógico es que toda adopción se constituya siguiendo las reglas del Convenio de La Haya, que tantas garantías da a través del mecanismo —que ya he explicado anteriormente—: de dos autoridades centrales que se responsabilizan absolutamente de todo lo que se refiere a su procedimiento y legislación interna.

En relación a Nepal y a otros países en los que tienen distintas figuras que no llegan a ser la adopción plena, he de decir que la Dirección General de los Registros sí ha dado directrices tratando de facilitar que esa adopción, finalmente, quede constituida en España. Habitualmente, lo que hacemos —y es uno de los puntos de la

Instrucción 404— es intentar conseguir todos los sentimientos necesarios que, en cualquier caso, posteriormente hay que obtener, antes del viaje, de manera que no haya que tratar de obtenerlos después. Y efectivamente, dentro de esa evolución que hemos tenido tanto en nuestra doctrina como en nuestra legislación, es notable la modificación del Código Civil del año 1999, que precisamente permite —y el caso de Nepal es uno de los importantes— que cuando en un país sea revocable la adopción, los interesados realicen una declaración comprometiéndose a no renunciar jamás a ella, con lo cual logramos la adopción plena.

Cuando he hablado de interlocutores válidos en otro país, no me estaba refiriendo a las ECAI, a agentes privados, sino a interlocutores oficiales, a autoridades del otro país. La virtud del Convenio de la Haya —repito— es la de designar claramente autoridades centrales omnicompetentes para cada uno de los expedientes. Por contra, en países que no pertenecen al Convenio de La Haya, esto está por ver: hay países en donde están perfectamente identificadas, y otros en los que no; por tanto, volvemos a uno de los consejos iniciales que ya antes hemos comentado: que conviene elegir bien el país en el que queremos adoptar. Por ejemplo, Rusia y China no están en La Haya y, sin embargo, creo que hoy sí hay interlocutores válidos: en China, el Centro de Adopciones, y en Rusia, el Ministerio de Educación, se hacen cargo de canalizar la vía de la adopción.

En cuanto al segundo factor que debe interesarnos, la rapidez con que se constituye dicha adopción, efectivamente, varía según los países. En este caso, lo único que se puede hacer es intentar recabar esa información preguntando sobre la situación que, en concreto, existe en el país en cuestión, porque, desde luego, la variedad es muy grande

En cuanto a la petición reiterada de una mayor asistencia y protección por parte de la embajada —incluso por parte de algún Senador se ha dicho que en Estados Unidos esto se hace muy bien—, para intentar explicar mejor cuál es mi opinión al respecto, precisamente he traído —y si la quieren se la puedo dejar— la página web del Departamento de Estado norteamericano, sobre adopciones internacionales. Estados Unidos es un buen ejemplo, porque al tratarse de un país que no está en la Haya, en él no existe esa famosa autoridad central. Sin embargo, en su página web está perfectamente reflejado qué puede y no puede hacer el Departamento de Estado norteamericano, en relación con una adopción internacional; y desde luego, si analizamos su actuación, podemos observar que, en definitiva, la situación es muy parecida a la nuestra. De hecho, en la citada página se establece claramente —y les leo el documento, por supuesto, traducéndolo del inglés— que el Departamento de Estado puede: primero, dar información sobre adopción internacional; segundo, dar información general sobre el visado que se requerirá para el menor; tercero, preguntar en relación con algún caso y clarificar la documentación; cuarto, asegurar que los ciudadanos de Estados Unidos no son discriminados por las autoridades extranjeras. Y también establece con precisión lo que el Departamento de Estado no puede hacer —y recalco, no puede—: buscar un niño para adoptar; implicarse directa-

mente en un proceso de adopción en otro país; actuar como representante de los futuros padres adoptivos en un proceso judicial; ordenar que una adopción tenga lugar o que un visado sea expedido. En definitiva, aunque las actuaciones descritas no son nuestras —son de Estados Unidos— al final —repito—, podemos comprobar que la situación realmente no es tan distinta.

Si me dicen que creen que son las embajadas las que deben implicarse más, prestar mayor asistencia, apoyo, etcétera, me veo obligado a remitirme a lo siguiente: ¿Qué dice el artículo 25 con relación a las funciones de las entidades públicas y las ECAI? «Las funciones a realizar por las entidades acreditadas serán las siguientes: informar y asesorar a los interesados en materia de adopción internacional; intervenir en la tramitación de expedientes de adopción ante las autoridades competentes —tanto españolas como extranjeras—; asesorar y apoyar a los solicitantes de adopción en los trámites y gestiones que deben realizar en España y en el extranjero.» Con esto quiero trasladarles que, por supuesto, las embajadas y consulados tratan de ayudar; pero, pediría —esto me parece muy importante— que al hablar de este tema, hiciéramos una distinción entre lo que es gestión ordinaria lo que es gestión de protección. En concreto, la gestión de protección surge cuando ha habido abuso en contra de un ciudadano español, cuando ha habido mal comportamiento, cuando se necesita proteger a una persona que es discriminada, muchas veces sólo por su condición de extranjero en el país; en ese momento, debe funcionar la protección consular. Y el ejemplo más extremo de este caso se dio en Colombia con un matrimonio que fue secuestrado cuando iba de camino a conocer al niño que le habían designado. Por supuesto, en esa situación, inmediatamente la embajada deja todo y se dedica a hacer todo tipo de gestiones, para conseguir, en este caso concreto, que las FARC devuelvan a estas personas y cesen en el secuestro. Repito, éste es un ejemplo extremo de gestión de protección, pero también puede haber otros casos de protección, por ejemplo, allí donde se vea que un español, por alguna razón, está siendo discriminado en su contacto con las autoridades locales. Pero —repito—, la gestión ordinaria no corresponde a las oficinas consulares; eso debe quedar claro. Y lo digo porque muchas veces me da la sensación de que la gestión ordinaria se confunde, porque hay personas que se ofrecen a ayudar voluntariamente —haciendo de correos, yendo al aeropuerto, etcétera—, y después, se dice que las embajadas no están dotadas para llevar a cabo este tipo de gestiones. La realidad no es que las embajadas no estén dotadas para llevar a cabo este tipo de gestiones, sino que no tienen que estarlo, y me atrevería a decir más, a mi juicio, no deben estarlo. Y desde luego, creo que no hay que olvidar que una persona que quiere adoptar en España, tampoco se encuentra con ese tipo de servicio.

Respecto a por qué no se interviene en la India, en primer lugar, he de decir que en el caso de la India debemos tener en cuenta que se trata de un país bastante particular. La India no pertenece al Convenio de la Haya, sino que tiene su propio sistema; y efectivamente, en el estado de Andraprades ha surgido un problema con doce familias. El sistema indio exige que actúe una ECAI; y de hecho, tene-

mos una serie de ECAI acreditadas en la India, que son las que llevan a cabo las gestiones. En un momento determinado, concretamente, en abril del año 2001 —y quiero señalar que conocemos el problema desde el mismo momento en que se originó—, se cerraron una serie de orfanatos en Andraprades, porque se detectó que podía haber irregularidades en la relación entre esos orfanatos y las madres biológicas. Otra de las particularidades de la India es que los orfanatos desempeñan un papel determinante dentro del proceso de adopción, tienen un papel bastante importante dentro de esa cadena de autoridades que actúan; y, en el caso del que estamos hablando, cuando se cierran dichos orfanatos por irregularidades, coincide que hay doce familias españolas que han encontrado niños en ellos. A continuación, se hacen toda una serie de gestiones; el Centro de Adopciones indio da su visto bueno a que el procedimiento continúe; de hecho, se consigue una resolución del Juzgado de Familia; pero, en un momento determinado, ante esta situación, que trasciende a la opinión pública, hay un recurso contra la sentencia del Juzgado de Familia, que presenta una ONG india en contra de la adjudicación de estos niños a familias españolas. Para ser más exactos, hubo un recurso de la ONG y un recurso de un profesor de historia de la Universidad de Hyderabad. El Tribunal Superior de Hyderabad, el 8 de agosto pasado, dictó sentencia, diciendo que estos niños, durante 10 días, iban a ser ofrecidos a familias indias. Ante ello, las familias españolas no quieren esperar este plazo y deciden interponer un recurso al Tribunal Supremo indio para que no se lleve a cabo este ofrecimiento a familias indias. Por tanto, se recurre, y el Tribunal Supremo suspende este ofrecimiento a las familias indias; y en estos momentos, en esas estamos, porque todavía no hay una decisión definitiva. Desde luego, esto nos lleva a pensar que, actualmente, sería una tontería pretender llevar a cabo más adopciones en el estado de Andraprades. Ahora bien, para la embajada, ante estos procesos judiciales, la intervención es desaconsejada en cuanto a que se puede interpretar como una interferencia en los procedimientos judiciales en curso.

Países que no han suscrito el Convenio de La Haya —he citado los casos de China y Rusia—, y que, sin embargo, permiten perfectamente que funcionemos con ellos. China y Rusia son dos países que todavía no han suscrito el Convenio de La Haya, pero me imagino que acabarán siendo parte del mismo, porque lo que han hecho ha sido adoptar un sistema interno muy parecido al de La Haya, en concreto, han constituido una entidad pública o una autoridad central, a la que todo se dirige y de la que todo vuelve a salir, para la asignación del menor y para la constitución de la adopción. Sin embargo, a mi entender, en estos momentos la situación es delicada, por ejemplo, en Ucrania, un país en donde se están realizando adopciones que, en general, son privadas, y hay veces que funcionan bien, y otras no tan bien. Por tanto —repito—, la suerte que se pueda tener en uno u otro país depende del momento, y hay que examinar detenidamente la situación en cada uno de ellos, y estar muy pendiente de los posibles cambios.

Actividad de la Administración Exterior del Estado en el campo de la adopción internacional. En efecto, ésta es

una buena oportunidad para dar a conocer la tarea del Servicio Exterior en este terreno; y resulta de especial interés hacerlo en esta comisión, pues teniendo en cuenta que las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia son fundamentales, me parece significativo que sea precisamente aquí, en el Senado, donde haya quedado constituida esta comisión.

La Dirección General de Asuntos Consulares ha mantenido y mantiene un estrecho contacto tanto con la Dirección General de Acción Social del Menor y de la Familia, del Ministerio de Trabajo, como con la Dirección General de los Registros y del Notariado, del Ministerio de Justicia, y con la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, con el fin de fijar y clarificar permanentemente criterios sobre la normativa de entrada de menores extranjeros en España y sobre la normativa de Registro Civil, registro que en el extranjero está a cargo de nuestros cónsules y en el que debe quedar inscrita una adopción internacional para que tenga efectos. Igualmente, en todo momento se ha prestado apoyo a la Dirección General de Acción Social del Menor y de la Familia para su interlocución con las autoridades de protección de menores en los países de origen. En particular, ha sido especialmente relevante la labor en materia de negociación de Protocolos bilaterales con determinados países, que se ha concretado con los actualmente ya firmados y en vigor, con Bolivia, Perú, Rumanía, Colombia y Ecuador, mientras que, en estos momentos, continúan en negociación otros, en concreto, con Filipinas y Vietnam. Tanto en Madrid como en distintas capitales extranjeras a lo largo del mundo se han acompañado y apoyado siempre las gestiones así como los viajes de delegaciones oficiales españolas para consolidar la comunicación, la relación y el intercambio de información con las autoridades competentes en esta materia de los países de origen de los menores. Por supuesto, en estos trabajos también han participado los distintos organismos de nuestras Comunidades Autónomas competentes en la materia.

Nuestras embajadas atienden con frecuencia consultas, sobre todo de información legislativa y procedimientos locales, a solicitud tanto de organismos oficiales de Comunidades Autónomas como de entidades colaboradoras para la adopción internacional y particulares interesados. Como a continuación se ha de ver, se complementa y se prepara así la actividad oficial y especializada de información y de gestión que corresponde a los organismos de protección de menores de las Comunidades Autónomas.

Y pasemos ya a considerar la intervención del Servicio Exterior en el proceso de constitución de una adopción internacional. Desde el punto de vista de las funciones de la Administraciones Exterior, podemos distinguir dos grandes fases desde que comienza hasta que se culmina una adopción internacional: la primera sería la fase en la que se deben ir cumpliendo los requisitos para la adopción, primero en España y, después, en el país de origen; mientras que la segunda fase sería aquella en la que dicha adopción se reconoce o acepta por el ordenamiento español. Puedo ya adelantarles que es en esta segunda fase en la que nuestras Oficinas Consulares juegan un papel esencial en esta materia.

Repasemos a grandes rasgos el transcurso de una adopción internacional en cada una de estas dos fases. La primera fase comienza en España con la tramitación por los adoptantes del certificado de idoneidad ante la llamada entidad pública, correspondiente al territorio de su residencia. Como se estableció en su día en la disposición adicional primera de la Ley 21/ 1987, de modificación del Código Civil en materia de adopción, que fue la ley que introdujo el sistema de adopción a través de entidades públicas, éstas son los organismos oficiales a los que, con arreglo a las leyes, corresponde en el territorio respectivo la protección de menores. Por tanto, debo señalar que no es entidad pública para la adopción ningún organismo de la Administración Exterior del Estado. En concreto, como es sabido, las entidades públicas residen hoy en los organismos de protección de menores de las Comunidades Autónomas. Y esto conviene recordarlo, pues a las entidades públicas no sólo les corresponde emitir el certificado de idoneidad, sino que después, en la continuación del proceso, deben jugar un papel central dentro de la que llamamos primera fase, o de reunión de los requisitos para una adopción. En efecto, una vez obtenido el certificado de idoneidad, debe trasladarse la solicitud de adopción a las autoridades correspondientes en el país de origen para la cumplimentación de los requisitos propios de ese país extranjero, requisitos que conducen a la asignación de un menor a los adoptantes. Con ese traslado de la solicitud comienza el expediente o el procedimiento ante las autoridades del país de origen del menor.

En ese procedimiento en el país de origen continúa la intervención de la entidad pública competente española. Especialmente esto es así en todos los países de origen que han suscrito el Convenio de La Haya. En concreto, la entidad pública española se convierte en la autoridad central de dicho convenio. Por tanto, la autoridad central por parte de España es el organismo competente en la materia de la comunidad autónoma donde residan los adoptantes, así como la Dirección General de Acción Social del Menor y de la Familia, a efectos de comunicación. Según dispone el Convenio de La Haya, la autoridad central que corresponde debe entablar contacto directo con la autoridad central designada por el país de origen y, entre las dos, deben facilitar, seguir y activar el procedimiento. Igualmente, con carácter más amplio, el Convenio de La Haya estipula que las autoridades centrales del país receptor y del país de origen deben mantener una cooperación permanente y deben intercambiarse toda la información que precisen sobre su legislación de adopción y seguimiento de la aplicación de sus procedimientos.

La entidad pública —o autoridad central, según el Convenio de La Haya— también puede habilitar a una entidad privada —una entidad colaboradora para la adopción internacional o ECAI— para que, a cambio de la tarifa correspondiente que cobra a los solicitantes de una adopción, cumpla con la función de mediar e intervenir en la tramitación del expediente de adopción ante la autoridad extranjera. En esa actividad, la ECAI queda sometida a las directrices, así como a la inspección y al control, de la entidad pública que la haya habilitado, la cual también puede retirar su acreditación si deja de cumplir debidamente con sus

funciones. Así se dispone tanto en nuestra legislación interna como en el artículo 25 de la Ley de Protección Jurídica del Menor y en el Convenio de La Haya. Es más, de esas normas se deduce claramente que esas funciones de impulso del expediente en nombre de los solicitantes de la adopción no deben en principio interferirse o desempeñarse por otros organismos que no sean bien la entidad pública o bien una ECAI acreditada. La disposición adicional primera de la Ley 21/ 1987, expresamente dice que ninguna otra persona o entidad podrá intervenir en funciones de mediación para acogimientos familiares o adopciones. Por tanto, corresponde a la entidad pública de la comunidad autónoma o a la ECAI acreditada actuar, siguiendo el procedimiento en el país origen del menor, en nombre de los solicitantes de la adopción. Así, el procedimiento debe transcurrir bajo el impulso de la entidad pública o autoridad central o de una ECAI; y entra en una etapa más definitiva cuando en el país de origen del menor se asigna un niño a los adoptantes. En particular, para los adoptantes, éste es un momento crítico, muy emocional desde el punto de vista psicológico, a partir del cual redoblan su interés y su deseo de culminar todo el proceso cuanto antes, y así lo hacen saber a todo tipo de organismos.

En el tramo final de esta primera fase, si se trata de un Estado de origen que forme parte del Convenio de La Haya, es habitual que la entidad que tramite la adopción solicite a la oficina consular española en ese país que expida el certificado del artículo 17.d) del mencionado Convenio indicándose por dicha oficina consular que se autorizará la entrada en España del menor cuya adopción esté tramitándose, con fines de residencia permanente. Naturalmente, para dar ese certificado, previamente la oficina consular comprueba que consta la plena conformidad de las dos autoridades centrales competentes, para que el proceso de adopción quede culminado. Y normalmente, esta primera fase concluye con el viaje de los adoptantes al país de origen con el fin de asistir personalmente y dar su consentimiento a la constitución de la adopción, generalmente ante un juez.

En la propia legislación de nuestro país, a pesar de ser un país receptor y que, por tanto, tiene como interlocutor directo al adoptante —es decir, a la persona que busca un niño para adoptar—, es bien significativo que, invariablemente, se haya subrayado que es el interés del menor el primordial y prioritario frente a cualquier otro. Así se recoge de modo terminante en el Preámbulo y en los artículos 2 y 11 de la Ley de Protección Jurídica del Menor, siguiendo por lo demás el principio básico que está presente desde la primera línea del Convenio de La Haya, suscrito conjuntamente por países receptores y países de origen. En estas condiciones, es evidente que una embajada en el país de origen debe comportarse con mucha prudencia.

La actuación de las oficinas consulares en esta primera fase ya fue objeto de una proposición no de ley, acordada por el Congreso de los Diputados el 22 de mayo de 2001, y tal y como en ella se solicita, las oficinas consulares están cumpliendo la función de prestar asistencia y asesoramiento a las familias adoptantes, siempre desde el respeto a los procedimientos y disposiciones locales. Igualmente, debe desarrollarse en esta materia la protección consular

habitual que se presta a todo español, con el fin de que no resulte ninguna discriminación y se respeten todos los derechos implícitos a la nacionalidad española. Sin embargo, la actuación consular no debe comprender la gestión ordinaria de la tramitación de la adopción, la cual debe seguir su cauce especializado, normalmente a través de la comunicación entre autoridades centrales o de la labor de una ECAI.

Y paso a la segunda fase que, como les decía al principio de mi intervención, comienza con la presentación de los adoptantes en la oficina consular correspondiente, para declarar que han realizado la adopción de un niño en ese país y que desean viajar a España con el menor. En ese momento, al cónsul le corresponde actuar como encargado del Registro Civil Consular, examinando si la adopción constituida localmente es inscribible en el Registro, y como responsable de visados, estableciendo, si procede, que el menor viaje para residir en España. En definitiva, en esta fase, el cónsul debe verificar si la adopción es correcta para nuestro ordenamiento jurídico y derivar de ello las consecuencias correspondientes, documentando al menor para que pueda viajar a España con sus padres adoptivos. Para decidir sobre esta trascendental cuestión, nuestros cónsules deben guiarse por nuestra legislación en materia de extranjería y Registro Civil; pero, además, cuentan con una serie de instrucciones para una correcta y razonable aplicación de la ley, instrucciones que se les han impartido desde la Dirección General de Asuntos Consulares. Estas instrucciones se han ido elaborando teniendo siempre en cuenta las opiniones, observaciones y criterios de los Ministerios directamente implicados, con los que se mantiene —como ya he dicho antes— un contacto permanente.

En cuanto a la coordinación con las Comunidades Autónomas, que ha sido una cuestión planteada en varias de las intervenciones, les quiero decir que se realiza a través del Ministerio de Trabajo, en concreto, a través de la Dirección General del Menor. Nosotros no tenemos contacto directo con las Comunidades Autónomas; sólo en contadas ocasiones lo hay, pero se produce con las embajadas y consulados, que son las que de vez en cuando se encuentran con peticiones de lo más diversas por parte de las Comunidades Autónomas, que solicitan, por ejemplo, que se les envíe la ley de adopción, o piden que se les aclare alguna cuestión y, como es lógico, normalmente las embajadas tratan de responder y atender estas peticiones, en la medida de sus posibilidades. Por supuesto, en cuanto se advierte que hay un país que va a cambiar su ley de adopción, inmediatamente trasladamos esta información a la Dirección General del Menor; a veces, es ella misma la que nos pregunta a nosotros y, desde luego, también inmediatamente nos dice que hay familias que se están quejando sobre un determinado país y, en ese caso, nosotros recabamos la información que, por supuesto, no suele ser equivocada, y es cierto que realmente está pasando algo, aunque, evidentemente, en cuanto hay algún cambio, siempre tratamos de aclararlo enseguida.

La Dirección General de Asuntos Consulares no ha asesorado a la Dirección General del Menor, más bien la hemos apoyado en todo lo que nos ha pedido. Hay que tener

en cuenta que ella es más competente que nosotros en materia de adopción internacional.

Los Consulados se implican en la medida que deben; y de hecho, tengo la impresión de que muchas veces el problema es que se implican demasiado. En estos momentos, nos encontramos con algunas situaciones en las que el Consulado actúa para que no quede abandonada una tramitación, cuando debería activarla la ECAI. En ocasiones, atendiendo a requerimientos de algunas familias se ha actuado así, pero realmente —insisto— no es lo que se debe hacer. Por ejemplo, recientemente, Perú nos negó la intervención en un caso, en concreto, el consulado quiso activar un expediente de adopción, y Perú nos alegó el Convenio de la Haya; por tanto, el Consulado no podía intervenir, sino que tenía que hacerlo la ECAI acreditada o directamente la autoridad central.

Al calvario que tienen que afrontar los padres adoptantes para llevar a cabo un proceso de adopción internacional. Y desde mi punto de vista, sigo insistiendo en que claramente la solución no pasa por que se impliquen más las embajadas, sino por que se refuercen las ECAI. Una ECAI tiene que tener un representante en el lugar que atienda las responsabilidades y obligaciones que previamente, en el contrato que ha firmado con el solicitante de adopción, se ha comprometido a realizar.

También me han puesto el ejemplo de un empresario que viaja a un país extranjero y recibe ayuda, ¿y qué puedo decir? Pues sí, se le ayuda, pero dentro de un orden, al igual que a otra persona que viaje a ese país por diversas razones, dentro de sus intereses legítimos, también se le puede ayudar. Y también podemos ponernos en el caso extremo, pero contrario: el turista que llega a un país y que también puede tener dificultades a la hora de ubicarse como es debido. Creo que es evidente que debe contratar determinados servicios, por ejemplo, con una agencia de viajes, y no contar con que esas dificultades se las resuelva la embajada. Con estos ejemplos, no me entiendan mal, sólo pretendo explicar cuál creo que debe ser la situación, y tratar de clarificarla, porque considero que es muy fácil que una ECAI o una entidad pública, en un momento determinado, responsabilice a la embajada porque, a su modo de ver, no está ayudando; no creo que la situación sea exactamente así.

En cuanto a la propuesta del senador Camacho sobre que los expedientes se tramiten por las embajadas, creo que ese tema ya lo he explicado suficientemente. En todo caso, quiero señalar que, actualmente, hay mucha documentación que pasa por las embajadas, porque a veces se está utilizando la valija diplomática para pasar de una a otra autoridad central. Pero lo que está previsto en la norma es que el contacto entre las autoridades centrales sea directo, y que actúen organismos especializados, como son las Entidades Públicas o las ECAI.

Desde la Dirección General de Asuntos Consulares, en principio, no hay un contacto directo con las Comunidades Autónomas, se hace siempre —tal y como ya he dicho antes— a través de la Dirección General del Menor.

Un español siempre puede ir a la embajada, pero, efectivamente, hay cuestiones muy concretas en las que debe exigir a la ECAI con la que trata —y a la que ha pagado—

que le resuelva estos problemas, sin perjuicio, sobre todo si hay algún caso de discriminación o algún problema de desprotección, que se pueda acudir a la embajada para evitar problemas. Desde luego —en contra de lo que en algún momento ha podido parecer que he dicho—, creo que los españoles se defienden muy bien en conjunto; y no digo que no haya casos en los que sí hay problemas, pero evidentemente la secuencia de adopciones internacionales no ha hecho más que crecer y la mayoría de ellas tienen lugar.

Creo que en la primera fase no hay ningún problema con relación a la protección. Por supuesto, la protección siempre se dará; pero una cosa es la protección y otra cosa es que, de repente, venga a la embajada, como gestión ordinaria algo que no está previsto que se atienda. Y por otro lado —como ya he comentado—, tampoco las embajadas están dotadas para asumir esa función, ni creo que deban estarlo. Hoy en día, se habla mucho de que los consulados están desbordados en ciertos asuntos y que deben ser reforzados, y estoy totalmente de acuerdo en que así sea, pero sólo en determinadas situaciones; y en concreto en este tema, considero que está de más.

Y por último, respecto a los listados de las ECAI, usted ya sabe que, en principio, se acreditan por las entidades públicas. Y en cuanto a la posibilidad de que las embajadas pudiesen proporcionar un listado de buenos profesionales, vuelvo a señalar que éstas, normalmente hacen todo lo que pueden, en todos los sentidos, de hecho, también a veces han facilitado listados, especialmente, de abogados, pero en este sentido existen dificultades, fundamentalmente derivadas de la falta de garantía, de manera que estas cosas unas veces pueden funcionar bien y otras no. Aún así, le aseguro que tomo nota de esa idea.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

También ha hecho referencia a las ECAI y, en concreto, a su control por las oficinas consulares y a cómo actúan en el lugar en cuestión. En este sentido, he de decirles que la respuesta legislativa es clarísima: las ECAI tienen que ser controladas por la comunidad autónoma, por el organismo de protección de la comunidad autónoma, y es éste el que las acredita y desacredita. No obstante, hay que señalar que no sólo es que se acrediten en España, sino que eso se comunica al país interesado, y éste lo acepta; y a partir de ahí, tiene derecho —y deber, a mi juicio— a actuar en relación con el expediente que se le encargue.

SESIÓN DEL DÍA 21 DE OCTUBRE DE 2002

— **Presidente de la Sociedad Española para el Desarrollo de la Adopción (SEDA), D. Benedicto García Merino.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En primer lugar, quisiera agradecer a la comisión el hecho mismo de haberse constituido, porque demuestra la certeza del clamor popular sobre las carencias existentes actualmente en los procesos de adopción internacional.

En segundo lugar, quisiera agradecer a esta Comisión que brinde a nuestra Asociación, SEDA, la oportunidad de exponer nuestra visión al respecto.

La Asociación se constituyó jurídicamente el 23 de abril de 1991, siendo en España la asociación de adopción más veterana. En 1999 constituimos una delegación en Castilla-La Mancha, puesto que somos una asociación de ámbito nacional. Los fines y objetivos principales están en el documento mencionado anteriormente y se pueden resumir en pocas palabras: información, asesoramiento, divulgación, reivindicación jurídica y administrativa y colaboración y cooperación en todo lo referente a materia de adopción y acogimiento.

Con respecto a las relaciones con otras asociaciones o entidades de ámbito similar, desde 1992 SEDA pertenece a la Confederación Europea de Infancia, Adopción y Acogimiento, cuyas siglas son EDOSA, a la que están asociados varios países europeos, entre ellos Francia, Suiza, Italia, Bélgica, Holanda, Argelia y, próximamente, Portugal y Croacia. Desde 1998 somos socios fundadores de la Coordinadora de Asociaciones de la Adopción, CORA, de la cual ustedes ya tienen suficiente información.

Las principales actividades realizadas por nuestra Asociación las podemos englobar en tres o cuatro apartados. En primer lugar, ampliar conocimientos e información, de tal forma que hemos participado en diversas reuniones y congresos a nivel internacional para tratar diferentes aspectos de la adopción e intercambiar experiencias con otros países europeos. Una muestra concreta y específica de ello es que este fin de semana pasado, los días 19 y 20 de octubre, hemos organizado en Toledo, con un gran éxito de participación, el Segundo Congreso para una Ética Europea de la Adopción y el Acogimiento, con participación de ponentes de gran prestigio en el área jurídico-administrativo,

En el aspecto informativo y formativo hemos realizado varias escuelas de padres, conferencias, coloquios especializados en diversos aspectos adoptivos, y durante los tres últimos años nuestra delegación de Castilla-La Mancha está colaborando directamente con los servicios sociales de dicha comunidad en cursos de formación de formadores e información a padres adoptivos, subvencionados por la propia junta de comunidades de Castilla-La Mancha.

En el aspecto legislativo hemos participado muy activamente, entre otras, en la modificación legislativa para igualar los permisos de maternidad biológica y adoptiva, Ley 39 de 1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

Finalmente, en el aspecto lúdico hemos realizado un concurso de cuentos sobre la adopción en 1998 y, posteriormente, hemos editado el libro que ustedes tienen a su disposición. Periódicamente, hacemos reuniones de entretenimiento con asociados y con otras asociaciones para intercambios personales, etcétera.

A continuación, paso a relatar la problemática existente en los procesos de adopción internacional que nuestra Asociación, SEDA, considera oportuno poner en su conocimiento. El proceso informativo y formativo es bastante largo, dura entre diez y doce meses aproximadamente. Pero éste no es el problema, puesto que este proceso requiere un tiempo, el problema es que durante ese tiempo no se hacen cosas ni cursos lo suficientemente interesantes para los futuros adoptantes. Los solicitantes de una adopción en la Comunidad de Madrid para poder empezar el proceso tienen obligatoriamente que acercarse a una primera cita informativa, que nosotros calificamos totalmente de shock porque parece que su intención es más la de disuadir que la de informar sobre el proceso. Y por lo que nos han comentado distintas familias y distintos solicitantes, no es tanto lo que se dice, pues son toda informaciones reales y verídicas, sino la forma como se dice, que parece que pretenden disuadir y que la gente se autoexcluya cuanto antes del proceso de adopción.

En la Comunidad de Madrid desde el año pasado se están realizando cursos de formación que, en principio, nos parece una idea bastante correcta puesto que permite madurar a los futuros padres adoptantes la posibilidad de la adopción y, en concreto, de la adopción internacional. Pero estos cursos son insuficientes puesto que hay mucha demanda y pocos cursos, tal vez por insuficiencia de medios y de infraestructuras, y tanto en la sesión informativa como en los cursos de adopción, no se da información precisa y detallada a los solicitantes sobre las posibilidades reales de adopción en los diferentes países. No se dicen las posibilidades de adopción que puede tener un país y tampoco se especifican las diferentes formas en que se puede adoptar en él, es decir, si es sólo a través de ECAI o si se puede adoptar también a través de la Administración.

No existe una información completa del procedimiento de adopción de todos los países en los que se puede tramitar sin ECAI; en los servicios sociales se remite a las ECAI para que ellas informen sobre el país y sobre su procedimiento de adopción y —repito— hay muy pocos países en los que realmente se obligue a hacer la tramitación a través de una ECAI; la mayoría de ellos permiten la doble tramitación: bien a través de una ECAI, bien a través de la Administración, pero no se informa de ello con precisión en los servicios sociales.

Con respecto al certificado de idoneidad y el informe psicosocial, no existe un esquema, un guión o unas directrices generales sobre el contenido y formato de las entrevistas de valoración por parte de los colegios profesionales y dicho guión no está homologado y consensuado por la propia Administración. Sería muy valioso para las familias y para los solicitantes que tienen que hacer su informe psicosocial contar con un guión de lo que se les va a preguntar y cómo se les va a preguntar. El informe psicosocial se presenta como un estado de fiscalización personal, emocional y relacional de los solicitantes, que a veces resulta humillante para la propia familia, que se siente enjuiciada, en vez de presentarse como un elemento de apoyo para la maduración del proceso adoptivo. En cuanto a los informes psicosociales hay diversidad de criterios en función de las Comunidades Autónomas. En algunas es obligatorio

hacerlo a través de entidades profesionales, con un coste aproximado de 900 a 1000 euros, como en Cataluña, y en otras son totalmente gratuitos si se hacen con la propia Administración, pero el problema es que suelen dilatarse bastante más tiempo —de seis a ocho meses—, y cuando se hace con profesionales suele tardar dos meses aproximadamente.

Otra carencia que notamos en los informes psicosociales es que éste no se entrega a los solicitantes, salvo cuando la solicitud de adopción es para un país que requiere una traducción a su idioma y, en ese caso, lo que se entrega es una copia. El certificado de idoneidad siempre lo expide la Administración. Es lo correcto y siempre tiene que ser así. El certificado de idoneidad nunca debe delegarse en ningún otro tipo de entidad.

En cuanto a las tramitaciones —aunque sea peligroso generalizar— se suele comentar que cuando existe algún tipo de problema la culpa siempre es del país de origen. Es cierto que cuando el país de origen funciona bien, generalmente las ECAI no tienen problemas de magnitud, como es el caso de China o Colombia, que con sus peculiaridades son países que siempre han funcionado bastante bien, y los problemas que puedan existir están bastante controlados. Pero si el país es más complejo en su procedimiento o se presentan complicaciones y dificultades, a veces impuestas por el propio país, las ECAI afectadas no tienen ni la infraestructura ni los recursos ni la experiencia suficiente como para hacer frente a los problemas de una forma profesional y adecuada, como ocurre por ejemplo en India y Brasil; Brasil ha ratificado no hace mucho el Convenio de La Haya pero antes el procedimiento era complejo y difícil; las ECAI han tenido muchos problemas y alguna ha sido desacreditada por su falta de profesionalidad en su actuación en Brasil.

Reasignaciones y asignaciones. Hay una carencia y una demanda cada vez mayor. No hay un certificado de adoptabilidad del menor y creemos que es básico para tener plenas garantías de que el menor cumple todos los requisitos de adoptabilidad. Ese certificado tendría que expedirlo la propia autoridad competente del país de origen del menor.

Existe una falta de acompañamiento y de asistencia, tanto administrativa, como judicial y personal. En India, por ejemplo, en 1999, hubo muchos problemas con la adopción en el Estado de Andhra Pradesh porque algunos responsables de orfanatos fueron acusados de tráfico de menores. Algunas familias, con sus procesos judiciales en curso y con toda la complejidad de la delicada situación que se vivía, se vieron abandonadas literalmente por su ECAI, que alegaba que no se podía hacer absolutamente nada. Gracias a sus recursos personales las familias pudieron sacar adelante los complicados procesos judiciales de adopción de sus respectivas hijas.

La situación de Andhra Pradesh se ha vuelto a repetir en el 2001 y hay varias familias con sentencia judicial en India que tienen su proceso totalmente paralizado por una intervención muy directa del propio país, en este caso por actuaciones fundamentalistas de algunos grupos hindúes. Son casos extremadamente complejos y tanto la ECAI como la propia Administración deberían buscar los recursos necesarios para intentar solucionarlos con la ayuda e intervención

de los organismos centrales, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del propio organismo central de India, y de las propias embajadas y consulados. Las propias embajadas y consulados deberían atender adecuadamente este tipo de situaciones tan especiales y tan complejas.

Para concluir, me gustaría proponer algunas modificaciones para intentar mejorar la situación actual.

Ratifico las propuestas planteadas por doña María del Mar Calvo, presidenta de DAGA, que como representante de CORA compareció ante esta Comisión el pasado 23 de septiembre, y aunque no sé si es válido o no, y también ratifico lo que expondrá en su momento el representante de la Asociación Atlas, cuyas propuestas conozco.

A modo de resumen, quisiera concretarlas en formación e información. Habría que proporcionar a los solicitantes, en primer lugar, una información y, posteriormente, una formación más cercana y positiva pero siempre veraz, contando para ello con la colaboración de las asociaciones de padres, como está haciendo nuestra Asociación SEDA en los últimos años con la Comunidad de Castilla-La Mancha formando a padres en el proceso adoptivo. Solicitamos asimismo la creación de una figura similar a la existente en algunas comunidades, como Baleares, llamado el consejo de familia, que cuente con las asociaciones de padres y que tenga capacidad tanto consultiva como de decisión para mejorar los procesos adoptivos. Sería necesario para el certificado de idoneidad la realización de un modelo tipo para dar a conocer a los solicitantes las directrices sobre el contenido y forma de las entrevistas de valoración.

Por último, con respecto a la Administración, pediríamos un mayor grado de implicación y de apoyo en los procesos adoptivos, especialmente a través de sus embajadas y consulados, así como un apoyo postadoptivo para las familias que lo necesiten, tanto en su fase de adaptación como de desarrollo posterior. Cada vez hay más menores, adolescentes y adultos adoptados que necesitan saber su origen biológico y aunque en la adopción internacional es más difícil de encontrar, está demostrado y contrastado por estudios científicos que la familia tiene que estar preparada para saber responder a esa necesidad.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Para que una familia pueda adoptar, la Administración les remite a las ECAI y no existe un baremo por parte de la Administración que indique el grado de calidad del servicio que prestan dichas ECAI, que sería muy interesante a la hora de que las familias tomaran una decisión. Este baremo es una idea que la Consejería de Baleares está implantando y ultimando en estos momentos.

Quisiera hacer referencia a un informe sobre la situación de las ECAI en la Comunidad de Madrid que nuestra Asociación realizó en septiembre de 1999 y que se remitió al Instituto Madrileño del Menor y la Familia en dicha fecha. Dicho informe también se les adjunta en la documentación. El decreto regulador de las ECAI en la Comunidad de Madrid se hizo en diciembre de 1996 y en septiembre de 1999, cuando aún no habían pasado tres años, nosotros

hicimos un informe sobre su situación que contenía unas veinticinco observaciones con alternativas y propuestas que considerábamos mejoras para los procesos de adopción y de funcionamiento de las ECAI. El Decreto de las ECAI, de diciembre de 1996, de la Comunidad de Madrid establecía unos requisitos mínimos para su acreditación que desde nuestro punto de vista eran simplemente formales, y se ceñían a las directrices establecidas en el propio Convenio de La Haya. Pero estos requisitos no son suficientes para garantizar la profesionalidad de los responsables. Se crearon asociaciones o fundaciones con el único fin de dar el soporte de figura jurídica para poder actuar como ECAI. Se exigía, entre otras cosas, lo que se denominaba en el decreto «experiencia demostrable», pero no se tipificaba de ninguna forma qué era eso de «experiencia demostrable». Precisamente, en aquellos años muy pocas asociaciones cumplíamos o podíamos cumplir ese requisito. No obstante, se acreditaron varias ECAI sin cumplir lo que, desde nuestro punto de vista —que es totalmente subjetivo— era la experiencia requerida en dicho decreto. Se demostró rápidamente que los decretos reguladores de las ECAI en las diferentes comunidades eran insuficientes y tenían muchas carencias. No obstante, todavía se sigue con el primer decreto regulador, excepto en algunas comunidades como Cataluña o Madrid, donde ya está circulando el borrador del nuevo decreto que los diferentes agentes sociales de adopción ya lo tenemos a nuestra disposición.

Los contratos de las ECAI son muy variables, contienen cláusulas abusivas, no se desglosan los precios por los servicios prestados; no hay homogeneidad ni uniformidad de criterios ni por países ni por ECAI; los usuarios tienen todas las obligaciones y ningún derecho; no se garantiza nada, tienen carta blanca, y tampoco se hacen responsables de sus actuaciones. En cuanto al desglose de costes, se asegura un buen porcentaje del pago de la tramitación al comienzo del proceso, dejando un porcentaje mínimo para el propio proceso de mediación que es precisamente el más largo. Hemos constatado a través de informaciones de diferentes familias, que algunas ECAI tienen tratos preferenciales, lo que podríamos denominar derechos de admisión; es decir, si una familia tiene tales ingresos o es de tal status tiene preferencia para tramitar a través de la ECAI. Asimismo nos comentan las familias que se crean muchas falsas expectativas. Esto es muy subjetivo, ya que todo proceso adoptivo está lleno de expectativas y de ansiedades por parte de las familias; pero queremos interpretarlo en el sentido de que se crean esas falsas expectativas con ánimo de vender su gestión, su funcionamiento y su forma de actuar.

En relación al representante o asistente en los países, en el caso de que lo tengan, generalmente suele ser el abogado que es quien se encarga de obtener las asignaciones. Este representante debería tener un control y una dependencia directa de la ECAI. En India, por ejemplo, no se permite la figura del representante puesto que lo prohíbe legalmente el CARA, que es el organismo central de adopciones de India. En caso de que exista debe tener una cualificación profesional suficiente para poder intervenir en los procesos de adopción en dicho país.

El último aspecto con respecto a las ECAI es el de la tramitación. Se debería informar y contemplar de una forma más generalizada por parte de las administraciones la posibilidad de adoptar sin mediación de una ECAI. Es muy raro que se dé esta información en los servicios sociales de las comunidades cuando en este momento sólo hay cuatro o cinco países que obligan a hacerlo a través de una ECAI, Perú, Bolivia, Rumanía —cerrado en la actualidad— e India. En el caso concreto de India, cuyo funcionamiento conozco por razones personales, es más una falta de voluntad del propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que una imposición por parte de India. India manda hacerlo a través de una agencia acreditada y nuestro Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales está acreditado por el organismo central indio para poder hacerlo, pero hay interpretaciones para todos los gustos.

Con respecto a las ECAI, pedimos la modificación de los decretos reguladores para que tengan unos criterios homogéneos en todas las comunidades; que el funcionamiento de las mismas tenga una función y una finalidad asociativa, de tal forma que permita una participación más activa y directa de las familias. Hay algunas ECAI que funcionan así y las asociaciones de padres podemos corroborar que el grado de satisfacción y eficacia generalmente suele ser bastante alto. Que la Administración establezca auditorías a las ECAI, tanto económicas como de gestión, y que dichas auditorías sean realizadas por profesionales independientes y acreditados por la propia Administración; que existan modelos de contratos únicos que contemplen tanto las obligaciones y responsabilidades de las ECAI como los derechos de los usuarios, con un desglose y fraccionamiento de pagos proporcionado a las fases del proceso; una definición clara en las funciones del representante o asistente en el país y que éste tenga la debida cualificación profesional y conocimiento del proceso adoptivo en el país de origen. Como demanda general pediríamos una mayor profesionalización de las ECAI, de tal forma que puedan establecer unos acuerdos de colaboración con los organismos oficiales o con las entidades de los países de origen, tanto en el proceso de tramitación en el país de origen como en el proceso inicial de las familias cuando se acercan a ellas.

— **Presidente de la Asociación ATLAS en Defensa de la Adopción, D. Francisco Javier Rúa Vizoso.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En primer lugar, debo agradecerles la creación de esta Comisión para solucionar los problemas de la adopción internacional que se están detectando desde hace mucho tiempo y animarles a todos ustedes y a sus grupos parlamentarios a continuar en el esfuerzo por conseguir una normalización en la opción de paternidad que miles de familias españolas han elegido.

Quisiera agradecerles que hayan citado para comparecer ante esta Comisión a nuestra Asociación Atlas en de-

fensa de la adopción, y espero poder clarificar la realidad que viven las familias que eligen la adopción internacional para constituir su familia.

Nos sentimos identificados con la exposición de doña María del Mar Calvo, presidenta de la Asociación DAGA, como representante de CORA el día 23 de septiembre, al igual que ha expresado don Benedicto García.

Voy a hacer una breve presentación de lo que es la Asociación Atlas en Defensa de la Adopción. Nace en septiembre de 1998 en Getafe en respuesta a la necesidad de las familias de nuestra sociedad que buscan en la adopción internacional una forma de crear su propia familia. La Asociación Atlas fue creada por familias con hijos adoptados y sus recursos son la voluntariedad y el altruismo. Funciona porque el motor más importante son nuestros hijos y las familias que esperan a miles de niños para proporcionarles un proyecto de futuro. En el verano del año 2000 abrimos una delegación en Alcalá de Henares y nuestro ámbito de actuación es principalmente la Comunidad de Madrid. Los objetivos y fines de la Asociación son prácticamente los mismos que ha expresado el señor García Merino y se resumen como un ofrecimiento de información independiente para las familias; actividades sociales y de ocio que permiten compartir experiencias, crear vínculos y aprender unas familias de otras; aprender de nuestros errores y aprender métodos, porque no encontramos un apoyo postadoptivo y nos tenemos que autoayudar; defendemos los derechos de los menores, y exigimos en los distintos ámbitos como principio fundamental el interés superior del niño, algo que no está muy claramente definido, y defendemos a las familias, como elemento de protección de los derechos del niño, que le proporcionan todo cuanto necesita para su desarrollo integral. CORA es miembro promotor y fundador de la coordinadora de asociaciones en defensa de adopción y acogimiento, de la cual ya tienen ustedes cumplida información, y compartimos con ella todos sus objetivos.

La situación en las que nos encontrábamos las familias en el momento de la creación y durante bastantes años —situación que, por cierto, no ha variado mucho, más bien ha ido a peor en algunas cuestiones— era que cuando nos decidíamos a abrir un expediente de adopción internacional, todo el mundo en el Instituto Madrileño del Menor y de la Familia daba sus opiniones de libro. Por ejemplo, a nuestra pregunta acerca de si hay algún estudio o experiencia sobre integración y adaptación de los menores de otras razas, sencillamente contestaban que no tenían esa experiencia y tampoco insinuaban que contemplaran tal aspecto. Cuando debíamos decidir sobre el país al que encaminaríamos nuestra solicitud, IMMF nos proporcionaba —y nos sigue proporcionando— un listado de las entidades que actuaban en los distintos países, pero no nos informaban sobre la posibilidad de gestionar en cualquier otro o a través de la propia Administración. Cuando hacíamos —y hacemos— el recorrido por todas las ECAI, recogíamos un rosario de información y de costes en muchos casos diferentes, tratándose del mismo país. Por tanto, era necesario contactar con familias que aseguraran la falta de interés comercial, que libremente ayudaran aportando su experiencia e información y un lugar donde se pudieran

exponer abiertamente las incertidumbres y compartir vivencias, ya que solamente quien ha pasado por esta experiencia sabe lo que supone depositar unas expectativas en un proceso del que, siendo coprotagonistas, carecemos de todo derecho.

Con respecto a los problemas en nuestra Comunidad en el ámbito de la adopción internacional, en el tiempo disponible es complicado señalar los que nos encontramos las familias, aunque vamos a señalar los principales intentando aportar propuestas de solución. Para ello describiré nuestras demandas por orden cronológico, según se desarrolla el propio proceso de adopción para las familias. En nuestra primera cita falta una información fiable y completa a las familias. Una vez que las familias se inclinan por esta opción de paternidad, se dirigen al Instituto Madrileño del Menor y de la Familia y en otras comunidades a la correspondiente autoridad central en busca de una información que les permita realizar su ofrecimiento en aquel país y de forma que sea lo más adecuado a sus expectativas y capacidad. Se encuentran con que han de pedir una cita para una reunión previa que conceden al cabo de cuatro o cinco meses y de la que las familias salen a menudo confundidas porque están recibiendo un discurso impersonal sobre las condiciones de la adopción, lo duro que es, lo mucho que se tarda, con pocas posibilidades de preguntar dudas y nula intimidad. Les hacen entrega de un extracto de tan sólo catorce países en el que algunos datos no son demasiado precisos y el listado son las direcciones de ECAI. Las familias salen de estas reuniones frustradas, ya que se les presenta un procedimiento complicado, duro, incierto, del que no tienen información fiable ni saben cómo conseguirla. De esta reunión sacan en claro que deben dirigirse necesariamente a las ECAI para que les proporcionen información específica acerca de los países a los que deben dirigirse.

A continuación, nos derivan para la tramitación e información a estas ECAI. Con esto se trata de canalizar el trabajo directamente hacia las agencias, que son privadas, con el fin de eliminar trabajo partiendo de una información sesgada, por no decir incorrecta. Las familias comienzan a buscar esta información y características sobre los países, costes y condiciones, toda la información es poca. Sin embargo, cuando llaman por primera vez a las ECAI se encuentran con informadores tendentes a la búsqueda de clientes, con que los procesos son rápidos y sin dificultades, con que está todo controlado. Esa es la impresión que transmiten. Normalmente, las entidades proporcionan información verbal y ninguna proporciona copias de contratos ni desglose de los costos. Si hasta el momento la familia se ha desenvuelto en relaciones frías, distantes e impersonales con la Administración, ahora es todo lo contrario: trato familiar, protector y comprensivo. Son respuestas comunes «hacemos esto por los niños», «somos ONG», «los contratos están avalados por la comunidad», «no ganamos dinero» y la familia es atraída por estas aparentes facilidades.

Las Comunidades Autónomas no presentan un baremo de calidad de servicio de estas ECAI, excepto en Baleares donde se está implementando. Las Comunidades Autónomas y el Instituto Madrileño del Menor y la Familia en

Madrid no informan del número de tramitaciones pendientes en cada país, ni del número de niños que vienen de cada uno de ellos, ni de las bolsas de espera de cada una de las ECAI, ni de las condiciones en que vienen de cada país, ni de las expectativas que se pueden poner en un país u otro. Las ECAI tampoco proporcionan esta información y para saber los precios hay que pasarse por las entidades en las que se facilitan los costes aproximados en tanto no se firme el contrato.

El siguiente paso son los cursos de formación, que tienen unos plazos injustificadamente largos. Si no tiene sentido esperar cuatro o cinco meses para una reunión informativa y multitudinaria, el nuevo plazo de espera de cinco o seis meses para acceder al curso formativo impartido por el IMMF tampoco es admisible. De este curso las familias que tienen decidido adoptar un niño salen sin la información sobre el estado de las tramitaciones con países, sus plazos, costes, requerimientos o condiciones en que se encuentren los menores. Los cursos se imparten en tres sesiones de dos horas aproximadamente, siendo muy insuficiente el número de cursos convocados: 80 en todo el año pasado; éste es un dato de la propia Memoria de la Comunidad de Madrid. La Comunidad de Madrid conoce a través de encuestas las valoraciones que realizan las familias respecto a dichos cursos.

El siguiente paso es el certificado de idoneidad, los estudios psicosociales. Se informa a las familias que a través de los TIPAI, turnos de intervención profesional para adopción internacional, pueden conseguir el estudio psicosocial en un plazo de un mes, pagando una cantidad aproximada de 900 euros, unas 150.000 pesetas, aunque es posible tramitarlo a través de la Comunidad en unos plazos mucho mayores. Estos plazos se han acertado sensiblemente en este último año a cinco o seis meses, debido fundamentalmente a que sólo un quinto de las familias —también este dato es de la Memoria de la Comunidad— optan por esta tramitación gratuita. En este punto existe una enorme dispersión entre las Comunidades Autónomas, pues algunas tramitan gratuitamente la totalidad de las idoneidades en un plazo relativamente corto, otras tramitan absolutamente todo por vía privada, es decir, pagando, y otras cuyos plazos se aproximan al año. Para conseguir el objetivo de acortar plazos en Madrid, incitan a tramitar a través del TIPAI con el objeto de aligerar la lista de espera que prefiere el proceso gratuito. Una vez iniciado el proceso de idoneidad en una familia por la Comunidad de Madrid, hay que esperar para su conclusión unos tres meses más desde que se inició. Si no fueran suficientes los argumentos para realizar la idoneidad a través de la Administración, las familias se encuentran con que los horarios que establecen los profesionales de nuestra Administración son sólo por las mañanas. Estamos hablando de la necesidad de faltar al trabajo cinco o seis jornadas durante todo el proceso y no existe permiso laboral para justificar estas ausencias. Si se cuestiona la incongruencia de tener que faltar a una jornada laboral para realizar estas sesiones se nos contesta «si no puedes hacer este esfuerzo por tu hijo, cuestionaremos tu motivación para ser padre». Las entrevistas del estudio psicosocial se presentan, en ocasiones, como juicios a las familias y éstas se sienten, en lugar de

ayudadas a desarrollar su capacidad de ser padres, humilladas pues hay una búsqueda de aspectos morbosos y hasta se les preguntan detalles de sus relaciones sexuales.

Las familias en esta fase se encuentran absolutamente perdidas. Si exponen abiertamente sus dudas, tienen miedo de no pasar el juicio y se sienten acosadas en su intimidad sin posibilidad de reacción, ya que el futuro de su hijo depende de ello y por él pasan todo el trance.

Una vez que los especialistas elaboran el informe, se entrega al Instituto Madrileño para su evaluación, careciendo la familia de una copia del informe, como ha comentado antes el señor García Merino. Muchas de ellas saben que tienen derecho a ello por ley pero tienen miedo a reclamarlo, ya que la idoneidad depende todavía de una decisión administrativa y existe el temor de represalias. Nadie les ha informado de que ante una certificación negativa cabe recurso, aunque en la práctica es difícil hacer entender a otro país que un juez decreta idoneidad cuando la autoridad central la ha denegado. Desde que una familia en la Comunidad de Madrid solicita una reunión informativa hasta que se ve con el certificado de idoneidad, según el proceso descrito, han pasado de quince a dieciocho meses.

Con frecuencia, la tardanza de adopciones internacionales se debe a que intervienen países en vías de desarrollo en los que sus administraciones no están dotadas de los mecanismos necesarios suficientes para atender a los ciudadanos. ¿Creen ustedes que estos plazos son admisibles en un país desarrollado como España? ¿Es la mejor defensa de los intereses del menor? ¿Creen que favorece las legítimas expectativas y aspiraciones de muchas familias españolas? Adoptar es algo fundamental para el niño, bueno para los padres y, por supuesto, para la sociedad, que se enriquece étnica y culturalmente y se rejuvenece.

Las propuestas que hacemos para solucionar estos problemas son las siguientes. Hay que atender convenientemente al menor y a las familias, agilizando los trámites administrativos. El proceso de información, formación, estudio e idoneidad no debería superar los dos o tres meses, y decimos esto porque es posible hacerlo; por tanto los servicios sociales deben acometer urgentemente dotaciones necesarias para la consecución de este objetivo. Es necesaria una mayor especialización de los profesionales que actúan en el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, así como una mayor dedicación y sensibilidad en un trabajo donde cada familia debe ser atendida de forma personalizada y cada niño y cada expediente de forma única. El respeto hacia los derechos de los adoptantes es necesario, y, lejos de tratarlos como a esos histéricos generadores de problemas, deben ser atendidos como ciudadanos y clientes de unos servicios que deben ser de calidad. Pedimos una información completa y pormenorizada sobre todas las cuestiones que afectan a las familias y al expediente cuando realizan su ofrecimiento adoptivo. Solicitamos un establecimiento de baremos de calidad de las ECAI para informar a las familias, pues en otras comunidades se está implantando y tiene visos de salir adelante. Pedimos que se favorezca la obtención del certificado de idoneidad a través de la propia Administración, posibilitando el Instituto Madrileño horarios flexibles y mayor dotación para atender con calidad a las familias y, en caso de no tener capa-

cidad de realizarlo, que la Consejería de Servicios Sociales asuma los costes que supongan el acceso al TIPAI. En Comunidades Autónomas como Castilla y León, la Junta costearía la financiación de los certificados de idoneidad realizados por los colegios profesionales de psicólogos y trabajadores sociales, de modo que las familias obtendrían una mayor agilidad en la obtención del certificado a través de los colegios y la sección de protección de la infancia liberaría personal para dedicarlo a otras tareas necesarias. Requerimos mayor respeto hacia la intimidad de las familias en el proceso de idoneidad cambiando el concepto de «juicio» por el de «ayuda». Solicitamos también una mayor intervención de las familias mediante la creación de un consejo de familia donde estén representadas éstas entre el resto de intervinientes para la mejora de la ayuda en el proceso de adopción. En la comunidad de Baleares está constituido dicho consejo. Esta propuesta serviría para agilizar y humanizar el trámite administrativo en lo que respecta al Instituto Madrileño como autoridad central en la adopción internacional. El proceso continúa con la tramitación en las entidades colaboradoras de adopción internacional, al que dedicamos un capítulo por ser uno de los problemas más recurrentes y en el que las familias están más desamparadas.

Sin embargo, en la tramitación sin ECAI, allí donde es posible, cada familia ha de conocer la normativa del país, tener recursos y contactos para poder hacerlo por su cuenta, sin más ayuda que otras familias que les asesoren por su propia experiencia. Como dije anteriormente, no se obtiene la suficiente información como para tramitar el expediente con garantía de que se está haciendo bien; hay países en que por su trayectoria y sensibilidad es más fácil, y otros en los que los procesos administrativos, judiciales y de idioma complican aún más esta experiencia. Por tanto, planteamos que si no se puede mediar en los procesos más que con las entidades acreditadas para que haya un mayor control, que la Administración central proporcione los recursos necesarios para poder recabar la documentación exigida y poder enviarla al consulado correspondiente donde facilitan el listado de abogados del país de reconocida trayectoria

Cuando se obtiene una preasignación no se envía a la familia un certificado de adoptabilidad, ni la historia médica, ni la identidad, sus necesidades no vienen apostilladas ni avaladas por ninguna autoridad, dándose las circunstancias de que vienen informes incompletos y, en algún caso, ocultando datos del menor importantes. Los consulados y embajadas en general no prestan la colaboración que necesitan las familias ni existe coordinación entre el representante y el consulado. Las respuestas de las autoridades competentes, tanto en el país de origen como en el nuestro, ante problemas generados es nula, salvo excepciones. En el ejemplo de Rumania, 1.200 familias se han encontrado bloqueadas por una decisión injusta de paralización de adopciones por parte del gobierno de Rumania, con el argumento de que existe tráfico de menores, e incluso de órganos, y las administraciones centrales, autonómica y estatal, no han defendido ni demostrado que esas prácticas no se producen en nuestro país. Sin tratar de interferir en las decisiones de un gobierno soberano, debe-

rían haber aclarado que en España no se trafica y haber defendido el interés superior del menor a tener una familia en el caso de que en el país de origen no sea posible. Algunos eurodiputados realizaron tímidas preguntas parlamentarias, pero hay que mencionar especialmente las gestiones del señor Gil Robles y del senador don José Macías, a quienes felicitamos por las asignaciones conseguidas tras su último viaje, aun cuando persistía la moratoria, aunque hubiéramos preferido que fueran más las familias beneficiadas por la excepcionalidad de las asignaciones y éstas se hubieran producido con mayor transparencia, dada la posición de los interlocutores.

En los países de origen de los menores las circunstancias son cambiantes mientras que los procesos adoptivos iniciados son largos, lo que hace que cualquier familia pueda verse con problemas similares a los que se tienen en India, Rumania, Perú o con problemas más puntuales como los sucedidos en Vietnam o en cualquier otro país. Es imprescindible un mayor apoyo por parte de las correspondientes embajadas y consulados. Hay países de nuestro entorno, como Alemania o Italia, en los que un solicitante de adopción tiene un servicio consular que le atiende, que le ayuda en las actuaciones judiciales y administrativas y que le garantiza que obtiene la información necesaria para que el trámite llegue a buen fin.

Una vez que llega la preasignación y que la autoridad central debe dar su visto bueno, nos encontramos con los criterios particulares de cada comunidad autónoma para valorar si la edad del menor corresponde con la solicitada en el ofrecimiento. En Madrid, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, ha puesto en varias ocasiones impedimentos para que un menor de escasos años pudiera ser adoptado por un solicitante de más de cuarenta. No conocemos estudios que demuestren que un solicitante de 47 años, por ejemplo, no pueda tener un hijo o una hija de 2, cuando los avances en medicina posibilitan esta circunstancia. Se puede llegar incluso al absurdo de tener que esperar a otra asignación de niño de mayor edad o a que el niño crezca institucionalizado en un orfanato hasta alcanzar una edad recomendable para la familia. Distinto punto de vista tiene la Junta de Andalucía, pues ha aprobado un decreto por el que la edad para poder solicitar una adopción nacional se sitúa por encima de los 40 años, argumentándolo en la necesaria adaptación a la realidad de la sociedad.

Si una familia decide adoptar otro hijo, debe repetir todo el proceso desde el principio pero, si éste no fuera lo suficientemente largo, es preciso que esperen un mínimo de un año, variable según las comunidades, para obtener su idoneidad, argumentando que cada niño necesita su tiempo de adaptación. A este respecto, tampoco existe ningún tipo de estudio que indique el tiempo que necesita cada niño para adaptarse a una familia. En este punto vuelve a haber una gran discriminación entre las familias de una y otra comunidad autónoma. Cataluña no pone impedimento para tramitar, casi en paralelo, varias adopciones internacionales porque no hay argumento serio para justificarlo. Sin embargo, otras comunidades, como Madrid, lo impiden.

Así pues, es preciso que se proporcione toda la información necesaria de manera ágil y veraz; que las familias

no sean tratadas como fuente de problemas y que se les respeten sus derechos; que se adecuen los contratos entre las familias y las ECAI, donde se recojan los derechos y obligaciones de ambas partes y que exista un modelo único; que los costes se igualen, eliminando la enorme dispersión existente porque no se entiende cómo para el mismo país existan tales diferencias en precios o que los costes generados en España sean tan distintos. Se requiere también que se delimiten claramente las responsabilidades por mala gestión, con indemnizaciones a las familias; que se establezcan auditorías de control, no sólo financieras, sino de calidad; que se instale un registro de quejas; que exista asistencia postadoptiva para aquellas familias que necesiten de un apoyo en los procesos de adaptación y evolución; que en los países se potencie la figura de los representantes consulares y que colaboren con los representantes de las ECAI; que existan ayudas económicas para todas las familias que deben emplear en muchas ocasiones dinero que no tienen para acceder a una opción de paternidad, no sólo en desgravaciones fiscales, sino en ayudas directas o subvenciones, con el fin de incentivar la natalidad a medio plazo; que por parte de las Comunidades Autónomas y de los ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Asuntos Exteriores se lleguen a acuerdos bilaterales con países que posibiliten la adopción por parte de familias españolas, es decir, que se busquen nuevos países y nuevas vías; que nuestras comunidades, en nuestro caso Madrid, atiendan las sugerencias y peticiones de las asociaciones de familias y que nos permitan colaborar en asuntos que nos afectan directamente y en reuniones con las mismas a través de los consejos de familias que se creen; que se agilicen las tomas de decisiones, pues la Comunidad de Madrid es extremadamente lenta —véanse los seis años para actualizar el Decreto regulador de ECAI.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Una vez obtenido el certificado de idoneidad, más del 80 por ciento de las familias de Madrid acceden a tramitar a través de ECAI —esto es un dato de la Memoria de la propia Comunidad— y muchas de estas familias desconocen que no es obligatorio en todos los casos. La familia regresa a una ECAI donde se le presenta un modelo de contrato de servicios, en el que la única parte que adquiere compromisos es la familia, que se limita a pagar las cantidades propuestas en las fechas que se le indican, siendo uno de los compromisos por parte de la entidad procurar hacerlo lo mejor posible. Según muchos juristas se trata de contratos nulos de pleno derecho y la desprotección ante estos contratos es total para las familias, sin embargo las ECAI insisten en que vienen avalados por la propia comunidad y por esa razón no pueden ser modificados. Sólo a modo de ejemplo citaré que en un contrato de una ECAI se establece por el concepto «certificado médico oficial» la cifra de 225.000 pesetas —esta ECAI es ASEFA y tienen ustedes todas las referencias en la documentación—; en otra entidad, por el examen médico oficial, la cifra es de 180.000 pesetas, y una tercera lo desglosa en «visitas del

médico, más análisis de sangre y otros estudios», en 176.000 pesetas. Todos para el mismo país. En un país donde el sueldo medio mensual equivale a 19.000 pesetas, Rumania, ¿se imaginan cuántos niños pueden obtener ayuda médica con los precios que estamos pagando por una sola revisión médica, supuestamente avalados por la Administración? El problema de este aspecto es la muy deficiente regulación que en nuestra comunidad data de 1996, el Decreto sobre Acreditación y Funcionamiento de las Instituciones Colaboradoras de Adopción Internacional. En este Decreto no se establecían los requisitos suficientes que garantizaran la profesionalidad de quienes tienen en sus manos algo tan importante como es el futuro de niños y de familias. Con estar constituidas como asociación sin ánimo de lucro, figurar en los fines de sus estatutos algo tan ambiguo como la protección de menores o tener una trayectoria correcta, —que, como decía antes el presidente de SEDA, no se sabe cómo medir qué es una trayectoria correcta— y presentar un proyecto contando con un licenciado en Derecho, un psicólogo y un trabajador social, cualquier entidad de la Comunidad de Madrid podría acreditarse como entidad colaboradora. Los problemas no se han hecho esperar y surgieron ECAI sin la preparación suficiente, sin experiencia en este campo y sin controles por parte del Instituto, generando prácticas comentadas ante la Comisión por la presidenta de la Asociación DAGA en representación de CORA el día 23 de septiembre. En la próxima intervención de la directora gerente del Instituto seguramente será expuesta la modificación del transferido Decreto. He de informarles que las tres asociaciones —como ha dicho el señor García Merino, presidente de SEDA— radicadas en Madrid hemos presentado 73 enmiendas a 38 artículos y un informe técnico jurídico de veintitantas páginas. Llevamos reclamando esta modificación aproximadamente cuatro años y durante todo ese tiempo la Administración madrileña nos ha venido diciendo que estaba preparado para ser redactado. Aun reconociendo la mejora del nuevo texto sobre el Decreto en vigor, como decía antes, hemos realizado conjuntamente un total de 73 enmiendas, en un texto de 38 artículos.

En este punto, y antes de centrarme en los problemas concretos que se presentan en relación con las ECAI, me gustaría puntualizar muy brevemente las declaraciones realizadas por doña Floren López, presidenta de la Federación Española de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional. En su exposición del día 23 de septiembre afirmó, al menos cinco veces, que están ejerciendo una competencia delegada por la Administración pública. A nuestro entender, el artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común es claro a este respecto: «La delegación de competencias se realiza entre órganos administrativos y deberá publicarse en el Boletín Oficial correspondiente. Las resoluciones que se adopten por delegación indicarán esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante. La delegación será revocable en cualquier momento.» En otras palabras, la ECAI no actúa como órgano de administración, ni lo es; no tiene competencias delegadas, únicamente realiza un ejercicio de colaboración de determinadas gestiones cuyo pago no se realiza, precisa-

mente, a través de las tasas públicas. Por si quedara duda con respecto a nuestra legislación, el Convenio de la Haya especifica en su artículo 22 —y leo literalmente— «las funciones atribuidas a la autoridad central por el presente capítulo pueden ser ejercidas por autoridades públicas o por organismos acreditados conforme al capítulo tercero, en la medida prevista en la ley de este Estado.» Queda claro que carecen de cualquier delegación y su función es el ejercicio de competencias cuyo último responsable es la autoridad central que controla o debería controlar a estas entidades, tal como demandamos las familias españolas.

La ECAI recoge la documentación, la tramita y la envía al representante en el país de origen del menor. Esta fase del proceso es desconocida por la Administración central, ya que no existe ninguna norma sobre las condiciones o servicios que deben prestar al representante de la ECAI en dicho país. Gran parte del éxito o del fracaso de la adopción recae en el representante del país de origen y existe un profundo desconocimiento por parte de las autoridades centrales acerca de lo que ocurre en esta fase del expediente, de hecho vuelven a tener noticias cuando se produce una asignación o se presentan con el menor, de modo que la que teóricamente debe ser responsable de una adopción, la Administración central, desconoce el punto en el que se encuentran los expedientes. Si a esto añadimos el desconocimiento práctico que tienen sobre la realidad del país, nos encontramos con que estamos en manos de unos desconocidos en un país lejano y sin posibilidad de defender nuestros intereses. Hay muchos ejemplos: ante la decisión del gobierno rumano de paralizar las adopciones internacionales, se detectó que había ECAI que habían realizado ya pagos importantes en el país y otras que no los habían realizado, unas cuyos expedientes no estaban registrados en el país y otras que sí, y la Administración desconocía el estado en que se encontraban los expedientes, cuántos se encontraban en cada fase, administrativa, preasignación, judicial, y por si no fuera suficiente con el problema generado por Rumania, alguna ECAI no responde ante las familias que han decidido cancelar su expediente de las cantidades que enviaron como pagos a Rumania, según contrato. No han recibido un céntimo de esas cantidades ni está justificado su empleo en el trámite adoptivo, simplemente se esfumó. El artículo 8 del Convenio de La Haya señala que las autoridades centrales tomarán todas las medidas para prevenir beneficios materiales indebidos en relación a una adopción, y en su artículo 11 a) establece que un organismo acreditado debe perseguir únicamente fines no lucrativos. La entidad no quiere saber nada y, lo que es más grave, las autoridades centrales, IMMF en Madrid, tampoco, les invitan a acudir a los tribunales, con lo cual las familias nos preguntamos, ¿para qué están?

En cuanto a la valoración de los profesionales de las ECAI en el país de origen, pensamos que quizá podría no depender de la ECAI, pero tiene que haber algún tipo de relación para poder reclamar a alguien en el caso de que hubiera algún tipo de irregularidad, falsedad documental o cualquier otra cosa. Actualmente, los representantes en los países de origen no tienen relación contractual con la ECAI y no podemos ir contra ellos si falsean un documento. Por tanto, un primer paso a dar sería que esos re-

presentantes estuvieran cualificados de acuerdo a sus funciones y, además, que pertenecieran a la ECAI, a una institución, a la propia embajada o al consulado.

— **Gerente de MIMO, Asociación de Apoyo para la Adopción Internacional, D^a Katia Elvira Vigil Fernández.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Trabajamos desde 1997 con Hungría y desde 1998 con Bulgaria. Tenemos casi sesenta niños húngaros en territorio español y para fin de año tendremos trescientos niños búlgaros. Tenemos personal un poco atípico y, además de lo que el convenio recoge, trabajamos estrechamente con expertos nativos de los países y hasta el momento no hemos tenido ningún problema.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Hungría tiene un sistema de ternas. Cuando nosotros tenemos una familia que tiene sus trámites resueltos en España, presentamos una solicitud en su nombre en un organismo central en Budapest y añadimos algunas cosas que a ellos les gusta tener además de la documentación oficial. Como su expediente está en este organismo central de Budapest cuando hay un niño en cualquier provincia de Hungría buscan entre todas las solicitudes las tres que les parecen más adecuadas para el niño. Estas tres solicitudes van directamente a la provincia responsable del niño. Como Hungría es muy pequeñito y se hace todo a nivel casero, les dan a elegir entre las tres solicitudes mejores, porque ellos conocen al niño. La provincia escoge una y, si es nuestra, nos llama directamente por teléfono o contacta con nuestras oficinas en Budapest. El resultado final es un informe de un niño y seguramente algunas fotos. En Hungría son muy amables y casi siempre mandan un vídeo para que la familia se haga una idea de cómo vive el niño. Normalmente no están en casas cuna, viven con familias a las que el Estado paga para cuidarlos. El vídeo es bastante ilustrativo, se puede ver cómo vive el niño, si vive en el campo o cómo es su entorno. Posteriormente, previo permiso de la comunidad autónoma correspondiente, se lo mostramos a la familia y preparamos el viaje. Los proyectos de adopción en Hungría salen muy bien, pero son muy duros para las familias cuando lo están sufriendo, porque la adaptación del niño y la familia se hace en territorio húngaro, vigilado por húngaros y ayudado por nosotros. Eso significa que la familia tiene que viajar casi «sine die» al país y cuando llega tiene que ir a la comunidad autónoma —por decirlo de una manera equivalente a España— en donde vive el niño. Ahí mantiene una reunión en los servicios sociales y le cuentan un poco más del niño, al que conocen muy bien. Le nombran un equipo, que suele in-

cluir una psicóloga y una trabajadora social que ya conocen al niño porque son las encargadas de las visitas periódicas, y la familia va al lugar en el que vive el niño acompañada por este equipo adjudicado al proyecto y alguien de nosotros. Se inicia así un conocimiento progresivo del niño; cada día se le ve un poco más, hasta que el niño y los futuros padres se sienten razonablemente seguros. Cuando todo está aparentemente bien, se da a una lista preliminar y la juez —digo «la» porque nunca me he encontrado a un juez hombre— autoriza la convivencia y la familia tiene permiso para llevarse al niño al lugar en el que está viviendo. La convivencia es de un mínimo de treinta días y un máximo de sesenta. Una vez a la semana o todos los días, si es necesario, la familia pasa controles; este equipo adjudicado al proyecto baja para ver como está la familia, como está el niño y como se sienten los tres. Si el niño es lo suficientemente mayor, su opinión también se tiene en cuenta. Al cabo de la convivencia obligatoria, la familia va de nuevo a ver a la juez para completar la adopción. Si el niño tiene más de cuatro años, la juez escucha al equipo, a nosotros y a la familia, y luego hace salir a todo el mundo e interroga al niño para ver si quiere realmente a esos papás con los que está viviendo. Si todo está bien, hay que esperar que la sentencia esté escrita y firmada; después hay que arreglar algunos documentos, pero todo se hace bastante rápido: la reinscripción del niño, la partida de nacimiento nueva y la visita al consulado español. Esto está hecho más o menos en dos días. Al cabo de ese tiempo, la familia española sale de territorio húngaro con un niño que es ciudadano húngaro, hasta que tenga 18 años o hasta que la familia quiera, y ciudadano español, sale con su inscripción en el libro de familia y con pasaporte español. Este es el trámite en líneas muy generales.

El trámite en Bulgaria es un poco diferente y también penoso para las familias, aunque lo normal es que todo salga bien, por lo menos hasta ahora nos ha salido siempre bien. Cuando tenemos una familia, hacemos una presentación y si hay un posible niño, la familia tiene que ir al país a conocerle. La entrevista sirve para dos cosas: una es bastante obvia para que la familia conozca al niño y piense de corazón si puede ser su hijo para siempre, y otra, para que los responsables búlgaros vean a la familia. Si las dos cosas funcionan, la familia regresa, viene a vernos, nos cuenta cómo le ha ido, nos da todos los informes que haya podido conseguir, las fotos del niño, nos muestra un vídeo, y nos aseguramos de que el proyecto puede estar bien. Después se inician todos los trámites para la adopción. Esto implica que la Comisión tutelar responsable del niño tiene que recibir el expediente del niño y de la familia y aprobarlo; después, el Ministerio responsable del niño, que puede ser Sanidad o Educación, así como el Ministerio de Justicia tiene que aprobarlo, y luego hay que ir a juicio. Durante todas estas actuaciones la familia está en España esperando y la espera puede suponer entre nueve y doce meses. Tenemos algún caso en el que sólo se ha tenido que esperar cinco o seis meses, aunque no es muy recomendable quedarse con esta idea porque también tenemos algún caso de más de doce meses. Cuando todo el trámite está resuelto, la familia viaja, recoge al niño, visita al consulado español, donde previamente hemos pedido cita, y al igual

que ocurre en Hungría, sale de territorio búlgaro con un niño que es ciudadano búlgaro y ciudadano con pasaporte español.

Cuando llega a España, tanto si viene de Hungría como de Bulgaria, viene a vernos, nos trae el calendario de vacunas del niño para que se lo traduzcamos y nosotros vemos cómo está el niño, lo que nos sirve de punto de partida para ver cómo evoluciona después. Luego enviamos informes de cómo ha llegado el niño al país y a la comunidad autónoma a la que pertenece la familia.

Me gustaría hablar de tres grupos de problemas: problemas para las familias, problemas para los niños y problemas para las ECAI. Desde nuestro punto de vista, tanto porque tenemos mucha experiencia como porque trabajamos muy conjuntamente con las familias y a lo largo de mucho tiempo, facilitaríamos bastante los trámites de adopción el que hubiera un único certificado de idoneidad y no el que las familias tuvieran que ir muchos meses antes ECAI por ECAI para ver quién los admite, cómo están las listas de espera y en qué país tienen posibilidades, para encontrarse después con la desagradable sorpresa de que son países muy ágiles, de que las cosas cambian con mucha rapidez y que lo que hoy era blanco, mañana es amarillo. Por tanto, la pobre familia al cabo de cinco meses llama a la puerta de la ECAI y ésta le dice «lo siento, la lista de espera ya no es de quince familias por delante, sino de cien familias y, además, eres una mamá soltera de 41 años y no tiene ya ninguna posibilidad». Esto significa ahora mismo que la persona o la pareja tiene que empezar de nuevo, tiene que volver al TIPAI, pedir que le cambien una parte de los estudios psicosociales y, después, recogerlo, llevarlo a la comunidad autónoma, conseguir que lo aprueben, conseguir la apostilla de La Haya... y así otros dos meses. Cuando nos llegan las familias, durante unos días no podemos hacer nada más que levantarles la moral y decirles que lo peor ha pasado, que están en casa y que vamos a ayudarles. No debería ser así, más bien la parte difícil debería ser la de buscar el niño y muchas veces es justo al revés. Son trámites que nadie que realmente trabaje en adopciones se ha parado a pensar, porque sólo son dificultades para las familias. Si una familia puede adoptar un niño, que el niño venga de India, de Rumania o de Hungría debería dar igual, todos son niños. Esto con respecto a las familias.

A mí me parece que debería suprimirse la última parte de los informes psicosociales: ¿por qué quiere usted adoptar en este país? La pregunta seguramente está muy bien pero la respuesta nunca lo está. Si la familia dice la verdad, la verdad sería: «porque conozco a un niño de Bulgaria que ya ha venido, que me parece precioso y, además está perfectamente». Esos son el noventa por ciento de nuestros clientes, referidos por otros. Pero no es una respuesta que al país le guste oír, naturalmente. Otra respuesta sería: «porque es de raza blanca» o «porque he oído que es un país que funciona bastante bien» y esto es muy despectivo cuando lo lee el país. ¿Y qué van a decir? La respuesta estándar de «bueno, todos somos Europa, tenemos siglos y siglos de historia en común, así que la adaptación del niño seguramente va a ser mucho más fácil». Esto en teoría está bien pero cuando uno ya lo ha leído cuatrocientas veces es ya pura «filfa» hablando en plata, si me disculpa. Por

tanto, no me parece que sea muy práctico y, si lo suprimiéramos, los informes psicosociales serían los mismos, para toda Europa por lo menos porque no sé lo que sucede en Latinoamérica o en Asia.

En cuanto a lo que comentaba de los niños, tenemos muchas dificultades después para su adaptación, pero no tenemos problemas en lo fundamental, en el lazo niño y padre, en la felicidad absoluta del niño y en la felicidad absoluta de los padres. Pero sí tenemos problemas con la adaptación de los niños aquí porque el Ministerio de Educación insiste en ponerlos en el curso que les toca por edad y no tiene en cuenta que son niños de otra etnia, que vienen de otros lugares distintos y que tienen que hacer denodados esfuerzos por adaptarse, porque un niño español recibe dos o tres estímulos nuevos cada día, se los aprende y ya está, pero un niño búlgaro o húngaro recibe quinientos y contra la opinión general de las personas que no conocen bien este asunto, cuanto más pequeño es el niño, mayor es la enorme dificultad de adaptación que tiene, porque no tiene recursos intelectuales para comprender lo que está pasando, porque nada de lo que le demos le gusta y porque, además, le estamos exigiendo igual que a niños españoles que se han criado aquí toda la vida. Los profesores lo entienden muy bien pero dicen «no puedo hacer nada porque el Ministerio no lo permite, en todo caso que repita». Perfecto, que repita. No me parece una solución estúpida, por decirlo de una manera suave.

En cuanto al seguimiento, en nuestro caso es un poco atípico. Es decir, no es tantas veces al año, como el país pide o como es necesario, sino que depende de nuestro criterio. Hay familias que necesitan mucho que estemos al principio completamente pendientes y uno de los servicios que tenemos, y que provoca alguna sonrisa en una determinada comunidad autónoma, es nuestro servicio de guardia, pero no tenemos problemas porque siempre estamos pendientes. Cuando nuestras familias viajan, uno de nosotros siempre está de guardia por si pasa algo, ya que los problemas surgen en cualquier momento, a las dos de la mañana o a las siete de la tarde cuando la oficina está cerrada, y hace falta alguien que esté pendiente, que la familia conozca y en quien confíen. Con los seguimientos post adoptivos pasa lo mismo; si surge un problema a las ocho de la noche, la familia no va a esperar hasta las siete y media de la mañana, que es cuando abrimos la oficina, sino que puede llamarme a mí o a cualquier persona de la agencia que sea de su confianza, y lo arreglamos seguro.

Las depresiones postadoptivas son muy machistas ya que afectan sólo a las madres, aunque tenemos un padre justamente del País Vasco con depresión post adoptiva, pero lo normal es que les pase a las madres ya que el papá ha salido huyendo a la oficina y la madre está en casa con la baja materna. Pues bien, si en ese momento no estamos ahí para apoyar un poco, a lo peor tenemos problemas. Hasta ahora no los hemos tenido.

Con respecto a la nacionalidad, es verdad que la mayor parte de los niños que vienen de Hungría, la nacionalidad húngara y la nacionalidad española, y después a los 18 años el niño elige. Nuestros dos niños mayores tienen 17 años, así que todavía no han elegido. Esto antes significaba que el Ministerio húngaro ponía dinero todos los meses en

la cuenta del niño para su mayoría de edad, dinero al que la familia no podía renunciar. Hoy ya no sucede lo mismo. Cuando la familia va a adoptarle hay una ceremonia que se llama rendición de cuentas que consiste en que la familia recibe un extracto de la cuenta del niño, se le explica en qué se ha gastado una parte del dinero y la otra parte se le da a la familia cuando viene a España con el niño. En los últimos tres años ya no ha habido ningún otro dinero. Además, como la mayoría de las familias han estado viviendo en Hungría más de un mes y medio, cuando vuelven se sienten bastante húngaras, les gusta, casi todas veranean allí y muchas hasta tienen casa. Se sienten muy orgullosas de tener un niño que también es húngaro. Por supuesto que la adopción es plena y también lo es en Bulgaria.

En relación con los recursos económicos, no le pedimos ningún dinero a la familia cuando viene con nosotros. Empezamos a pedirle una parte cuando hay algo en marcha. En el caso de Bulgaria, cuando viene una propuesta le decimos a la familia que, si le parece bien y quiere empezar el trámite para adoptar al niño propuesto, debería pagarnos la mitad de los honorarios y la otra mitad cuando termine. En el caso de Bulgaria, el coste de la adopción es bastante alto. Hablamos de 8.000 euros, que serían las costas del país, y 3.000 euros, que son nuestras costas. En el caso de Hungría no, porque Hungría no cobra costas; somos la misma ECAI, pero Hungría es sensiblemente más barato. El coste total de una adopción en Hungría viene a ser unos 4.000 euros y esto incluye absolutamente todo, incluso el que uno de nosotros responsable en Hungría viva con la familia, duerma con ella los cuatro o cinco primeros días, por si hubiera algún problema con el niño. Y en lo que se nos suele ir la mayor parte del dinero, por desgracia, es en las traducciones. Una traducción jurada es muy cara, ésa es otra de mis quejas, entre comillas porque tampoco son cosas muy importantes, pero tenemos muchos problemas con el TIPAI cuando elabora los informes y a mí lo que me gustaría es que los hiciera la propia Comunidad. Cuando las Comunidades Autónomas hacen un informe, es lo que debe ser, es lo que el país quiere escuchar, cómo es la familia, cómo vive, qué expectativas tiene con respecto al niño. Cuando son otras personas las que elaboran los informes, seguramente con la mejor voluntad, son muy largos, muy farragosos, repiten datos. Después, el precio de la traducción jurada está entre 6.000 y 7.000 pesetas/página y, por desgracia, Hungría no quiere nada que tenga una antigüedad superior a tres meses, lo que significa que cuanto más tiempo tarde una familia en tener una propuesta, más documentos hay que renovar. Siempre es muy duro cobrar a las familias y más aún para nosotros porque la historia de MIMO es un poco atípica ya que durante cuatro años antes de ser ECAI ayudábamos a las familias y no cobrábamos nada por ello, en nuestros primeros tiempos tampoco, pero últimamente sí y estos son los costes.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Nuestro punto fuerte como ECAI es el seguimiento postadoptivo porque trabajamos muy estrechamente con

las familias y con el niño. Lo que la mayoría de las familias no sabe o no quiere saber es que adoptar un niño es un camino duro y difícil, y la parte más difícil tal vez sean los dos o tres meses siguientes a su llegada. Tenemos también nativos trabajando con nosotros y generalmente nos encargamos del seguimiento. En toda nuestra historia como ECAI, sólo ha habido un caso —y porque nosotros no quisimos— en que el seguimiento fue realizado por la comunidad autónoma correspondiente, normalmente lo hacemos nosotros, e informamos al país e informamos a la comunidad.

Respecto al funcionamiento de la ECAI, con respecto al niño porque le beneficia aunque realmente se refiere más a nosotros, entendemos que siempre piden muchos profesionales en los decretos: abogado, psicólogo, trabajador social, pero nadie tiene en cuenta que lo que realmente nos sirve son los nativos. Cuando un niño llega, sobre todo si es pequeño, se le rompe el mundo, alguien ha tirado de la alfombra debajo de sus pies: la cuidadora, que era el amor de su vida, ha desaparecido, la comida que le gustaba ya no está, la manta de su cama ya no existe, todo es distinto y todo es horrible para él. Lo único que hace el niño es gritar y desesperarse de la noche a la mañana, porque no entiende nada de lo que pasa. Pues bien, con la mejor voluntad enseñamos a nuestras familias un poco del idioma: yo les enseño un poco de húngaro con muy buena voluntad porque el presupuesto nunca me llega para pagar a verdaderos profesores de húngaro, y un poco de búlgaro porque tenemos una excelentísima profesional que trabaja casi gratis. Esto ayuda algo pero lo que de verdad ayuda es tener nativos con nosotros, alguien que en un momento dado pueda hablar con el niño en su idioma, explicarle algunas cosas, preguntarle por qué está tan desesperado, decirle que todo va bien, que está con papá y mamá, o preguntarle qué quiere o qué le pasa. Esto es muy importante y nadie lo tiene en cuenta porque parece que no se piensa en el niño.

Con respecto a nuestro propio funcionamiento, pienso que vamos a tener muchos problemas con el nuevo decreto porque no es sólo que tengamos un seguro por si pasa algo, sino que además tenemos que poner mucho dinero, que no sé de dónde vamos a sacar, y tenemos que tener también un pediatra. ¿Para qué queremos aquí un pediatra? Pónganse en sus zapatos. Ustedes son una familia que quiere adoptar un niño y viene a verme; yo le doy un informe de un niño y si el niño está bien o si está mal y quieren otra opinión, ¿me la pedirían a mí como ECAI? Seguro que no. Lo que nosotros les decimos a las familias es que lleven este informe al mejor equipo especializado en adopción internacional que puedan encontrar, y les sugerimos tres: el equipo del Niño Jesús, el equipo del Carlos III y el equipo del Gregorio Marañón; que lo lleven si les merece confianza y que recaben su opinión y, después, que vengán y nos digan si quieren seguir o no adelante. Pero si nosotros tuviéramos un pediatra ¿qué les iba a decir? Hay muchos otros ejemplos del decreto. No sé por qué el representante de la ECAI no puede ser al mismo tiempo el abogado que represente los intereses de la familia porque entendemos que eso abarata los costes y así trabajamos en Bulgaria. Si nos obligan, la familia entonces tendría que pagar dos veces por algo que puede hacer la misma persona. Hay otras

muchas cosas que hemos recogido unas siete ECAI que trabajamos en Madrid, las hemos presentado a la Comunidad y estamos hablando sobre ello.

No vamos a crecer más. Estamos sólo en Madrid y en el País Vasco y no queremos ir a ningún otro sitio. Pero sí trabajamos con toda España, es decir, cuando en una comunidad autónoma no hay ninguna ECAI que tramite con Bulgaria ni con Hungría, las familias vienen y yo puedo admitirlas. Lo que pasa es que se crean muchos agravios comparativos para las familias porque una familia en una comunidad autónoma puede estar abocada a trabajar con una ECAI muy congestionada y esa ECAI le dice que si quieren adoptar en Rumania, por decir un país que no es el mío, tienen una lista de espera de tres años y, a lo mejor, en otra comunidad autónoma hay una ECAI que les dice que tiene una lista muy pequeña de tres meses. ¿Por qué tienen necesariamente que ir a la comunidad autónoma que les toca y, a cambio, se les permite que vayan con una agencia extranjera? Yo siempre cuento esto y levanto ampollas, y me dicen que no es verdad. Pues con todos los respetos, sí es verdad. Por ejemplo, en Bulgaria para adoptar a un niño hacen falta siempre los servicios de una agencia de adopción, el problema es que la agencia recibe distintos nombres allá donde esté situada; si la agencia de adopción está en España se llama ECAI, yo no sé porqué, si está en otro país y las familias acceden a ella a través de Internet, entonces se llama agencia de adopción, que es como yo creo que debería llamarse, porque es lo que somos, y si la agencia de adopción está en territorio búlgaro, entonces se llama, eufemísticamente, abogado. Pero las tres son agencias y las tres hacemos exactamente lo mismo. Por tanto, una familia puede ir a su comunidad autónoma y decir que lo hace por libre o con un abogado privado, pero eso significa que el ministerio le pone la documentación vía valija diplomática al abogado o a la agencia extranjera allá donde ellos dicen, y eso se puede hacer. Sin embargo, si a la familia que está en Madrid le gusta muchísimo más otra agencia, no le gusta MIMO, y se quiere ir con los catalanes, en Madrid le dicen que no se puede. No sé a qué se debe esto pero ya es bastante duro y les estamos creando muchos pequeños problemas a las familias.

— **Directora Gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, D^a Esperanza García García.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

La Comunidad de Madrid, según lo que tiene establecido el Convenio de La Haya en el artículo 6, es autoridad central encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que impone el Convenio en relación con las adopciones internacionales solicitadas por personas residentes en el territorio de esta Comunidad. En virtud de ello y de las competencias que le atribuye la legislación estatal y autonómica, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia tienen encomendada, por tanto, la formación de los solicitantes de adopción internacional, la declaración de idoneidad de

los padres solicitantes de adopción internacional, la acreditación, control, supervisión de las agencias colaboradoras en adopción internacional, el seguimiento de los niños adoptados, según lo acordado en cada país de origen y la cooperación con las autoridades centrales de dichos países.

Desde la ratificación por España del Convenio de la Haya y la aparición de las agencias de adopción, se ha producido en nuestra Comunidad la eclosión de la adopción internacional, acelerado y llamativo proceso que ha convertido a esta institución, antes prácticamente desconocida, en una popular institución social que suscita el interés y la aprobación del gran público. Como es sabido, el número de niños susceptibles de adopción nacional se ha reducido notablemente. En sociedades como la nuestra, con ciertos niveles de bienestar social, cada vez son menos las mujeres o las familias que no pueden hacerse cargo de sus hijos y los entregan en la adopción. De ahí que en los últimos años el número de bebés entregados en adopción en la Comunidad de Madrid se haya reducido a unos cuarenta o cincuenta casos anuales y en toda España la cifra no sobrepase los doscientos cincuenta casos. Por dar sólo alguna cifra de la extensión de la adopción internacional entre nosotros, a lo largo del año 2001 más de 1.500 familias solicitaron cita en el departamento de adopciones de la Comunidad para asistir a la reunión informativa con la que comienza el proceso. De ellas, fueron novecientas las que solicitaron formalmente la apertura de un expediente de adopción internacional y presentaron la correspondiente documentación. Otras doscientas familias iniciaron durante el 2001 su segunda adopción internacional, sin necesidad de asistir a esta reunión ni al curso formativo. Esta progresión se advierte, tanto en el número de solicitudes, como en el de niños y niñas adoptados por familias de la Comunidad de Madrid. Si en 1992 fueron dieciocho los niños extranjeros adoptados por familias de la Comunidad de Madrid, en el año 2000 se tocó techo, alcanzando la cifra de setecientos sesenta niños.

Posteriormente, en número de adopciones se ha reducido notablemente como consecuencia de la influencia conjunta de restricciones en algunos países, reformas legislativas, movimientos de opinión en contra de la adopción internacional y sobresaturación de solicitudes en muchos países de origen. Todo lo cual no ha motivado una reducción en el número de solicitantes, que continúa aumentando en razón a un veinte por ciento anual. Inevitablemente, esta desproporción entre el número de familias que desean adoptar y el número de niños efectivamente adoptables generará conflictos indeseables y efectos colaterales.

De los quinientos setenta y cuatro procesos de adopción que concluyeron en el año 2001 fueron cuatrocientos doce, es decir, el setenta y dos por ciento, los tramitados a través de una entidad colaboradora para la adopción internacional, mientras que la parte restante se tramitó a través de la entidad pública. En la Comunidad de Madrid existen quince agencias acreditadas y en activo, aunque sólo seis de ellas han concluido más de veinticinco expedientes durante este año.

La distribución de los niños adoptados según países de origen cambió abruptamente en el 2001. Debido a la para-

lización impuesta por su gobierno a instancias de la Comunidad Europea, Rumania ha desaparecido temporalmente de la escena de la adopción internacional. Se ha producido un notable incremento de solicitudes en Bulgaria y, sobre todo, en Rusia y en Ucrania. Ninguno de estos tres países ha ratificado el Convenio de La Haya y en los dos últimos gran parte de las adopciones se realiza a través de intermediarios de difícil definición y supervisión.

Un tercio de los niños adoptados en nuestra Comunidad procede de dos países asiáticos, China e India, aunque el nuevo sistema de cupos por países en China y las dificultades en varios Estados indios reducirán sensiblemente esta proporción en el futuro. Mientras continúa disminuyendo el porcentaje que suponen los países latinoamericanos, sólo Colombia se sitúa entre los primeros países y los restantes diez países latinoamericanos conjuntamente sólo suponen treinta y siete casos. Lamentablemente, sólo un pequeño porcentaje de adopción tiene lugar en países que han ratificado el Convenio de La Haya, el veinticuatro por ciento en el 2001, y son los siguientes: Rumanía, Colombia, Perú, Costa Rica, Chile, Brasil, Ecuador, El Salvador y Venezuela. Desaparecida Rumania de la escena, ya que actualmente ha paralizado las adopciones, el porcentaje se reducirá al catorce por ciento.

Una vez presentados estos datos y puesto que la Comisión ya ha tratado extensamente muchas cuestiones, voy a referirme a las que percibimos como más problemáticas en relación con la adopción internacional. En primer lugar, hay una errónea percepción social. Parte de la explosión de solicitudes de adopciones internacionales se ha sustentado sobre una equívoca creencia de que el mundo está lleno de menores adoptables que, además, coinciden con las características de edad y salud que el adoptante medio desea. Por consiguiente, la lentitud del proceso y la demora en ver satisfecho el deseo, no puede deberse más que a los engorrosos trámites burocráticos o a la desidia de los poderes públicos, sean los de aquí o los de los países de origen. Como bien saben sus señorías, esta creencia es equivocada pero se resiste a desaparecer. En la actualidad, el número de niños adoptables se va reduciendo progresivamente según los países en vías de desarrollo ponen en funcionamiento mecanismos de protección social e, incluso, se observa en algunos países un creciente malestar contra la adopción internacional que es interpretada como una suerte del neocolonialismo bienintencionado. En cualquier caso, el número de aspirantes a adoptar parece ya mucho más numeroso que el de niños efectivamente adoptables, lo que provoca una paradójica competencia por el niño, a veces entre familias, a veces entre agencias, a veces entre países, con efectos gravemente perjudiciales para el interés del menor.

Es cierto que en muchos países del mundo siguen existiendo menores carentes de familia pero en su gran mayoría se trata de niños mayores de seis años, con problemas de salud o previsibles dificultades de adaptación que no son considerados candidatos a una medida tan drástica como la adopción internacional, es decir, su integración plena e irrevocable en una familia hasta entonces desconocida y que procede de un entorno radicalmente distinto. Como repetidamente han denunciado UNICEF o el Servi-

cio Social Internacional, constituye un gravísimo abuso la presión política para aumentar el número de niños adoptables en los países subdesarrollados. Tales actuaciones, moralmente inaceptables, provocaría que se propusieran para la adopción internacional menores que deberían ser protegidos de otro modo o, a medio plazo, la paralización de otros mecanismos más cercanos y adecuados de protección porque la adopción internacional se convierte en la alternativa más fácil. Lo que un país solidario debe plantearse con las necesidades infantiles es la cooperación institucional con los países de origen para el registro, la identificación y el censo de la población infantil, y, en su caso, desarrollo de los mecanismos necesarios para su declaración de adoptabilidad.

En cuanto al fracaso de la adopción internacional, es cierto que ahora mismo podemos estar hablando de pocos casos. En la Comunidad de Madrid en los últimos cinco años han venido un total de 2.830 menores en adopción internacional y podemos hablar de 10 situaciones de fracaso. Pero esto no nos debe hacer creer que no se van a producir más. Incluso en la propia adopción nacional, desde el momento que nacen con una familia adoptiva, así como en las situaciones de acogimiento familiar, se llega a una situación crítica en la adolescencia. Por tanto, cuando todos estos niños lleguen a la adolescencia habrá que estar muy atentos porque se podrán producir más fracasos.

Estamos elaborando el segundo Plan de Atención Social a la Infancia en la Comunidad y dentro de las mejoras en todo el área de adopción vamos a establecer estos servicios de post adopción. Pero también tenemos que tener presente que hay momentos, incluso en la propia adopción nacional, en que la familia no quiere saber absolutamente nada de la Administración. Cuando la adaptación del niño se está produciendo en buenas condiciones, no quieren saber nada de la Administración. Cuando empiezan los primeros problemas, es como si las familias adoptivas no hubieran roto el cordón umbilical con la Administración y se acuerdan de que nosotros fuimos los que le dimos el niño. Hay cuestiones muy curiosas porque se están planteando reclamaciones patrimoniales y reclamaciones de naturaleza complicada, porque estamos hablando de relaciones personales y no de otro tipo de relaciones. Por tanto, los tribunales que han entrado a conocer de estas situaciones no han aceptado una reclamación patrimonial si, por ejemplo, el niño es hiperactivo y no responde a sus expectativas. Creo que hay que poner las cosas en su justa medida. Todos los padres quieren un niño pequeñito y sano, y tienen razón porque un niño pequeñito se adapta mejor, habrá tenido menos sufrimiento en el orfanato donde haya sido cuidado y será más recuperable que el que haya tenido que vivir una vida de privaciones y de situaciones más complicadas. Pero esto no quiere decir que los niños sean totalmente sanos, porque el niño que ha sufrido un abandono va a tener un handicap que va a tener que superarlo los propios padres, que van a tener que poner toda la carne en el asador. El tema de la idoneidad es muy contestado por todo el mundo; se dice «si nadie necesita ser declarado idóneo para ser padre natural ¿por qué hay que ser declarado idóneo para ser padre adoptivo?». A nadie en la Administración se nos ocurre pensar que estamos declarando la ido-

neidad de la paternidad, sino que estamos declarando la idoneidad para la adopción de un niño abandonado, con las características de un niño abandonado, que es distinto que ser padre natural. Se le puede querer muchísimo más, se le puede querer todavía más que a un hijo propio, pero es distinto, y el proceso que la familia tiene en la cabeza es lo que se puede analizar. Hay muchísimas familias que en medio del proceso de adopción se quedan embarazadas y a nadie se nos ocurre retirarle su hijo propio porque las hubiéramos declarado no idóneas. Lo que estamos viendo es si esa familia tiene flexibilidad de planteamientos a la hora de aceptar a un niño que no es suyo, que trae una historia o, como dice muy bien una psicóloga que conozco, que trae una mochilita con sus piedras; eso es lo que tiene que aceptar la familia. Es cierto que cuando se presentan muchas familias que están teniendo dificultades lo lógico es derivarles a los servicios normales, porque no podemos olvidar que aunque el niño sea adoptado es su hijo. Lo que nosotros estamos analizando en la idoneidad es una motivación y un futuro, pero no una realidad. Por tanto, con toda su buena voluntad, con todo el gusto del mundo y con toda su ilusión una familia puede tener una motivación estupenda, pero a la hora de incorporarse el niño a la casa surgen chispas entre todos. A lo mejor todos necesitan ayuda y no hay que buscar siempre la culpabilidad en el niño porque es como si se estuviera pidiendo una garantía. Yo llevo muchos años trabajando en este tema y la cuestión de las ECAI ha venido a introducir una perversión, no porque lo hagan bien o lo hagan mal, sino como el concepto: el hecho de que las personas cuando se dirijan a solicitar a un niño tengan que firmar un contrato y depositar una cantidad de dinero, queramos o no, está introduciendo una perversión y un planteamiento, de entrada, distinto al que se puede hacer desde otro punto de vista. Y efectivamente, se está reclamando en base a esa situación, y es muy difícil encuadrar las relaciones personales, ni en el mejor contrato del mundo, ni en el mejor seguimiento del mundo, ni en la mejor actuación que se pueda realizar.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Otro de los puntos que puede crear polémica es la idoneidad de los solicitantes. La declaración de idoneidad de los candidatos a adoptar, según el Convenio de la Haya, es la primera obligación de los países de recepción. La nueva redacción del artículo 9.5 del Código Civil, según la disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/996, exige la declaración de idoneidad del adoptante para que la adopción sea reconocida en España. Como en el nuevo artículo 176 del Código Civil, se requiere la declaración de idoneidad por parte de la entidad pública para la constitución de la adopción nacional. Probablemente, a la vista de la experiencia que vamos acumulando, podrá desarrollarse con mayor profundidad el concepto de idoneidad, que los técnicos tienen que valorar.

En la Comunidad de Madrid, como establece la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

en la Comunidad, en su artículo 58, la declaración de idoneidad se realiza tras el estudio conjunto y ponderado de el estado de salud física y psíquica que no dificulte el normal cuidado de un menor; los medios de vida estables y suficientes; en caso de parejas la convivencia mínima de tres años; en caso de existir imposibilidad de procrear en el núcleo de convivencia que la vivencia de dicha circunstancia no interfiera en la posible adopción; la existencia de una vida familiar estable y activa; que exista un entorno relacional amplio y favorable a la integración del menor; que exista una capacidad de cubrir las necesidades de todo tipo del niño y la niña; carencia en las historias personales de episodios que impliquen riesgo para la acogida de un menor; flexibilidad de actitudes y adaptabilidad a situaciones nuevas; comprensión de la dificultad que entraña la situación para el menor; respeto a la historia personal del menor y actitud positiva para la formación y la búsqueda de apoyo técnico en el caso necesario.

Por poner un ejemplo de algunas cuestiones pendientes, el Código Civil en el tema de la edad de los adoptantes se limita a exigir los veinticinco años cumplidos de al menos uno de los cónyuges en caso de matrimonio y catorce años de diferencia con el adoptando. Tales precauciones se revelan innecesarias en las circunstancias en que se desarrolla hoy la adopción internacional. Por el contrario, se echan de menos similares cautelas en cuanto a la máxima edad o a la máxima diferencia de edad con el adoptando. Las contadas ocasiones en que se debate en torno a la idoneidad suele hacerse desde una perspectiva errada, la de preguntarse quiénes deben tener el derecho a adoptar, como si tal derecho existiese, en vez de surgir la pregunta de cuáles son las necesidades y derechos de un niño abandonado y qué entorno familiar responde mejor a ellos. Algunas de las respuestas a esta pregunta aún están por contestar y por recoger en la normativa aplicable.

Nosotros sabemos que se ha materializado la adopción, en primer lugar, en la preasignación del niño, momento en el que, como es lógico, tenemos que intervenir y, en segundo lugar, porque la agencia nos tiene que dar una información todos los meses de los expedientes que ha ido tramitando.

En cuanto a los certificados de adoptabilidad, lo lógico es que los países del Convenio de La Haya lo tengan, pero en mi intervención ya he dicho que solamente un 14 por ciento de las actuaciones de la Comunidad de Madrid se han realizado con los países del Convenio de La Haya, excepto Rumanía. Por tanto, hay un conjunto de países en los que no se están dando esos certificados. Yo me refería a la cooperación en el siguiente sentido. Parece ser que actualmente en Perú y en algún otro país de Sudamérica —creo que es Bolivia— actualmente hay muchas menos adopciones porque no tienen elementos para llegar a determinar esa adoptabilidad ya que, incluso, los niños están sin inscribir. Es en este aspecto en el que se debe cooperar porque el primer derecho que todo niño tiene es el de existir y el de constar. En la medida en que no corriamos esas situaciones se producirá todo tipo de tráfico de niños que nos podamos imaginar.

En concreto, había una persona que hacía referencia al certificado de adoptabilidad como la gran garantía, y no es

cierto ni siquiera en la adopción nacional. Nosotros podemos tener un niño que esté en condiciones de adoptabilidad porque su madre lo haya abandonado en el momento del nacimiento. Yo puedo ir a recogerlo al hospital y entregárselo a una familia que estuviera preparada. Pero no olvidemos que nuestra legislación establece que la madre debe ser citada en el procedimiento de adopción, transcurrido un mes desde el momento del nacimiento, y puede ser que la madre se eche para atrás. Sin perjuicio de que en ese momento no se le entregue al niño porque no esté en condiciones, a lo mejor no se produce la sentencia de adopción que todo el mundo estaba esperando.

Por tanto, a mí me parece lógico que no se ofrezca un niño que no tenga las mínimas condiciones de adoptabilidad, pero hasta el último momento, hasta que existe la sentencia de adopción, el niño, la familia y la familia colateral puede presentarse en el procedimiento y, a lo mejor, no termina el proceso en una adopción real. Digo esto porque conozco el caso de una familia que vino a mí para que hablara con el juez ruso. Pues ni con el juez ruso, ni con el juez español, aunque se hayan cumplido previamente los requisitos, si aparece un familiar no hay nada que hacer.

Se produce una situación muy especial en la propia psicología de los padres que van a adoptar, respecto a la idoneidad. A mí lo que me han transmitido es que han tenido que contar toda su historia y es cierto que en este proceso se pide que cuenten su historia, pero no con la idea de meter el dedo en el ojo a nadie, sino con la idea de poder presentar esa familia al país de origen. Hay que tener en cuenta que en la adopción internacional a las Comunidades Autónomas que somos responsables de este tema se nos pierde un poco el fin, lo que no ocurre en la adopción nacional. Todos decimos que el fin de la adopción es el interés superior del menor y buscarle una familia al niño, pero resulta que aquí no tenemos al niño con lo cual estamos trabajando en la otra parte del proceso. Tenemos que facilitar el proceso al país de origen que tiene que intentar adecuar las características de esa familia a las características de ese niño.

En adopción nacional nosotros tenemos una lista y se sigue un orden riguroso porque estamos entregando un niño con tres días de vida, y con independencia de la raza, no tiene unas características especiales y por eso se puede seguir el orden riguroso de la lista de presentación. Pero en niños más mayorcitos es absolutamente imprescindible hacer una presentación de esa familia para que el país de origen pueda tener en cuenta qué niño le puede venir mejor a esas características. En ese sentido, Madrid ha trabajado durante muchísimo tiempo con la India y con Colombia y ésta valora muchísimo que los informes de presentación de la familia sean ricos en muchos aspectos porque al niño también le tienen que preparar y tienen que saber de qué le tienen que hablar.

La preparación del niño es absolutamente imprescindible para salir en adopción, pero no es nada fácil; el niño de cinco o seis añitos te dice que sí a todo, pero luego al llegar al sitio donde le vas a entregar, el niño dice que a esos señores no los quiere, que él sólo quiere a su mamá. Estas situaciones también se tienen que producir con otros niños, máxime si tenemos en cuenta que en la actualidad la ma-

yoría de las adopciones se produce en los países del Este donde la dificultad del idioma es importantísima. Desde luego, yo recomendaría a los padres adoptivos que aprendieran unas ciertas palabras del idioma del país donde se van a dirigir, porque los niños aprenden nuestro idioma rápidamente pero les estamos exigiendo un plus tremendo trasladándole de país y de cultura si, además, nos tienen que entender.

Es importante la formación de las ECAI, que no debe ser plantearse nuevamente la motivación, porque la ECAI no puede entrar a valorar la idoneidad, pero sí debe plantear qué cuestiones o con qué niños se van a encontrar. Por ejemplo es un dato muy curioso que a la India muchísimas familias se marchaban cargadas de la mejor ropa y cuando le iban a poner los zapatitos de charol a la niña no la entraban porque nunca había llevado unos zapatos. Todas estas cuestiones, que parecen tontas, van a marcar muchísimo la primera relación que ese niño va a establecer con esa familia y va a sentar las bases de situaciones posteriores. Me consta que en otras Comunidades Autónomas hay un mayor grado de denegación, pero en Madrid no hay una denegación excesiva de idoneidad, no creo que lleguemos al cuatro por ciento.

Cuando las personas se dirigen al turno de intervención profesional de los colegios de psicólogos y trabajadores sociales, como son los particulares los que realizan el encargo, es a ellos a los que se les entrega sus informes y los particulares traen los informes a la Administración, si quieren. Es decir, si a una familia el turno de intervención profesional le ha declarado no idónea, se puede guardar los informes en su casa y no contárselo a nadie. Son ellos los que lo aportan y, por supuesto, tienen una copia del expediente.

Se puede uno preguntar múltiples cosas, no solamente si el certificado de idoneidad se entrega o no, sino también si se puede tramitar en dos o en tres países a la vez —sólo hay una comunidad autónoma que permite dos expedientes, las demás no permitimos más que uno—. Todo esto es en función del niño. Esa necesidad de conseguir la expectativa lo antes posible hace pensar a las familias no en uno, sino en dos, y da igual que no sean hermanos. Pues no, los niños a las familias no suelen llegar ni de dos en dos ni de tres en tres, sino que suele llegar uno y, una vez que tiene su sitio y se hace su hueco, suele venir el siguiente. Es la realidad y la normalidad lo que se pretende trasladar a esta cuestión, salvo en los supuestos de que fueran dos hermanos, en cuyo caso en beneficio de ellos y para no separarlos se plantearía esta cuestión.

Nosotros sí permitimos el cambio de expediente, y se realiza otro certificado de idoneidad, pero siempre que sea meditado, no porque sea más rápido aquí que allá. Incluso, ha habido situaciones de falsificación de los certificados de idoneidad, situaciones complicadas en las que un padre ha terminado en la Fiscalía por haber falsificado todos los certificados de idoneidad.

En cuanto al contenido del certificado de idoneidad, yo creo que no se entra en la intimidad, aunque uno puede sentir que se le vulnera. Por supuesto, no se puede poner la mano en el fuego dado el conjunto de profesionales que pueden intervenir. La idoneidad nosotros la certificamos a

través de la Comunidad Autónoma o del TIPAI y, si se hace por éste, esos informes son revisados por los técnicos de la comunidad autónoma y la concesión de todos los certificados de idoneidad la hace la comisión de tutela del menor. En ese sentido, si los informes se extralimitaran en esas investigaciones, se reflejaría en los propios informes, pues no tiene sentido preguntar a alguien por el número de zapato de su suegro si después no va a figurar en el propio informe. El mayor número de quejas no se ha producido en este sentido, pero sí produce una sensación complicada y yo creo que es por la situación en la que se va.

Hay veces que los problemas son múltiples. Aunque son muy pocos los niños que han devuelto, es tan tremendo lo que se verbaliza al devolverlos, que parece que nos han devuelto mil. Cuando te devuelven un niño de cuatro años diciendo que el niño no se adapta y que llora mucho por la noche, es una cuestión un poquito delicada. Sus señorías me dirán que hemos hecho mal la idoneidad, pero, como decía antes, lo de la idoneidad no es un tema fácil porque estás valorando una motivación y no una realidad.

Nosotros no tenemos ayudas económicas para las familias, aunque es cierto que hay un esfuerzo económico. En el Decreto no está previsto porque el Decreto es de acreditación y funcionamiento de las agencias de adopción, y esto tiene que tener su tratamiento en una legislación sobre la familia que contemplara a las familias adoptivas.

Sobre la información imprecisa que incita a los padres a dirigirse a las ECAI, tengo que decir que no es cierto. En concreto, nosotros hacemos la sesión informativa pero después, antes de presentar incluso la solicitud, las personas hacen un curso de formación corto, dos horas, durante tres tardes, que intenta ayudarles a decidirse mejor. En ese sentido, no se nos ocurre mandar a nadie a que le informen las ECAI ya que su información puede tener la intención de conseguir un nuevo cliente y lo que se pretende es que la decisión, como he dicho antes, sea meditada y responsable.

En cuanto a los baremos de las ECAI, por supuesto que se hacen y tenemos unos criterios establecidos. Se ha repetido con insistencia a lo largo de hoy y también en las sesiones anteriores la existencia de una descoordinación por parte de las Comunidades Autónomas. Es cierto que cada comunidad es soberana en su territorio respecto a esta cuestión, sin perjuicio de la legislación estatal, pero sí que se ha realizado un esfuerzo, tanto en los primeros decretos del año 96 como en este último decreto que presentamos, por tener una coordinación absolutamente estrechísima, porque cuestiones que, a lo mejor, en La Rioja no se han suscitado, en Madrid se han planteado diez veces, o cuestiones que en Galicia no se han planteado, en Valencia sí. Es decir, los primeros decretos fueron fruto de un trabajo ímprobo de cuatro o cinco años —aunque bien es cierto que todos pensábamos que íbamos a contar con unas agencias, como Cruz Roja o Unicef, y no ha sido así, sino que ha habido otro tipo de agencias de adopción internacional, lo cual nos extrañó— y el segundo decreto que se plantea es fruto del trabajo de dos años del grupo de técnicos de las distintas Comunidades Autónomas, donde cada uno ha ido aportando las dificul-

tades o los problemas que se les hubieran podido presentar.

En cuanto al apoyo post adoptivo, como decía antes, sí que queremos plantearlo, pero lo hemos hecho durante varios años con la idea de que sea un apoyo médico o un apoyo psicológico, lo cual es bastante complicado porque pensamos que se podría ir más allá que un simple apoyo médico por algunas cuestiones que se nos han ido planteando. Sí que se va a hacer un ofrecimiento, pero a la hora de la verdad hay un período de tiempo en el que las personas no quieren saber nada de nadie, quieren hacerse su hueco y su espacio. Sin embargo, pensamos que el apoyo debería ser encaminado para que fuera algo verdaderamente real con el fin de evitar los problemas de la adolescencia. Está demostrado que todas las familias tienen problemas con sus hijos adolescentes, porque no son sólo las familias adoptivas las que ahora mismo están acudiendo a los servicios de protección debido a los problemas de sus hijos adolescentes, y qué duda cabe que en las familias adoptivas hay un plus al decir «cómo sería el padre o la madre de este niño que me está saliendo así, porque yo lo he hecho muy bien y, realmente, este niño me está saliendo mal». Hay veces que, como ocurre con las familias biológicas, nos gustaría ir más a unos procesos de mediación donde se intentara dotar de estrategias a unos y a otros para soportarse en esa situación complicada, y no tirar la toalla y dejar al niño en una institución.

En relación con la tramitación en otra comunidad, hay que decir que solamente hay un elemento restrictivo y es que exista agencia en esa comunidad, pero es cierto que Madrid ha estado tramitando expedientes de toda España porque en un primer momento en Madrid había un total de 26 agencias de adopción, ahora mismo quedan 16, y en otras Comunidades Autónomas se han ido acreditando más tarde, con lo cual hemos tramitado y seguimos tramitando expedientes de toda España. En concreto, China solamente aceptaba seis agencias de toda España y en Madrid había tres, con lo cual los expedientes de adopción de China los tramitamos Valencia, Cataluña y Madrid, que es donde se ubican esas agencias.

En España hemos ido a un sistema mixto en el tema de la adopción, precisamente por ser garantistas, y hay mucha intervención pública. Pero, después, en un momento determinado esa intervención pública no puede ir más allá y cuando estamos hablando de las actuaciones en los países de origen es muy complicado. Así, en la resolución de cierre de aquella agencia, cuando planteamos las actuaciones que se habían producido, a las autoridades rusas no les pareció nada bien y casi crean un problema diplomático porque parecía que estábamos diciendo que las autoridades rusas eran las que estaban generando una situación así de complicada. Lo cierto es que se estaba produciendo una verdadera complicación porque a la gente que quería un niño pequeño le daban uno mayor o niños enfermos y las propias autoridades plantearon que los niños que nos iban a mandar eran mayores o enfermos, a lo cual dijimos que eso se nos tenía que avisar porque no todas las familias podrían estar preparadas o querer cuidar a un niño mayor o enfermo.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Tal vez una regulación más liviana permitiera la aparición de un mayor número de mediadores de diferentes naturalezas que obedeciendo a las leyes del mercado compitieran por ofrecer sus servicios a los solicitantes de una adopción internacional. Sin embargo, consecuentemente con la legislación internacional y los principios éticos aceptados comúnmente en los países de la Comunidad Europea, se ha optado por una normativa más exigente que tiene como pilares el rigor en la acreditación de las entidades, la supervisión de su funcionamiento por parte de los poderes públicos y la evitación de beneficios materiales que desvirtúen la institución adoptiva. Las líneas fundamentales del actual borrador de decreto las podemos sintetizar en las siguientes. En primer lugar, tratamos de definir claramente la naturaleza y la función de la ECAI y diferenciarla como tal del conjunto de la asociación o fundación que la impulsa, evitándose confusiones en cuanto a la naturaleza de las tareas, las competencias de órganos directivos y profesionales y el destino de los ingresos y gastos. En segundo lugar, tratamos de asegurar el carácter no lucrativo de la institución que la impulsa; se ha optado por mantener una línea muy restrictiva en cuanto a los aspectos económicos; se limitan los pagos que puede recibir la ECAI a la mera suma de los gastos directos justificables y los gastos indirectos autorizados; se impide la remuneración con cargo a la ECAI de los órganos directivos de la asociación o fundación que la sostiene jurídicamente; se prohíbe la recepción de donativos procedentes de solicitantes de una adopción; se fraccionan los pagos a lo largo del proceso y se somete todo el esquema retributivo del personal, incluido el de representante en el país de origen a los topes fijados según la homologación con profesionales comparables. En tercer lugar, pretendemos establecer un procedimiento de acreditación acorde con las circunstancias en que se producen las adopciones internacionales. La acreditación o no de entidades en cada país y el número de éstas, queda supeditada a que en cada caso las adopciones internacionales se ordenen según el interés superior del menor y se impiden allí donde se carece de las necesarias garantías. Una vez constatada la pertinencia de acreditar entidades, será la Administración la que en virtud de los parámetros analizados optará por la acreditación directa o por un procedimiento selectivo público.

Pretendemos garantizar la solidez y la solvencia suficiente para afrontar con éxito los riesgos que implica la mediación. Ello comprende, tanto los requisitos exigibles de partida a la asociación o fundación, como la existencia de un seguro de responsabilidad civil y un fondo de reserva que permita afrontar las contingencias y dificultades que pueden producirse sin faltar a los compromisos adquiridos con los solicitantes y la Administración. Se pretende también evitar el riesgo de que vuelvan a producirse acumulaciones de solicitudes en países donde no van a ser atendidas, como resultado de errores de cálculo, falta de información o inadecuación de los procedimientos. Para ello se establece una limitación inicial en el número de expedientes que pueden tramitarse según el proyecto presentado por

la entidad y una limitación por semestres en cuanto al número de nuevos expedientes que la entidad pueda recibir en función del número de preasignaciones recibidas en el semestre anterior.

Pretendemos profesionalizar la intervención de las ECAI y desarrollar la figura del representante en el país de origen. Entre otras modificaciones, se añade el asesoramiento médico a los futuros padres en la interpretación de la documentación sobre el niño y en su preparación previa a la convivencia, o en la lógica exigencia de que se incremente el equipo profesional de modo proporcionado al volumen de expedientes. Novedosa resulta también la definición de representante en el país de origen, auténtica pieza clave de todo el proceso, al que se exige cualificación y cuya actuación debe ser asumida en su totalidad por la ECAI, supervisada por la Administración y debe excluir la posibilidad de beneficios indebidos.

Pretendemos fijar unos requisitos mínimos de calidad en el servicio que se presta a partir de la definición de las funciones y actividades de las entidades colaboradoras en tres momentos: actividades previas a la presentación del expediente en el país de origen, actividades que se realizan desde la presentación hasta la constitución legal de la adopción y actividades posteriores a ésta. Puede apreciarse en el borrador del decreto el énfasis en ciertos aspectos insuficientemente considerados anteriormente, como la información inicial que se proporciona a los solicitantes, el registro e información de los avances del procedimiento y la mayor implicación de la entidad en momentos decisivos como la preasignación y la recogida del menor.

Pretendemos regular de modo transparente la gestión económica, intensificando los controles preventivos sobre el presupuesto, los pagos y cualquier tipo de movimiento económico. La exigencia de mantener fuera de toda duda la transparencia económica en la tramitación de adopciones y el buen fin de las cantidades económicas que se destinan a ello, ha motivado la opción de que las auditorías anuales de las entidades sean realizadas por una entidad designada por la propia Administración. Así mismo, se exige que todos los ingresos se realicen en una cuenta única de la entidad desde la que tendrán lugar los pagos que deban realizarse a terceros.

Nosotros desde el año 1996 llevamos el registro de quejas que la ley establece y se han planteado muy pocas. Me parece que han sido 13 en el año 1999; 22 en el año 2000 y 15 en 2001.

Pero hay que tener en cuenta que cuando las personas inician un proceso de adopción tienen puestas todas sus expectativas en la intervención de la Administración y en la intervención de la ECAI, y sí que es cierto que hay momentos en los que no están siendo bien atendidos por las ECAI pero no se atreven a poner una denuncia, porque piensan que sus expectativas se van a cortar. En este sentido, fue absolutamente gráfico cuando nosotros cerramos la primera agencia en Madrid en 1999; teníamos más de treinta quejas y, probablemente, una a una no hubieran servido para cerrar la ECAI, porque también es cierto que había mucho sentimiento puesto ahí. Todas estas cuestiones hay que analizarlas a la luz de la propia legalidad y tampoco la Administración, basándose en todas esas cuestio-

nes, puede intentarlo. Cuando cerramos esa agencia pasamos un proceso muy duro porque detrás de ella había en torno a 350 personas esperando y, lógicamente, la Administración, por mucho que cerrara la agencia, lo que tenía que resolver era la situación de los 350 expedientes que quedaban atrás. Sin tener capacidad de coordinación con otros Estados, tuvimos reuniones con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con las propias autoridades rusas. La propia Comunidad de Madrid se ofreció a mandar dos funcionarios a resolver estos expedientes, cuestión que se denegó por parte de las autoridades rusas y, a la fuerza, y sin perjuicio de que estábamos cerrando una agencia, tuvimos que hacer una resolución transitoria permitiéndoles continuar con los expedientes de las personas hasta el final de su tramitación porque, por otro lado, nosotros tampoco podíamos devolver el dinero que habían cobrado a los solicitantes porque no lo teníamos, lo tenía la agencia y no se podía embargar la cuenta de esa agencia. Es decir, había una serie de dificultades que lo impedían, y no sólo eso, sino que cuando nosotros reunimos a las 350 familias en el salón del Gregorio Marañón para comunicarles lo que íbamos a hacer, casi no salíamos de allí pues todo el mundo decía que cerraríamos la agencia, pero el día que se hubieran resuelto los expedientes. Es decir, cuando la gente comienza a tramitar una adopción tiene unas expectativas tremendas para la consecución del hijo deseado durante un montón de años. Por eso es necesario el establecimiento de unos controles, porque están en una situación psicológica frágil y pueden ser objeto de intermediarios no adecuados.

En ese sentido, la mayoría de las quejas que se plantean están relacionadas con la falta de información por parte de la agencia respecto de su proceso, con el maltrato por parte de algún personal de la agencia, con el desacuerdo de los pagos realizados —hay algunos contratos que parece que blindan a la agencia y, por ello, queremos establecer en el decreto un modelo de contrato único para todas las agencias y aprobado por la propia Comunidad—, con divergencias entre las características de los menores propuestos para la adopción, fundamentalmente la edad, y el deseo expresado por los solicitantes y con deficiencias en la orientación y acompañamiento en el país de origen del menor. Pero hemos de tener en cuenta que estamos hablando de 13, 22 y 15 quejas de entre mil solicitantes que cada año solicitan la adopción. La mayoría de la gente está contenta con la actuación, tanto de la Administración como con la que realizan las propias agencias, y es cierto que en algunas ocasiones estas quejas se transmiten de palabra pero no se transcriben. Recuerdo que la propia secretaria general técnica de nuestra Consejería cuando íbamos a cerrar nos decía que eso parecía más un confesionario que una denuncia expresa que pudiéramos tener en cuenta. Por ejemplo, cuando nosotros cerramos la agencia de adopción para Rusia fue básico para ello la inspección realizada por el Servicio de Inspección porque las quejas de los particulares, sin perjuicio de que levantaran la alarma sobre la situación de la agencia, no hubieran prosperado en ningún sitio. Lógicamente, la agencia ha recurrido a todos los tribunales posibles, que han dado la razón a la Comunidad de Madrid en lo que respecta al cierre adecuado de esa agencia.

Nosotros hacemos un seguimiento de las ECAI que se concreta en reuniones mensuales y trimestrales. Cuando comparezcan algunas de ellas, como están muy enfadadas con nosotros por el decreto, dirán otras cosas como es lógico, pero la mayoría de las quejas van en ese sentido. Se han realizado distintos expedientes sancionadores a las ECAI; se han impuesto sanciones económicas porque, si bien el decreto no lo contempla, la Ley de Infancia de la Comunidad de Madrid sí que contempla la posibilidad de sanciones económicas cuando se actúa en este ámbito de una forma no adecuada; además, tenemos impuesta una multa de cinco millones de pesetas a unas personas que, sin estar acreditadas, están tramitando expedientes en Ucrania.

Se planteaba una de las cuestiones, sobre cómo Madrid había cerrado una agencia y cómo otras comunidades no la habían cerrado. Cuando nosotros cerramos esa agencia, como es lógico, comunicamos la resolución a las distintas comunidades que la tenían autorizada. Hay un acuerdo interautonómico, como decía, que consiste en que cuando una comunidad no tiene agencia puede utilizar la otra y, justamente, se produjo ese efecto complicado de que, sin perjuicio de estar informando de forma personal a los padres solicitantes de adopción de que esa agencia la habíamos cerrado por mal funcionamiento, muchas personas se empeñaban en que trasladáramos el expediente a Castilla-La Mancha porque, además, esa agencia había abierto en Azuqueca de Henares, que estaba en el límite de Madrid y Castilla-La Mancha. Así pues, tuvimos que plantear en la propia Comisión Interautonómica que ese acuerdo sirviera, excepto cuando una de las comunidades la había cerrado porque, si no, no tenía mucho sentido. Sí me consta que las distintas comunidades realizaron expedientes, pero no puedo decir por qué no se ha cerrado. En concreto, por ejemplo, en Cataluña se abrió un expediente sancionador a otra agencia que se llamaba DIA y, desde luego, nosotros abrimos un expediente sancionador y concluimos con Cataluña que había que cerrarla y la cerramos. Se han cerrado además tres por expediente contradictorio.

SESIÓN DEL DÍA 18 DE NOVIEMBRE DE 2002

— **Presidente de ADECOP, Entidad Colaboradora de Adopción Internacional, D. Miguel Góngora Bernicola.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

ADECOP, Asociación de Cooperación con el Pueblo Colombiano, en su origen fue constituida e inscrita el 14 de diciembre de 1993. Sus fines, según el artículo 4 de sus estatutos, son la cooperación con las autoridades españolas y de aquellos países que hubieran ratificado el Convenio para la protección del niño y la cooperación en materia de adopción internacional hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993 (en adelante Convenio de La Haya), o en su defecto que mantengan relaciones diplomáticas con España, así

como la participación en proyectos de colaboración con organismos públicos de dichos Estados para la defensa y la protección de la infancia.

ADECOP en la Comunidad Valenciana fue acreditada por resolución de la Dirección de Servicios Sociales como entidad colaboradora el 20 de enero de 1995 y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con fecha 29 de marzo del mismo año. Fue la primera entidad acreditada para mediar en adopción internacional por una comunidad autónoma española y por un país extranjero.

Posteriormente, solicitamos la acreditación para realizar tramitaciones con varios Estados más, siendo habilitados tanto en la Comunidad Valenciana como en los países de origen de los niños. Así, Perú nos acreditó el 26 de julio de 1996; Rumanía el 13 de noviembre de 1997; Bolivia el 26 de agosto de 1998; y la Federación de Rusia el 9 de julio de 2001. Hay que significar que en todos estos países fuimos la primera organización española acreditada con habilitación para mediar en procesos de adopción por parte de ciudadanos españoles.

Simultáneamente, fuimos constituyendo Asociaciones con personalidad jurídica propia en otras Comunidades Autónomas: Euskadi, Extremadura, Madrid, Murcia, Andalucía y Canarias, solicitando y obteniendo para ellas la acreditación como entidades colaboradoras de adopción internacional. En otras comunidades la acreditación fue formulada como tal entidad colaboradora dependiente de la personalidad jurídica de la asociación en la Comunidad Valenciana: Galicia, Cantabria, Castilla-León, Aragón y Castilla-La Mancha.

Las asociaciones ADECOP de las distintas Comunidades Autónomas españolas se encuentran agrupadas dentro de la Federación de Asociaciones de Adopción Internacional, entidad con personalidad jurídica propia y debidamente inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones.

El fundamento y objetivo de esta Federación es eminentemente práctico, pues significa univocidad de directrices, costes y métodos de trabajo. Además, los representantes en el extranjero son comunes, así como la dirección y representación última en nuestro país. Todo ello se materializa en una evidente economía, tanto procedimental como de costes, y lo que es más importante, en una mayor fuerza representativa a la hora de entrevistarnos con las autoridades competentes de los países de origen de los niños.

Voy a adelantar algunos datos para que puedan conocer sus señorías el volumen de ADECOP. El número de socios de las diferentes asociaciones asciende a 1.395; el número de tramitaciones, desde sus comienzos, a 3.664; el número de tramitaciones en vigor a 1.421; el número de expedientes tramitados y adoptados, a 1.406; el número de bajas antes de culminar la adopción a 837; y, por fin, el número de niñas y niños adoptados a 1.611.

Nuestro trabajo comenzó en el año 1993 con el objetivo inicial de constituir una asociación de padres y futuros padres interesados o afectados por una adopción internacional, motivados por el hecho de que mi mujer y yo, tras cuatro años de papeleo, habíamos conseguido adoptar a nuestros hijos en Colombia. No tuvimos la suerte de otros con los papeles, pero sí la gran fortuna de recibir a los hijos que tenemos. Nosotros pensábamos en aquel entonces que éra-

mos los únicos que habíamos ido a otro país a adoptar, pero comencé a recibir en mi despacho profesional muchas familias interesadas en iniciar un proceso similar al que yo había concluido.

Tras constituir la Asociación, el país en el que podíamos ayudar a otras personas a tramitar su adopción era Colombia. Conocíamos el procedimiento, a los responsables del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) por nuestra adopción previa, conocíamos la legislación, así que dos miembros de la Junta Directiva viajamos a Colombia a entrevistarnos y a obtener mayor información desde la Dirección General del ICBF.

Permítanme un inciso para resaltar la labor de un Estado concreto: Colombia. Siempre ha sido la nación que con mayor seriedad, transparencia y pulcritud ha tramitado y tramita los procesos de adopción, tanto nacional como internacional. Aquel viaje sirvió para que aprendiéramos mucho; conocimos la importancia de los informes psicosociales, de los talleres de formación y, sobre todo, nos enseñaron qué es una entidad de adopción, cuáles son sus funciones y cómo deber ser su representante.

Antes de comenzar a relatar las actividades y trabajos desarrollados en un proceso de adopción, me gustaría informar a sus señorías de los rasgos característicos del perfil de las familias que han tramitado sus solicitudes de adopción a través de ADECOP.

No estamos de acuerdo en absoluto con las afirmaciones vertidas en esta sala por algún compareciente, puesto que ni todos los que adoptamos somos ricos, ni tenemos todos estudios universitarios.

Los datos que a continuación les voy a facilitar han sido extraídos de los expedientes de solicitud de adopción, por tanto son totalmente fiables, correspondiendo la muestra a la totalidad de los expedientes tramitados. Grupos de edades: entre 25 y 34 años, el 36 por ciento; de 35 a 44 años, el 47 por ciento, y mayores de 45 años, el 17 por ciento. Por lo que se refiere a ingresos por unidad familiar, inferiores a 12.020 euros, el 23 por ciento; entre 12.020 y 24.040 euros, el 35 por ciento, y superior a 24.040 euros, el 42 por ciento. Y en cuanto a nivel de estudios, estudios primarios, el 26 por ciento; estudios secundarios, el 31 por ciento, y estudios universitarios, el 43 por ciento. Podemos concluir que la adopción internacional está siendo solicitada y llevada a término por todo tipo de ciudadanos, sin que los ingresos, edad o nivel educativo supongan elementos de exclusión. Por tanto, cualquier ciudadano español puede acceder a la adopción internacional.

Desde que comenzamos en el año 1995 a tramitar solicitudes de adopción, nuestra principal preocupación, compartida con las autoridades de los países de origen de los niños, fue la formación de los solicitantes para la adopción internacional. Por ello, instauramos una serie de talleres de formación cuyo contenido pretende abarcar el conjunto de conocimientos que una familia deber tener, así como el compromiso personal que supone el propio hecho de la adopción.

Tenemos, pues, en los talleres un duro trabajo, simultáneo al proceso administrativo, que no es otro que conseguir que los solicitantes renuncien a sus sueños. Deben, pues, asumir que la paternidad es aceptación más que im-

posición, asunción de la realidad y no realización de fantasías. Debemos asegurarnos de que lo que realmente quieren es ser padres, que su búsqueda no oculta otras carencias o deseos ocultos tras el convencimiento de que con la paternidad se verán resueltas. Por tanto, nos corresponde la tarea de madurar con ellos y que el tiempo de espera sea aceptado como necesario para esa evolución. Y todo ello sin que se desvanezca la ilusión.

Se ha escuchado en esta comisión que el 10 por ciento de los niños adoptados no se han adaptado bien por falta de preparación de los padres o por otros motivos indeterminados. El caso es que se ha afirmado que el 10 por ciento de las adopciones internacionales ha fracasado. Estos no son los datos que manejamos en ADECOP, puesto que desde nuestros inicios podemos hablar únicamente de tres fracasos, y me encuentro en condiciones de afirmar, remitiéndome al contenido de los informes de seguimiento presentados antes los servicios sociales de las respectivas comunidades, que el fracaso no puede ser imputable a los niños, sino a una valoración defectuosa de los solicitantes y a su falta de preparación. La cifra real de porcentaje de fracaso es, por tanto, de un 0,19 por ciento de las adopciones culminadas, obtenido sobre el número de adopciones tramitadas por ADECOP.

Somos conscientes de que pueden surgir problemas de integración y de que el número de fracasos puede incrementarse con el tiempo, pero la base para que esto no suceda es un concienzudo trabajo de preparación con las familias, y nosotros somos responsables de esta preparación.

Desde el principio tramitábamos 3.664 expedientes de adopción, de los cuales están en trámite en este momento 1.421; adoptados, 1.406 expedientes con 1.611 niños, y 837 bajas antes de adoptar, lo que hace un total de 3.664 expedientes tramitados. Tengo los motivos de esas 837 bajas: el 42 por ciento por motivos personales, es decir, familias que después de obtener la idoneidad van a los talleres de formación y se dan cuenta que lo quieren no es adoptar y, voluntariamente, se dan de baja; el 8 por ciento porque han tenido una adopción nacional en ese proceso; un 21 por ciento, aunque parezca extraño, porque se han quedado embarazadas; un 12 por ciento porque han cambiado a un país que nosotros no tramitamos; y un 17 por ciento porque se han dado de baja por la demora en la tramitación, sobre todo en el caso de Rumanía.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Cuando los futuros solicitantes nos visitan por primera vez, les informamos de las características, trámites, procedimiento y coste de los países donde estamos acreditados, remitiéndolos seguidamente a los servicios sociales de su comunidad autónoma, donde les informarán de qué alternativas tienen, a dónde pueden dirigir su solicitud, qué entidades acreditadas existen, en su caso cuándo deben asistir a los talleres de formación previos y, por último, en qué momento comenzarán los trabajos para la realización del informe psicológico y social. Las familias eligen libre-

mente la ECAI que desean para tramitar su expediente, o bien intentarán efectuar la adopción por libre a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, si el país de origen escogido lo permite. En nuestro caso, hasta que la entidad elegida no recibe de los servicios sociales competentes el certificado de idoneidad, no podemos repercutir ni cobrar ningún gasto a los solicitantes. Sólo tras haber recibido dicha documentación y, posteriormente, firmado el contrato de prestación de servicios —del que después hablaré—, se puede empezar a trabajar con la familia.

Antes de asistir a los talleres de formación, los solicitantes preparan la documentación requerida por el país de origen elegido. Una vez reunida, se legaliza y se remite al representante del país de origen, que nuevamente realiza las preceptivas legalizaciones en función de lo allí normativizado y, en su caso, traduce la documentación, presentándola ante la autoridad central. A partir de ese momento, el representante hará un seguimiento de la solicitud comunicándonos cuantas incidencias puedan surgir y nosotros comenzaremos los talleres de preparación con los futuros padres.

Una vez que la autoridad central del Estado de origen elegido efectúa la preasignación de un niño o niña para los demandantes, entrega el expediente al representante que nos lo remite para que nosotros, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 apartado c) del Convenio de la Haya, le demos traslado a los servicios sociales de la comunidad, al objeto de que preste su conformidad antes de informar a la familia.

Recibida en la ECAI la aceptación por parte de la comunidad autónoma, se informa a la familia y se le proporciona la documentación recibida para que estudie la preasignación efectuada y tome su decisión, aceptándola o rechazándola. Los solicitantes pueden pedir aclaraciones o ampliaciones sobre algún extremo recogido en los informes médicos, psicosociales, etcétera, que nosotros haremos llegar al representante para que, a su vez, lo solicite a la autoridad central del Estado de origen del niño.

Aceptada la asignación por la familia, se envía al país y, concluido el procedimiento administrativo previo, nos comunican la cita del proceso judicial. Los demandantes viajan al país, donde son recibidos y acompañados por el personal de la representación en todos los actos del proceso, tanto administrativo como judicial, solucionando también si así lo desean sus problemas de alojamiento y transporte, al objeto de facilitar al máximo a los futuros padres el viaje que les llevará a culminar su adopción.

Concluido el proceso judicial, el personal de la representación de ADECOP acompañará a la familia al consulado español, que inscribirá y registrará en su Registro civil y proporcionará pasaporte español o, en su caso, el visado de entrada en nuestro país al nuevo miembro de la familia.

Para terminar el proceso de adopción, bien desde la entidad, bien desde los servicios sociales de la comunidad, se efectuarán los preceptivos informes de seguimiento que tenga establecido el país de origen del niño, remitiéndolos al representante para su presentación ante la autoridad correspondiente.

Las preasignaciones de niños y niñas las efectúa siempre la autoridad central del país o, como en el caso de Ru-

manía, la entidad autorizada por la autoridad central. Lo que hacen los representantes de las ECAI es remitir el expediente para su aceptación y nunca intervienen en este proceso. Es lo que sucede, al menos, con los países con los que ADECOP media en adopciones internacionales.

En cuanto al certificado de adoptabilidad, es verdad que el artículo 9 del Convenio de la Haya dice que se preparará, y sí que se está haciendo. Lo que pasa es que no es un certificado de adoptabilidad; tal y como lo dice es un certificado de idoneidad. Por ejemplo, Colombia, que es el país que mejor lo hace y que a España nos ha enseñado mucho, tanto a las entidades de adopción, como al Ministerio y a las Comunidades Autónomas, lo que está haciendo es que el abogado defensor del niño, un funcionario del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar, determina que el niño es adoptable después de haber cumplido una serie de requisitos. Y determina que es adoptable para un extranjero después de haber ofrecido al niño en adopción dentro de su país. Ese es el certificado de adoptabilidad y sí que existe. No hay ninguna tramitación en donde el niño no sea adoptable, por lo menos en los países donde trabaja ADECOP.

En cuanto a los diferentes decretos de acreditación, que yo sepa los decretos anteriores eran muy similares y los nuevos son los que tienen más variación, pero en este momento sólo hay tres publicados que son Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid. El único que, permítame la expresión, «saca los pies del plato», es el de la Comunidad de Madrid por una serie de cosas, pero hay una fundamental para los solicitantes de adopción y me voy a referir a ella. Una comunidad autónoma dice: esta familia es idónea para un niño entre cero y cuatro años. Y el país considera que esa familia es más idónea para una niña de cuatro años y dos meses, porque como en casa hay un niño de seis, tiene que ser menor que él pero mayor que la idoneidad concedida. La Comunidad de Madrid quiere restringir el derecho a esa información si considera que el ofrecimiento no es el adecuado. Nosotros consideramos que la adopción internacional está inmersa dentro de la Ley de Procedimiento Administrativo Común; es un expediente que la Administración abre a un administrado a petición del mismo, y no es sólo mi teoría, sino la de varias Comunidades Autónomas más. Por tanto, yo tengo como administrado el derecho a saber que he tenido una asignación y, si no quieren, que no me digan el nombre, pero sí la edad y el sexo para que yo pueda recurrir en vía contenciosa esa resolución de una entidad administrativa. Esa es la diferencia más grande que tiene ese proyecto de decreto con el resto de los proyectos que hay ahora mismo en vigor.

Unas entidades colaboradoras de adopción serán más solventes y otras menos, pero lo cierto y verdad es que en este momento no estamos más de ocho o diez, aunque no tengo datos concretos. Eso significa que ha habido una selección, entre natural y forzada, y nos hemos quedado los que estamos. Pero vuelvo a repetir que el problema nació en el momento de dar acreditaciones, quizá por la premura de la puesta en vigor de la Ley orgánica 1/1996 y del Convenio de la Haya. En primer lugar, se tendrían que haber dado acreditaciones a las que pudieran demostrar una mínima experiencia y eso no se hizo. En segundo lugar, se

tendría que saber —creo que es obligación de la Administración— a quién se acredita.

¿Por qué se ha hecho este decreto? Creo que por «comodidad administrativa»: cuanto más restrictivo sea el decreto, menos me tengo que preocupar. Mire usted, contróleme, que es lo que quiero. Cuanto más me controle usted, cuantas más auditorías me ponga, cuanto más me inspeccione o cuantas más relaciones tengamos, mejor me conocerá usted a mí y mejor sabrá cómo trabajo.

Quizá por ese desconocimiento en la Comunidad de Madrid es por lo que pretenden publicar un decreto totalmente restrictivo, para que lo que ellos no hagan, se lo supla la ley. Esta es mi opinión. En cuanto a los consulados, es verdad que no hay una forma oficial pero, obviamente, si una representante está fallando, le puedo garantizar que el cónsul de España nos llama para decirnos que nuestro representante está haciendo algo mal. Es más, llaman a la autoridad central para decirles que llamen a ADECOP y le cuenten que el representante que ustedes han consentido funciona mal. Por tanto, no es una información oficial, pero si no hiciéramos caso, el cónsul se vería en la obligación de comunicárselo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a nosotros los fallos de los representantes. Lo que quiero decir es que hay una coordinación muy estrecha entre entidad, representante y consulado. Al fin y al cabo, cuando las familias llegan al consulado, si ha habido algo bueno, lo cuentan y, si ha habido algo malo, también. Para nosotros es una tranquilidad saber que alguien está controlando, a pesar de que nosotros controlemos diariamente.

En relación con el certificado de idoneidad, no es homogéneo, por lo menos en los términos de su redacción. Me imagino que todas las Comunidades Autónomas tendrán sistemas parecidos para evaluar a las familias y que tanto si lo hacen los turnos de intervención profesional, como en Madrid u otras comunidades, como si lo hace la propia comunidad, habrá unas directrices acerca de lo que quieren que diga el informe. Lo que hay que decir es que los informes son dispares, unos dan la idoneidad para dos años, otros la dan indefinidamente; unos te dicen que eres idóneo para un niño o una niña de tal edad, otros no te lo dicen. Creo que los certificados de idoneidad tendrían que estar unificados por su imagen hacia el exterior. También es verdad que no sé hasta qué punto se puede hacer eso, ya que la Ley 21/1987, en su disposición adicional primera, lo que hacía era transferir todas las competencias de menores a las comunidades. Por tanto, el Ministerio podrá dar sus indicaciones pero poco podrá hacer en materia de legislación.

La Comunidad Valenciana hace muchos años que subvenciona el trabajo a todas las ECAI que trabajan en dicha comunidad. Estas subvenciones se otorgan en función de los expedientes tramitados el año anterior y están dentro de los presupuestos generales de la Comunidad Valenciana. Por ello, en vez de repercutir nosotros uno a uno los costes en función del dinero que hay, se establece siempre una cantidad fija, que siempre es mayor que la que recibimos como subvención. Y es de agradecer que la Comunidad Valenciana tenga esa atención con las familias.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Las llamadas ECAI no son, a nuestro modo de ver, entidades jurídicas diferenciadas, sino competencias atribuidas por la autoridad central a asociaciones o fundaciones que contengan en sus principios de actuación y estatutos fundacionales determinados objetivos, competencias recogidas en el artículo 9 del Convenio de La Haya y en el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor. Sólo podrán ser acreditadas aquellas entidades sin ánimo de lucro que tengan en sus estatutos la finalidad de la protección del menor.

Hago referencia a esto precisamente porque he percibido una cierta confusión, que incluye el requerimiento de un marco jurídico propio, diferente a toda la regulación vigente.

En resumen, lo que quiero decir es que la acreditación de una entidad sin ánimo de lucro como colaboradora de adopción internacional significa solamente el desarrollo de un conjunto de funciones más a desarrollar por dicha entidad.

Por otra parte, se ha de cumplir escrupulosamente con la ley de asociaciones (o fundaciones en su caso), por lo que anualmente se celebran asambleas con los asociados, donde se presentan las cuentas anuales, los presupuestos, el informe de gestión y, si es necesario, se ponen a disposición los cargos de la Junta Directiva, eligiéndose democráticamente la nueva junta. Por tanto, son los asociados los que aprueban en última instancia la gestión de la asociación a la que pertenecen, otorgando a la Junta Directiva el mandato de cómo debe realizar la gestión.

De las competencias de las entidades acreditadas como colaboradoras en adopción internacional podemos decir que están tasadas tanto por el artículo 9 del meritado Convenio de La Haya, como por el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996 y matizadas a modo de reglamento por los distintos decretos de acreditación de entidades de las distintas Comunidades Autónomas.

Antes de referirme a las competencias, me gustaría exponer brevemente las exigencias contenidas en el artículo 11 del Convenio de La Haya en relación a las organizaciones acreditadas para la adopción internacional: perseguir únicamente fines no lucrativos, en las condiciones y dentro de los límites fijados por las autoridades competentes que las hayan acreditado; ser dirigidas y administradas por personas cualificadas por su integridad moral y por su formación o experiencia en el campo de la adopción internacional; estar sometidos a las autoridades competentes de dicho Estado en cuanto a su composición, funcionamiento y situación financiera.

El artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añade además que sólo podrán ser acreditadas aquellas entidades sin ánimo de lucro inscritas en los correspondientes registros, que tengan como finalidad en sus estatutos la protección de menores y dispongan de los medios materiales y equipos multidisciplinarios necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Profundizando ya en las funciones que las entidades acreditadas pueden desarrollar, el artículo 9 del Convenio

de La Haya y el artículo 25 de la Ley Orgánica 1/1996, les asignan las siguientes: información y asesoramiento a los interesados en materia de adopción internacional; intervención en la tramitación de expedientes de adopción ante las autoridades competentes, tanto españolas como extranjeras; asesoramiento y apoyo a los solicitantes de adopción en los trámites y gestiones que deben realizar en España y en el extranjero.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, en sus correspondientes decretos de acreditación de entidades, matizan a modo de reglamento las funciones legalmente establecidas. Dichas funciones son taxativas, no enunciativas. Es decir, podemos realizar como entidad acreditada las funciones que nos encomiendan, pero nada más. Como condición indispensable, nuestros servicios no comienzan hasta que hayamos recibido el certificado de idoneidad emitido por los servicios sociales competentes, debiendo informar sin ningún compromiso por su parte a los demandantes de adopción.

Las actuaciones realizadas como asociación —diferentes de las funciones de la ECAI— siempre, y repito siempre, se efectúan en nombre de la asociación y son ajenas, en cualquier caso, a las tramitaciones de expedientes de solicitud de adopción, encontrándose por tanto absolutamente desligada la actividad realizada como asociación de la actividad como entidad colaboradora.

El representante de una entidad española en el país de origen de los niños debe ser una persona íntegra en el concepto más amplio de la palabra, con conocimientos suficientes de la legislación del país en materia de protección de la infancia, que sepa desenvolverse dentro de lo que es un procedimiento de adopción, tanto en su dimensión administrativa como judicial, con dotes humanas para ayudar a los solicitantes y a los niños y resolutivas a la hora de enfrentarse con las muy diversas situaciones que cada proceso de adopción depara, ya que cada uno es diferente al anterior, al ser sus protagonistas elementos humanos, padres y niños, con una carga emocional muy importante. Además, debe contar con el respaldo de la autoridad central ante la que nos va a representar.

Además de sus relaciones con las autoridades del país de origen, debe relacionarse con la administración de destino a través de los consulados que nuestro país tenga en aquél. Son precisamente estos consulados los que de manera indirecta controlarán el quehacer diario del representante, tanto por las informaciones recibidas desde la propia administración del país de origen, como por los comentarios de las familias, cuya última visita antes de regresar a España con sus hijos será al consulado. Debe informarnos puntualmente de la marcha de cada uno de los expedientes y, por supuesto, de los cambios de legislación o procedimiento que se produzcan en el país. El representante tiene que seguir en todo momento las indicaciones dictadas desde la dirección de la asociación en nombre de la que actúa en cuanto a la materialización de su gestión. Lo descrito no puede realizarse sin que la Entidad colaboradora mantenga un contacto directo y constante con el representante y con la administración competente del estado de origen del menor, y todo ello previamente a haber obtenido la acreditación para poder mediar en aquel país.

Existen Estados, y me refiero siempre a aquellos con los que ADECOP intermedia en adopción, que exigen una evaluación previa de sus representantes, como es el caso de Perú. Otros obligan a que sea una persona jurídica y no física la que ejerza la representación, como es Rumanía. Y en otros, tanto la asociación base de la ECAI como el representante deben someterse a la investigación efectuada por parte de diferentes ministerios, como es el caso de Rusia. En resumen, el representante es elegido o seleccionado por la asociación de forma personal y directa, pero contando con el beneplácito de la autoridad central del país de origen de los niños y ajustándose a lo dispuesto en este aspecto a su legislación.

Las actividades que las entidades de adopción realizamos con los solicitantes se centran en cuatro puntos: información, formación, tramitación y seguimiento. Todo ello de acuerdo y en función de la legislación que con anterioridad he citado.

Mucho se ha hablado en esta comisión de los contratos de prestación de servicios y lo que he tenido la oportunidad de leer no se corresponde en absoluto con lo que hacemos en ADECOP. Los contratos de prestación de servicios constan de dos partes: unas condiciones generales y un anexo con las condiciones particulares de cada país. En las condiciones generales, además de recoger los datos de las partes intervinientes, se contiene el mandato que los solicitantes efectúan a fin de que ADECOP tramite su solicitud de adopción en un país concreto, manifestando que han recibido la información previa sobre el citado país, recogida en el anexo y que ya les fue entregada en su primera visita a la entidad a modo de información, sin ningún compromiso por su parte.

El clausulado estipula, básicamente, los servicios que ADECOP presta de acuerdo con los diferentes decretos de acreditación de entidades, así como la obligación de asistencia a los talleres de formación, ya que algún país obliga a la entidad a certificarla y a los adoptantes a cumplir con el compromiso de los informes de seguimiento, remitiendo al anexo el precio de la contraprestación del servicio e indicando que los pagos se efectuarán siempre a través de entidad bancaria. También se especifica en el contrato que éste no entrará en vigor hasta haber recibido el correspondiente certificado de idoneidad y que la información y atención ofrecida con anterioridad a ello es totalmente gratuita para los adoptantes.

Cabe la mención de dos cláusulas, la 7ª y la 8ª, que son condicionantes para los solicitantes. Por una parte, se indica que si renuncian a su proceso de adopción tras haber sido remitida toda la documentación al país escogido inicialmente, no se le devolverá nada de las cantidades abonadas, pero tampoco deberán pagar nada más, quedando resuelto el contrato. Y por otra parte, la cláusula 8ª es una salvaguarda para el posible caso de que los equipos profesionales de la entidad detecten que los solicitantes no se encuentren adecuadamente preparados para la adopción, caso en el que, previo estudio por parte de los técnicos de ADECOP—psicólogos y trabajadores sociales— visado por el correspondiente colegio profesional, se comunicará a los servicios sociales de la comunidad la negativa de ADECOP a continuar con la tramitación, efectuándose la

correspondiente liquidación de los gastos ocasionados hasta ese momento, con la devolución de las cantidades sobrantes a los solicitantes afectados, remitiéndose el expediente a los servicios sociales de la comunidad.

En el anexo por países se contiene, en primer lugar, una presentación del país y de su legislación, identificando a la autoridad central. Tras ello, se describe la documentación a aportar, los requisitos y las condiciones establecidas para los solicitantes de adopción. Por último, se relata brevemente la labor de la representante en el país y se enumeran pormenorizadamente los costes.

Los costes, punto esencial del contrato, se encuentran divididos en tres apartados. Costes por los servicios de información, formación, asesoramiento y gestión del expediente, cantidad idéntica para todas las comunidades —a excepción, en la actualidad, de la Comunidad Valenciana, que tiene subvencionado el servicio— y para todos los países con los que realizamos tramitaciones. El coste actual asciende a 1.502,53 euros.

Gastos de legalizaciones en España, que varían en función del país y de la documentación a aportar. Esta es la única cantidad en la que pueden surgir variaciones a lo largo de la vida del expediente, pues depende de los aranceles notariales y las tasas consulares. Los solicitantes abonarán directamente las legalizaciones a través de talón bancario o transferencia, bien a los notarios, a los consulados o a las gestorías que lo tramitan en Madrid.

Gastos en el país. Son los gastos fijos que las familias deben atender por los conceptos que separadamente se señalan. Al igual que en España, los únicos gastos que pueden variar son las tasas de legalización. El resto de los gastos son fijos y la familia los abona directamente al representante en el caso de los países sudamericanos, o bien a través de transferencia bancaria, para los países del este, al objeto de aumentar la transparencia del proceso. Los solicitantes deben abonar estos gastos en dólares americanos, moneda admitida como medio de pago común en todos los países. Además, los solicitantes abonarán por su cuenta los gastos de alojamiento y transporte, así como los informes de seguimiento que cada país elija, al coste de 60,10 euros, a pagar cuando se les realice el informe.

Voy a detenerme únicamente a analizar el de coste más económico y el más costoso. Colombia es un país en el que prácticamente su autoridad central, el ICBF es el legalmente encargado de preparar y tramitar todo el expediente. El total de gastos de una solicitud de adopción en Colombia sería el que sigue: 1.502,53 euros en España; más 510,86 euros de legalizaciones; en Colombia los gastos convertidos en euros serían: de honorarios de abogados, 897,6 euros; traslado del representante, 168,3 euros; tasas y legalizaciones, 112,2 euros; otras tasas y tasas aeroportuarias, 187,37 euros. Además del coste de dos seguimientos, 120,20 euros. Por lo que el total de una adopción en Colombia es de 3.499,06 euros, o sea, 582.195 pesetas.

En el caso de Rusia, los costes de ADECOP son los mismos, pero varían los gastos a abonar en aquel Estado. Se detallan por los siguientes conceptos: traducción del expediente, 1.683 euros; intérprete y acompañamiento, 1.683 euros; traslados, transfer y recogida del aeropuerto, 1.458,6 euros; tramitación de documentos, gestión y lega-

lización, 2.692,80 euros; gastos corrientes, 448,80 euros; ayuda humanitaria al orfanato, 561 euros; y cuatro seguimientos, 240,40 euros. Lo que supone un total de 10.480,48 euros, o sea, 1.743.805 pesetas.

Todas estas cantidades que ADECOP indica en el contrato, como he dicho antes, no van a sufrir variación alguna durante la vigencia del mismo y quedan garantizadas por una póliza de responsabilidad civil suscrita con una compañía de primer orden.

Antes de firmar ningún contrato, debe ser autorizado tanto por los organismos competentes de las Comunidades Autónomas españolas, como por las autoridades centrales de los países de origen del niño, para que de acuerdo con las normas del Convenio de la Haya no pueda existir la posibilidad de beneficios indebidos para nadie.

No acierto a entender cómo se puede afirmar de forma generalizada que una adopción internacional ronda los 30.000 euros, puesto que, como queda patente en el caso de ADECOP, ninguna cifra se asemeja ni mínimamente a este importe.

Me gustaría añadir que en situaciones especiales, como es y ha sido el problema de Rumanía, la Asamblea de socios de ADECOP aprobó una propuesta autorizando a la ECAI para que a los solicitantes que así lo desearan se les tramitase otra solicitud en cualquiera de los países en los que estamos acreditados, sin abonar nuevamente los gastos de ADECOP en España, previa emisión del correspondiente certificado de idoneidad para ese nuevo país por las autoridades autónomas competentes. Por tanto, todas las familias que han decidido cambiar su solicitud, sólo han tenido que hacer frente a los gastos del país de origen.

Lo que hace posible este coste en las adopciones que tramitamos desde ADECOP es precisamente el estar federadas todas las entidades que prestamos servicio en las 12 Comunidades Autónomas, con reducción de gastos de representantes, mensajería, teléfono, gastos corrientes, etcétera, en España. En el extranjero, al tramitar un mayor número de adopciones en un país, podemos conseguir que los profesionales, traductores, intérpretes, etcétera, que prestan el servicio a los adoptantes, ofrezcan unos honorarios más reducidos que si de una adopción individual se tratara.

Además del compromiso de seguimiento que emite la autoridad central española, las entidades de adopción contraemos la obligación con los países de origen de los niños de remitir un determinado número de seguimientos de cada una de las adopciones concluidas. Los informes de seguimiento posibilitan el hecho de conocer la evolución de la familia y detectar si es necesario un apoyo psicológico y/o social para que se perfeccione la integración. Además, la propia administración española en algunas comunidades ha comenzado a trabajar con un sistema de apoyo postadoptivo, como es el caso de la Comunidad Valenciana.

En ADECOP, cuya andadura en la adopción internacional comenzó en el año 1995, hemos realizado un total de 3.243 seguimientos. Hay niños que cuando se adoptaron en el año 1995 tenían ya ocho o diez años, por lo que en la actualidad se encuentran en plena adolescencia.

Por último, y antes de hablar sobre Rumanía, me gustaría aportar alguna cifra más. En ADECOP en España trabajan y colaboran un total de 47 personas entre técnicos y profesionales. En Sudamérica tenemos 7 profesionales, además de los abogados de cada región en Colombia. En Rumanía, la fundación que nos representa tiene a su servicio 17 profesionales y en Rusia el equipo de la representación está formado por 42 personas entre traductores, intérpretes, conductores, coordinadores en las regiones y el personal de la representación en Moscú.

Los tiempos medios de espera para una adopción son al día de hoy, en Rusia 7 meses, en Colombia 14 meses, en Rumanía 15 meses antes del cierre, en Perú 18 meses y en Bolivia 8 meses.

Una vez terminada la adopción, remitimos a los adoptantes sin ningún compromiso por su parte una encuesta de satisfacción, cuyos datos más relevantes son: muy satisfechos con el proceso de adopción a través de ADECOP, un 52 por ciento; satisfechos, un 41 por ciento; poco satisfechos, un 4 por ciento; insatisfechos, un 2 por ciento; y no contesta un 1 por ciento. Por los servicios prestados por el personal de ADECOP, nos dicen: muy bueno, un 42 por ciento; bueno, un 44 por ciento; a mejorar, un 12 por ciento; malo, un 1 por ciento; y no contesta, un 1 por ciento. Y en cuanto al cumplimiento de la información facilitada, nos dicen: siempre, un 52 por ciento; a veces, un 41 por ciento; casi nunca, un 4 por ciento; nunca, un 1 por ciento; y no contesta, un 2 por ciento.

Las entidades de adopción debemos mantener con las administraciones una relación de transparencia, colaboración y fidelidad que constituyen los elementos fundamentales de la acreditación y de la gestión. La entidad pasa a configurarse en esta relación como elemento fundamental de mediación y filtro, el canal a través del cual llega la información de una a otra administración, ampliándola o confirmándola cuando fuere necesario. La precariedad de medios técnicos y humanos de muchas de las administraciones de origen de los niños convierten en muchas ocasiones en fundamental a la entidad acreditada. Pero a veces pueden surgir conflictos. La administración necesita a las entidades acreditadas, pero el poder y las potestades son de ella. Algunos sujetos concretos de la administración perciben como intromisión o como órdago a su poder las actuaciones de las entidades acreditadas. Estos individuos ignoran la responsabilidad que tenemos en el proceso, ya que somos los elementos externos que mayor proximidad y contacto tenemos con los protagonistas de la adopción: solicitantes y futuros hijos.

Dentro de este último grupo de administraciones podemos mencionar a la Comunidad Autónoma de Madrid, en concreto al Instituto Madrileño del Menor y la Familia, cuya actitud hacia las entidades mediadoras dista mucho de poder ser calificada como colaboración, y esta afirmación no es precisamente por la actitud hacia ADECOP. En contra de la opinión manifestada por la mayoría de las entidades habilitadas en esta Comunidad, el talante descrito está a punto de convertirse en norma, puesto que un nuevo modelo de Decreto que está pendiente del visto bueno del Consejo de Estado nos sitúa a las ECAI muy lejos de todo lo bueno descrito.

Sin embargo, al margen de la autoridad central mencionada, la tónica general hasta el momento es de una relación cordial, fluida y de absoluta colaboración con todas las demás, tanto en España como en los países de origen del niño.

En cuanto a la cláusula de rescisión, es verdad que le puede extrañar, pero dentro del marco jurídico de las asociaciones, somos una entidad permanente, privada y sin ánimo de lucro y como tal, nos podemos negar a tramitar una adopción. Nosotros no le cuestionamos a la comunidad autónoma si se es idóneo o no, sino que, previo informe de los profesionales de la asociación debidamente visado por su colegio para darle rasgos de oficialidad, decimos que para nosotros esa familia no está preparada, devolvemos el expediente y que la comunidad autónoma haga lo que crea oportuno hacer; si quiere tramitarlo con otra entidad, que lo tramite, pero nosotros no vamos a ser responsables del posible riesgo que pueda haber en una adopción, porque el niño es más importante que la familia.

La estructura de ADECOP, vuelvo a repetir, es una asociación, de acuerdo con la Ley de Asociaciones de 1966 y, ahora, con la Ley Orgánica 2002. En algunos decretos anteriores de algunas Comunidades Autónomas había dos tipos de modelos muy semejantes pero en uno decían que para acreditar una entidad tenía que tener la sede social en la comunidad y en el otro no lo decía, por tanto no hubo más remedio que constituir asociaciones y transferir los asociados de una comunidad a otra para que tuvieran su base jurídica y legal. Pero si nosotros hubiéramos decidido —como le decía antes al senador— tener un representante por cada una de las Comunidades Autónomas, el coste para Extremadura hubiera sido enormemente caro, porque para Colombia se tramitaban 20 solicitudes al año, mientras que en la comunidad Valenciana se tramitaban 200. Es mucho más económico tener un representante que represente a las doce entidades acreditadas. ¿Cómo se puede articular legalmente? Con la Ley de Asociaciones y en base a una federación legalmente inscrita y registrada. Cada una tiene su personalidad jurídica propia, y cada una, al igual que las que no tienen personalidad jurídica propia, llevan sus cuentas de manera independiente unas comunidades de otras, siendo controladas todos los años por un auditor independiente. La estructura inicial fue ésa, tener una entidad acreditada, que era la comunidad Valenciana, pero según fueron apareciendo los distintos decretos, si un decreto permitía ser entidad acreditada con residencia en otra comunidad autónoma, se hacía de una manera y, si no, se hacía de otra.

Nosotros hemos tenido diferencias con los padres. Ya he dicho antes que los padres cuando vamos —y me incluyo— lo queremos para mañana, y muchas veces influenciados por la misma televisión (...) no todos los niños que hay en los países de origen son adoptables y cuando uno se decide a hacer una adopción, si el país de origen del niño es responsable, tiene que analizar el informe psicológico y social, pues es fundamental, aunque los padres crean que es una tontería, ya que el derecho no lo tiene el padre adoptivo sino que es del niño a tener una familia; los padres adoptivos tenemos derecho a que se nos transmita una solicitud y ese informe psicológico y social, como decía una directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es la radiografía de la familia. Allí hay

unos técnicos igual de cualificados que los de cada comunidad que van a estudiar ese expediente, y no sólo el informe psicosocial, sino también los penales, los certificados médicos, los ingresos...

En fin, hay una serie de condiciones y para eso son los informes, para que el país diga si se acepta o no. Eso nos crea diferencias con las familias.

Aparte de esto, las familias creen que la entidad de adopción tiene la responsabilidad de todo el proceso administrativo y judicial. Mire, si Colombia tiene un atasco de expedientes y tarda ahora 18 meses en vez de 12, porque resulta que China ha puesto cupos, porque India no trabaja y porque Rumanía ha cerrado, y tú les habías dicho que tardabas 12 meses y ahora tardas 24, te dicen que tú les engañaste. Mire, yo no le engañé. Cuando usted vino hace 12 meses, eran esos meses, y ahora son 24. Y cuando la entidad que trabaja en China dice que adoptaban en un año y resulta que ponen cupos, no le vamos a decir que ya no se va adoptar en China. Pero eso no es responsabilidad de la entidad.

Cuando las familias están mal preparadas, cuando no saben lo que es la adopción o cuando no conocen el trámite —y eso sí que es culpa de las entidades— es cuando se disgustan.

En cuanto al nivel estatal de una entidad, el modelo de ADECOP no está saliendo mal; no hemos tenido ni una sola denuncia y, aunque ha habido alguna comunidad que nos ha abierto expediente de investigación, nosotros hemos aportado nuestra documentación y ese expediente se ha archivado.

Yo no haría una agencia única, sino una especialidad por zonas geográficas. Si en Colombia nosotros tramitamos seiscientos expedientes de adopción, tendremos más conocimiento de los abogados, de la legislación y del proceso y será más económico. Ahora, estamos en una sociedad de libre competencia y cualquiera puede estar acreditado. El resultado lo va a dar la misma sociedad. Cuando una persona va a una entidad que tramita diez expedientes, ese proceso de adopción le va a costar mucho más caro que si viene a ADECOP, donde le conseguiremos el precio más económico. En Rusia y en Rumanía va a pasar igual. Por eso, pienso que una entidad de adopción no puede estar en todo el mundo, porque es muy complicado ya que cada país tiene una legislación y un procedimiento. Tenemos que especializarnos, conocer de sobra la legislación del país de origen del niño y el procedimiento, y debemos ser muy cautos a la hora de pagar costes. Nadie se puede hacer rico con nosotros y menos con los niños.

— **Director General de la Familia, Menor y Adopciones de la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, D. Agustín Domingo Moratalla.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Para poder evaluar exactamente la adopción internacional y su situación actual en las diferentes Comunidades Autónomas es muy importante situarnos en el contexto de

las políticas de familia de la Unión Europea. Hoy muchas familias acuden a la adopción porque no pueden tener hijos biológicos y, lo que es muy importante, porque ha cambiado radicalmente la cultura de la adopción: hace quince o veinte años no estaba bien visto adoptar y hoy nos encontramos con que es un gesto de solidaridad en personas que ven la posibilidad de constituir una familia a través de la adopción. En este sentido, es muy importante situar con perspectiva histórica todos los problemas normativos, jurídicos y administrativos que aquí planteamos. Por tanto, no sería justo ir a lo anecdótico de la adopción internacional, a casos concretos o a situaciones de países si no sabemos ver lo que podríamos llamar el bosque de la normativa sobre adopción. En este sentido, es muy importante caer en la cuenta de que la tremenda casuística con la que nos estamos encontrando en este momento en distintos países obedece también a la inexperiencia que tenemos desde el punto de vista administrativo, desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, por el cambio cultural que se ha producido en la adopción.

Lo que está en juego no es estrictamente una norma, una ley o una recomendación, sino que son sentimientos de parejas que, por la razón que sea, no pueden tener hijos y quieren constituir una familia. Por tanto, es muy importante el trabajo que se haga en esta comisión, pero hay que enmarcarlo dentro de esa perspectiva cultural en donde estamos intentando recuperar el papel de la familia dentro de lo que son las administraciones públicas o, en este caso, las políticas de bienestar social.

El perfil de las familias, que son absolutamente normales, de clase media y hacen un esfuerzo desde el punto de vista económico para poder adoptar. Se lo leo: «Los estudios primarios son los que presentan mayores proporciones en términos absolutos, el 36,4 por ciento, aunque un 34,7 por ciento ha realizado estudios con titulación media o superior. Estos datos nos llevan a la conclusión de que los solicitantes de adopción no necesariamente son personas con un nivel de estudios elevado.» En realidad, podríamos decir que son familias normales y el nivel de estudios es medio. Estos son los datos que tenemos respecto a nuestra comunidad autónoma.

¿Qué nivel de satisfacción existe? Le puedo decir que el nivel de satisfacción es elevado, la gente está contenta y, de hecho, se dirige a cualquiera de las Direcciones Territoriales a pedir información, es decir, tiene conciencia de que no es una parte cualquiera de la Administración, sino que ahí están mimando su paternidad o su maternidad. Las familias también están satisfechas con la Administración pero piden que se les ayude en el proceso, al menos durante los primeros años y el hecho de poner en marcha el servicio de postadopción es un estímulo.

La adopción es distinta en Estados Unidos y a nivel europeo, y lo que nos estamos encontrando es que desde que se firmó el Convenio de la Haya hasta hoy cada comunidad autónoma, cada administración y cada Estado tiene criterios distintos. Pero nosotros, por ejemplo, hemos firmado un convenio con la Universidad de Valencia para que se realice investigación en lo que se refiere a la adopción y que dentro de quince o veinte años podamos disponer de información fiable para hacer una continuidad de todo el pro-

ceso. Por tanto, sería muy importante que a nivel de Ministerio se establecieran bases de datos comunes y sistemas de información fiables para poder planificar una política de adopción. Uno de los consejos que yo me atrevería dar a la comisión es la de coordinar los patrones, criterios o estándares informativos para poder planificar mejor, ya que los problemas de adopción no han hecho más que empezar y el impacto que tienen en la opinión pública es incontrolable, pues hay sensibilidad sobre el tema y a las Administraciones nos está cogiendo con poca experiencia y con una legislación que va siempre detrás de la realidad. Y yo no desglosaría la política de adopción de la política de familia. Esto es muy importante. No podemos hacer una política de adopciones al margen del modelo de familia que realicemos, porque los problemas a la hora de evaluar los criterios de idoneidad de las familias y la adaptación a la integración del menor a la familia están en función de una realidad familiar que es distinta. Es muy importante tomarse en serio las políticas de familia para integrar la adopción internacional dentro de ese marco. Si la política de adopción internacional cae fuera de las políticas de familia, nos estaremos olvidando de lo más importante, que es el menor, de su derecho, entre comillas, a tener una familia y no ser objeto del capricho de una pareja o de un individuo que en un determinado momento quiera o no quiera adoptar. En este sentido, es muy importante entender que la responsabilidad de la Administración nace del derecho que tiene el menor a tener una familia. Por tanto, creo que es importante que enmarquemos las reflexiones sobre la adopción internacional en un fortalecimiento de las políticas de familia de las distintas administraciones públicas.

El número de familias que manifiestan su deseo de adoptar a menores con algún tipo de minusvalía o incapacidad cada vez es mayor. Esto es de agradecer. Antes, en las familias que solicitaban adopción había reparos respecto al VIH o a algún tipo de enfermedad, pero hoy las familias se sienten más apoyadas y con más fuerza para adoptar a este tipo de menores. No sería justo en una comisión como ésta no constatar ni levantar acta de que las familias españolas han pasado a ser menos exigentes, en el sentido de que asumen mayores responsabilidades con los menores a la hora de integrarlos.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

La formación se realiza a través de las Direcciones Territoriales de la Consejería de Bienestar Social, es decir, son equipos de las distintas Direcciones Territoriales los que intervienen directamente con las familias a la hora de seleccionarlas y es muy importante que tengan criterios homogéneos al evaluar ese equipo de familias.

En la Comunidad Valenciana pero una de las perlas de esta comunidad en lo que serían políticas de bienestar social es el servicio de adopción. La Comunidad Valenciana está invirtiendo mucho dinero y muchos recursos en este servicio, pues dentro de lo que es el conjunto de las políti-

cas de bienestar social y de la Dirección General de la Familia, del Menor y Adopciones nos hemos sometido a criterios de evaluación tanto de la ISO 9000 como de la FQM en los procesos de modernización de las administraciones públicas. Es decir, mi voluntad con respecto a lo que es el servicio de postadopción es introducir los máximos estándares de calidad en el proceso de adopción, de tal forma que, una comisión como ésta y un proceso como éste me parece fundamental para que todas las Comunidades Autónomas nos sometamos voluntariamente a ofrecer a nuestros parlamentarios el trabajo que se está haciendo. Repito que para poder valorar con justicia el trabajo que se está realizando en las distintas Comunidades Autónomas es muy importante no perder de vista la perspectiva histórica, es decir, el hecho de que la cultura sobre la adopción haya variado mucho de diez años a esta parte y, por otro lado, el que no sea proporcional lo que las Comunidades Autónomas invierten ante este cambio tan acelerado. Es un cambio que nos está resultando excesivamente sorprendente, intervenimos siempre después de que los solicitantes lo necesitan y es muy difícil ser pioneros en cuestiones de adopción, porque hay una gran sensibilidad dentro de los medios de comunicación a cuestiones relativas a la adopción y el cambio cultural que se ha producido aparece también en estos medios de comunicación.

El número de adopciones que nosotros tramitamos al año está entre 350 y 380. Es un número que va en ascenso. Estamos haciendo un trabajo en este servicio muy serio y el número de profesionales que está trabajando aquí es muy elevado. Una cosa que me parece muy importante es la información que tenemos de todas las familias, de los criterios que se utilizan, y un instrumento que considero muy importante, y que algunas Comunidades Autónomas lo tienen establecido, es el del consejo de adopción. En nuestra Comunidad Valenciana hay un órgano que es el que acredita la idoneidad, y no es el director general el que arbitrariamente con los informes de psicólogos y trabajadores sociales otorga la idoneidad, sino que es un consejo de adopción que se reúne una vez al mes. Allí no hay nada decidido, sino que con absoluta libertad los responsables de las tres direcciones territoriales y organizaciones que tienen responsabilidad con la infancia y los expertos procuran que no se vote nunca; es decir, que a la hora de otorgar y conceder la idoneidad, si a alguna familia no se le concede o hay algún problema para tramitársela, procuramos que se delibere, que se hable y que se valore, porque el poder administrativo que vela por la idoneidad de estas familias está abierto a la voz de los expertos en cuestiones de adopción internacional. Por tanto, el consejo de adopción tramita mensualmente unos ciento y pico expedientes de solicitudes de adopción, pero no como tales solicitudes de adopción nacionales o internacionales, sino que es el lugar administrativo y social en el cual valoramos la idoneidad de las familias y realizamos el proceso de adaptación o capacitación psicológica, social o laboral de la familia, sobre todo cuando hay algún tipo de problema porque las características psicológicas del padre, de la madre o del núcleo familiar presenten algún tipo de patología. Aunque yo firme los criterios y los certificados de idoneidad, en realidad no es una potestad estrictamente arbitraria por parte de

la Administración, sino que las decisiones de los certificados de idoneidad están muy matizados y muy valorados.

En la Dirección General hemos introducido un servicio, no sólo de postadopción, sino un procedimiento de diálogo con los propios solicitantes, es decir, a mí me interesa, y así se lo he transmitido a todos los servicios territoriales, que cuando una familia sea sometida al examen, no entren en determinado tipo de cuestiones que atenten a derechos fundamentales, ya que cuando psicólogos y trabajadores sociales evalúan el entorno familiar y social de cada una de las familias les puedo asegurar que los informes entran al detalle en cuestiones que algunas veces rozan la intimidad.

También hemos modificado el decreto de acreditación de ECAI. en junio de 2002. Es un decreto que actualiza el de 1988.

Desde el año pasado hasta ahora hemos puesto en marcha un servicio de postadopción. El problema fundamental a partir de ahora no es el de la adopción, sino el de la postadopción. Nos estamos encontrando con menores que han sido adoptados en los últimos años y ya tenemos adolescentes adoptados que presentan un determinado perfil, una determinada problemática, y las administraciones públicas tenemos que estar preparadas pues somos responsables de esos menores que han venido. Es este sentido, este servicio de postadopción intenta informar y prevenir situaciones.

Este servicio está teniendo éxito, en el sentido de que hay llamadas por teléfono para consultas y, sobre todo, se les está proporcionando a las familias una capacitación y un auxilio que les puede venir bien en la maduración y el crecimiento de los menores.

Respecto a la coordinación. Yo he asistido a pocas reuniones interautonómicas, pero a las que he asistido he visto que cada comunidad autónoma iba por su lado, y no sólo en el tema de la adopción, sino también en el de menores y en el de familia. Es decir, que haciendo uso de sus competencias autonómicas, nos encontramos que en estos temas tan sensibles y cada vez más importantes hay diversa metodología, diverso tratamiento y diversa información. Esta diversidad puede ser, en principio, un bien, pero en el tema de la adopción están en cuestión determinados tipos de problemas que tienen que ver con el Derecho Internacional. No podemos dirigirnos todas las Comunidades Autónomas a cada uno de los países de forma independiente, sino que es muy importante que coordinemos procedimientos o que coordinemos criterios de actuación mínimos a la hora de acreditar ECAI. Por tanto, todo el trabajo que se haga para coordinar o mejorar esta coordinación en las comisiones interautonómicas es poco, porque después cada uno en nuestra comunidad autónoma tenemos un presupuesto distinto, unos funcionarios distintos y un nivel de formación distinto. Pero eso sólo lo vamos a poder evaluar dentro de unos años, cuando nos demos cuenta del sistema de adopción que estamos poniendo en marcha.

Creo que a nivel de Ministerio es muy importante establecer mínimos comunes entre las distintas Comunidades Autónomas y, luego, que cada comunidad autónoma establezca máximos diferentes en virtud de los presupuestos y de las directrices políticas que cada una tenga. Pero cuestiones como menores, familias y adopciones son muy importantes y en las comisiones interautonómicas pasamos

demasiado rápido sobre ellos, y sería muy importante tomarse más en serio la adopción.

En cuestiones relativas a familia y menores, como no trabajemos hoy conjuntamente el Ministerio de Justicia, Exteriores y Trabajo y Asuntos Sociales no tenemos nada que hacer.

Habría que reforzar la coordinación con estos Ministerios. No se puede trabajar en cuestiones de adopciones, de menores y de familia al margen del resto de los Ministerios.

En la Comunidad Autónoma de Valencia a las familias no les cuesta un duro el informe de idoneidad y con el nuevo modelo les va a costar lo mismo. ¿Qué es lo que sucede? El proceso es el siguiente. Hasta ahora, cuando una familia quería adoptar acudía a los servicios territoriales, se le informaba e iniciaba el proceso de adopción, y podía acudir a los servicios municipales para que le hicieran el certificado de idoneidad. El certificado de idoneidad tiene dos partes: una la realiza un trabajador social y otra un psicólogo de esos servicios municipales. Otra vía eran los servicios territoriales y los psicólogos de los propios servicios territoriales. Otro camino era el convenio que como Generalidad Valenciana tenemos con los colegios profesionales de la comunidad autónoma, de psicólogos y de trabajadores sociales. La mayoría de las familias que querían adoptar acudían a los psicólogos y trabajadores sociales del convenio que tenía la Generalidad con estos colegios. Y luego hay otro turno de oficio, el TIPAI, que lo tienen elaborado los colegios cuando no están satisfechos con el informe y que se pagan ellos mismos.

¿Qué es lo que hemos hecho en la Comunidad Valenciana? Hasta ahora, establecíamos un convenio con los dos colegios profesionales, el de psicólogos y el de trabajadores sociales, lo que significaba que la Comunidad Valenciana pagaba a los colegios profesionales el trabajo que hacían a las familias que querían adoptar. Todos los años nos sentábamos en la mesa desde el mes de septiembre el decano del colegio de psicólogos y el decano del colegio de trabajadores sociales y entablábamos una negociación de las características del informe. Ellos pedían más, nosotros menos y, según la experiencia que tengo de la negociación del año pasado, yo buscaba calidad profesional, experiencia acreditada por parte de los profesionales y seriedad y rigor en los informes. Lo que sucede es que los colegios profesionales buscan proporcionar opciones laborales a sus propios colegiados, como es normal, de tal forma que, como son agencias de colocación para esos profesionales, disminuye la calidad de los informes. Entonces, para que un grupo de licenciados en psicología o un grupo de licenciados en trabajo social empiecen a trabajar, no me parece serio que experimenten con familias. Pero ellos, como colegios profesionales, están obligados a dar entrada a todos los colegiados en el turno. Esto suponía una inexperiencia que yo estaba dispuesto a cortar, de manera que la misma cantidad de dinero, e incluso menos desde el punto de vista administrativo, de la que teníamos asignada en los presupuestos para los colegios profesionales, la saqué a concurso, de tal forma que los propios colegios profesionales pudieran presentarse. Lo que yo estoy buscando es profesionalidad, rigor y calidad en los informes de acreditación

de la idoneidad. A las familias no les va a costar nada y a mí, como Administración pública, me va a costar lo mismo, sólo es una fórmula distinta. El criterio que a mí me preocupa para las empresas que entren es la calidad de los trabajadores sociales y de los psicólogos que realizan esos informes. Por tanto, desde el punto de vista económico no se ha privatizado absolutamente nada, sino que se ha buscado una fórmula distinta para que haya una mejor calidad y una mayor eficiencia en ese tipo de servicios.

Lo que también era un problema es que en el convenio que se tenía con el colegio de psicólogos no se empezaba a trabajar desde el uno de enero, sino cuando se hubiera firmado, de tal forma que había demora y retraso en los informes del colegio, pues empezaban a hacerlos cuando sabían que se había aprobado y cuando tenían el presupuesto. Eso significaba que en febrero y marzo acudían a realizar los informes, pero durante enero y febrero había cierta demora en la tramitación de los expedientes. ¿Qué es lo que va a pasar ahora? Pues que desde el 1 de enero, psicólogos y trabajadores sociales con experiencia han buscado una fórmula cooperativa para trabajar en la que yo, como Administración pública, no me puedo meter, y mi criterio fundamental es la experiencia y la calidad en la realización de los informes. Esa es la respuesta al tema de la privatización y, en realidad, es demagógico decir que hemos privatizado el servicio. Sería mucho más serio enterarse de cómo funcionaba antes, de cómo funciona ahora y de qué se pretende, porque lo que se busca es un mejor servicio público. No es verdad la formulación como tal que aparece en la prensa de que se privatiza o de que sale a concurso

En el decreto como tal no aparece un registro de quejas, pero al estar sometidos al proceso de evaluación de FQM, el servicio de adopción dentro del proceso de modernización de la Generalidad, indirectamente sí lo hay. Es decir, los usuarios de ese servicio pueden en cualquier momento realizar una queja al responsable de ese servicio y evaluar el grado de satisfacción. Aparte de esto, a mí me preocupa lo que podríamos llamar, no sólo en el servicio de adopciones, sino en el del menor y en el de familia, una cultura de la atención al ciudadano y a la queja del ciudadano para que éste entienda que la Administración es suya y que no estamos al margen. La comunicación con las familias es muy importante y apenas existen estas quejas. De hecho, observarán que el número de reclamaciones presentadas por los solicitantes contra las entidades en 1999 eran dos y estaban referidas a las ECAI. Con ello quiero decir que el grado de satisfacción —y con ello ya respondo a otra de las preguntas— es muy elevado. El problema fundamental ha sido muchas veces la escasa profesionalidad de psicólogos y trabajadores sociales a la hora de hacer preguntas que no se deberían hacer, y esto es lo que a mí me preocupa. Yo tengo que velar por el grado de satisfacción de estas familias y, sobre todo, por el grado de calidad en la elaboración de informes de estos técnicos.

El servicio postadopción que hemos puesto en marcha en el año 2002 asesora psicológica, sanitaria y educativa. ¿Esto significa constituir grupos especiales para favorecer la integración? No, significa reforzar la estrategia de integración que la propia familia está llevando a cabo y, sobre todo, que las familias se sepan acompañadas en todo

momento. Las familias pueden acudir a un psicólogo, a un terapeuta o a un profesional en cualquier momento, pero nosotros, como Administración, somos responsables de ese menor que está adaptándose e integrándose. El servicio nos ha permitido auxiliar a estas familias y el apoyo no es sólo educativo, sino fundamentalmente sanitario.

¿Quién forma el consejo de idoneidad? Es consejo de idoneidad es un grupo que, formalmente, sería de 25 personas pero, de hecho, acabamos siendo 17 ó 18 los que nos reunimos. Como hay tres Direcciones Territoriales, el consejo lo forman un director territorial y el jefe del servicio de familia de cada Dirección Territorial. Por tanto, son seis los que vienen de cada una de las Direcciones Territoriales. Las Diputaciones también tienen su representante, ya que tienen residencias de menores o han tenido experiencia en la integración de menores, porque en algunas comunidades hay hogares infantiles, por tanto, forman parte del consejo de adopción. Las asociaciones de consumidores y una asociación de amas de casa también tienen representación. Y por parte del servicio de la Dirección General está el director general, la jefa del servicio de adopción, uno de los letrados que trabajan ahí, que hace de secretario del consejo de adopción, la psicóloga del servicio y la secretaria, que tiene voz pero no tiene voto.

No hay representantes de ECAI. Hay asociaciones de familias acogedoras, es decir, familias que han acogido a menores, que también están representadas. Por tanto, no es un órgano estrictamente administrativo, sino participativo, donde la Administración y la sociedad civil plantean discusiones, por ejemplo, sobre una familia o uno de los cónyuges que quiere adoptar y se pasa en la edad. En estas discusiones se estudia cada caso concreto.

El servicio de postadopción se concede por un convenio con el colegio de trabajadores sociales y el de psicólogos. Pactamos una ratio de tal forma que hay un grupo que atiende al teléfono y asesora a estas familias.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Respecto al tema de cómo es posible también que ADECOP tenga un juicio distinto respecto a una comunidad u otra, tengo que decir que nosotros, antes de elaborar una norma y a la hora de elaborar la normativa que va a afectar a las ECAI, hablamos con ellos, nos sentamos con ellos y no es que negociemos con ellos, porque la responsabilidad es nuestra, pero sí creemos que la gestión de la adopción internacional tiene que ser compartida con las ECAI. Esto no quiere decir que la responsabilidad sea sólo de las ECAI, porque los certificados son nuestros, pero es muy importante que si vamos a elaborar una norma que afecta a las ECAI, las tengamos en cuenta y, sobre todo, que consideremos la experiencia que ellas tienen en la gestión de la adopción internacional. No es lo mismo elaborar una norma a priori, sin contar con los afectados, que elaborarla contando con ellos.

La experiencia de Madrid es distinta a la nuestra y el juicio de cada ECAI puede ser también distinto, aunque también le digo que yo llevo poco tiempo, escasamente

quince meses, y me doy cuenta que son formas y estilos que dependen de cada comunidad autónoma.

Las subvenciones a las ECAI son para aminorar los gastos en la gestión de traducciones, legalización de documentos y tramitación, no es la subvención para la tramitación de la idoneidad. Las ECAI empiezan a trabajar cuando ya tienen el documento de idoneidad, como ha dicho el señor Góngora. Por tanto, en nuestra comunidad autónoma tienen una subvención por expediente tramitado el año anterior y es, fundamentalmente, para abaratar los gastos. No se va a pagar todo el expediente ni todos los gastos, sino que se van a aminorar, puesto que supone un plus de gasto a la familia que quiere adoptar desde el punto de vista internacional, es decir, no es para la adopción nacional.

SESIÓN DEL DÍA 16 DE DICIEMBRE DE 2002

— **Presidente de la Asociación Castellano-Manchega de Adopción y Acogimiento Preadoptivo (AMADA), D. Ramón Rivas Portillo.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

La constitución de esta comisión especial sobre adopción internacional es el resultado, en general, de un clamor social y, en particular, de las familias adoptantes, dada la importancia de su opción de paternidad y de las dificultades y problemas que conlleva tal opción.

Nuestra asociación se constituye en Ciudad Real, el 13 de febrero de 2001, y tiene su embrión en uno de los cursos de formación en el que un grupo de familias adoptivas pudimos comprobar las carencias que existían en el proceso de adopción, fundamentalmente en lo referente a la información y al apoyo. Una de las motivaciones fundamentales que nos movió a constituir nuestra asociación fue la soledad, la falta de apoyo y el desamparo en el que nos encontramos las futuras familias adoptivas.

Los objetivos y fines de nuestra asociación son: la defensa y promoción de la adopción y del acogimiento preadoptivo, tanto nacional como internacional; la defensa del interés superior del menor; la defensa de las familias adoptivas; el intercambio de información y el apoyo entre adoptantes; la realización de encuentros y actividades entre familias como intercambio de experiencias; la colaboración con entidades públicas y privadas para la mejora de la adopción. Nos sentimos plenamente identificados con la exposición y planteamientos realizados en sus comparencias por doña Mar Calvo, don Benedicto García y don Francisco Rúa, representantes de CORA, DAGA, SEDA y Atlas en cuanto a la problemática de la adopción internacional, por lo que nos centraremos en las particularidades de nuestra Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en cuanto a adopción internacional.

Un gran porcentaje de familias llega a la adopción después de fracasar en el intento de ser padres con la inseminación artificial. Esto, señorías, implica la aceptación de

una realidad, como es la de no poder ser padres de forma biológica. En el caso de algunas parejas, esto se interpreta como el fracaso de la paternidad-maternidad, puesto que en un primer momento no se vislumbra ninguna salida. Emocionalmente están muy afectados, con sentimientos e ideas muy contradictorios, con conflictos internos sin poder resolver, y sin encontrar una explicación y una mínima congruencia cognitiva a lo que les pasa. Las expectativas vitales se vienen abajo en un primer momento; después viene la elaboración y aceptación de su situación personal, y la posibilidad de otras alternativas de paternidad/maternidad. Estos dos aspectos; la aceptación de la imposibilidad biológica de ser padres y la apertura a otras formas de ser padres, implican, en la mayoría de los casos, una mayor maduración y desarrollo personal y de pareja, un crecimiento interno y una valoración de los aspectos de su vida más positivos y equilibrados.

Se plantea la adopción como opción de paternidad/maternidad, y lo primero que se encuentra una familia en Castilla-La Mancha es la desinformación, no saben dónde acudir, han oído comentarios de familiares y amigos, la mayoría de las veces erróneos; han visto programas de televisión, hasta que por fin alguien les dice que se dirijan a los servicios sociales de su localidad o a la delegación provincial de Bienestar Social de su provincia, donde acuden con toda la humildad y sencillez, pero donde no les informan o les informan mal, porque no hay una estructura suficiente en materia de protección de menores y adopción, porque los funcionarios, la mayoría de las veces, no están suficientemente preparados para oír, escuchar y atender la necesidad de información, que es el primer apoyo que necesita esa familia. Hay que hacer constar que en casos muy concreto sí hay funcionarios sensibles y preparados.

Muchas de esas familias, con un gran desasosiego, y con cierto sentimiento de inseguridad, se dirigen a nosotros porque esa primera y muy importante información/desinformación oficial y pública les ha sumido en una profunda confusión de todos los aspectos del proceso de la adopción internacional. Siempre y hasta ahora esa información suele ser errónea, insuficiente o escasa, aunque en honor a la verdad hay que decir que hay diferencias notables entre provincias, puesto que en unas se da mejor información que en otras, siempre también dependiendo de los funcionarios.

Nosotros, con nuestra experiencia, tratamos de orientarles, informarles y apoyarles. Así, les informamos y orientamos acerca de la importancia de la maduración de su decisión de paternidad/maternidad adoptiva y del significado profundo de la adopción que va más allá de un mero trámite administrativo o de cualquier opción solidaria, caritativa, benefactora, compensatoria o de cualquier otro tipo.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

En fin, después de varias horas de conversaciones con nosotros, nuestra futura familia adoptiva decide presentar

ante su delegación provincial de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la solicitud de adopción internacional, en la que en primer lugar tienen que expresar el país y la ECAI elegidos. En otras Comunidades Autónomas tanto el país como la ECAI se eligen una vez obtenido el certificado de idoneidad y con toda la información y formación obtenidas en el proceso de valoración. Así pues, en el caso de nuestra comunidad se obliga a tomar una decisión tan importante como es la correspondiente al país y la ECAI sin la información oficial y pública suficiente. Pero, ¿cómo se puede elegir un país sin tener toda la información sobre él disponible? Pues bien, a nuestra familia se le dice que la valoración y el certificado de idoneidad dependerán del país elegido, cuando todos sabemos que eso no es así.

A continuación, se inicia el proceso de valoración, con unos cursos preparatorios que duran alrededor de seis fines de semana —los viernes por la tarde y los sábados.

En esta parte del proceso la familia nos transmite que los cursos de formación son muy teóricos y no proporcionan una información suficiente y real sobre los países, la madurez de la decisión y las dificultades que se pueden encontrar en el país de origen del menor. Pero sobre todo echan de menos que familias con experiencia en el mundo de la adopción estén presentes al menos un día durante la duración del curso para poder hablar con ellas y que les cuenten su propia vivencia personal.

Las entrevistas psicosociales se presentan como juicios, en los que alguna vez se ha vulnerado el derecho a la intimidad de los adoptantes.

Todo el proceso en Castilla-La Mancha, tanto las entrevistas como los cursos, está concertado por parte de nuestra Consejería de Bienestar Social con una entidad privada denominada VOLMAE. Nosotros, como asociación, defendemos el protocolo público, para lo cual sería necesario aumentar los medios humanos, así como su preparación, formación y sensibilidad específica para la adopción, ya que en las delegaciones provinciales de Bienestar Social los funcionarios que se encargan de la adopción internacional lo hacen también de la adopción nacional, de la protección de menores, en general del acogimiento, y de los menores en proceso de reforma. En materia de acogimiento nuestra comunidad autónoma es totalmente opaca. Da la sensación de que se pretendiera que los menores permanecieran indefinidamente en situación de acogimiento residencial en lugar de buscar alternativas para su posible adopción y su total integración en una familia, siempre que ello fuera posible según nuestra legislación. Hay una serie de entidades privadas que se encargan de gestionar los acogimientos —en concreto, una denominada O, Belén— pero ni dichas entidades informan ni hay ningún dato sobre los menores en situación de acogimiento. Quiero resaltar esto, porque a veces el interés superior de los menores se puede ver conculcado, no sólo por una mala gestión o el desinterés de los poderes públicos, sino también por la idea generalizada de la prevalencia de los derechos de la patria potestad biológica aun a pesar de existir situaciones familiares muy conflictivas y sin posibilidad de recuperación. Da la impresión de que los menores en situación de desamparo y abandono o en conflicto familiar y acogimiento

residencial son ciudadanos de segunda categoría, y la búsqueda de una solución a su problemática se alarga indefinidamente.

Todo el proceso de valoración para la obtención del certificado de idoneidad, que en Castilla-La Mancha es gratuito y suele demorarse de seis a ocho meses. En principio estos datos son positivos: la obtención del certificado, como digo, es gratuito y se obtiene en unos plazos razonables según el sentido común; pero, en contrapartida, Castilla-La Mancha es la región con el más alto porcentaje de denegaciones de idoneidad, lo que nos puede hacer pensar que el proceso de valoración no es todo lo exitoso que cabría esperar y también nos hace dudar de su validez y fiabilidad, lo que supone una gran decepción y frustración para muchas familias, que no obtienen ese certificado de idoneidad. Eso hace que nos volvamos a preguntar, ¿son sólo los padres los que fallan? Quizá si nuestra administración regional proporcionara una correcta y aceptable información previa antes de presentar la solicitud, información que ya hemos dicho que no existe, algunos aspirantes a adoptar no pasarían por la mala experiencia de ser suspendidos en sus aspiraciones de paternidad-maternidad adoptiva.

Vamos a suponer que nuestra familia García ha obtenido el certificado de idoneidad. Tiene dos posibilidades: llevar a cabo la tramitación de su expediente por la Administración, lo que la hace acreedora de todo el apoyo y la ayuda que le podamos prestar, bien hacerlo a través de una ECAI. Si los García optan por realizar la tramitación a través de la Administración puede ocurrir que el envío de su expediente al país de origen se retrase injustificadamente, o que parte de la documentación se extravíe por haberse enviado por correo ordinario. A este respecto debemos resaltar que en nuestra comunidad autónoma se ha llegado a informar de que era obligatorio realizar la tramitación a través de una ECAI en países donde no lo es o se puede elegir.

En el país de origen, nuestra familia tiene que iniciar a la tramitación administrativa, judicial y consular para proceder a la adopción.

Los consulados y embajadas realizan los servicios administrativos y burocráticos necesarios para formalizar la adopción. Consideramos que los consulados y las embajadas deberían articular fórmulas para asesorar en determinados aspectos a las familias y apoyarlas cuando fuera necesario o si fuera requerido por las propias familias. En esta comisión se ha dicho que no sería conveniente que los consulados y embajadas prestaran ese asesoramiento o apoyo, ya que sería competencia de las autoridades centrales, según el Convenio de La Haya, en este caso las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas no tienen competencias en materia exterior o consular por muy autoridades centrales que sean para el Convenio de La Haya.

Por tanto, debido a la falta de coordinación entre administraciones y a la negativa a asumir determinadas responsabilidades por parte de éstas, por no estar establecido en el ámbito normativo con suficiente claridad, las familias se pueden encontrar indefensas en el caso de que tuvieran alguna dificultad en un país desconocido y

muy lejano. Si todo ha ido bien, como en la mayoría de los casos, nuestra familia volvería a nuestro país con su hijo, muy cansada pero con una gran felicidad por tener a su hijo o hija.

Una vez en el hogar, todo empieza a normalizarse. A partir de ese momento, hay que proceder a los oportunos seguimientos establecidos por el país de origen del menor, seguimientos que, como todos ustedes saben, son de carácter administrativo. Pero todavía tenemos una laguna en Castilla-La Mancha, como en muchas otras Comunidades Autónomas, como es la postadopción.

Es evidente que hay que crear servicios o sistemas de asesoramiento y apoyo posterior a la adopción para los posibles problemas que a la familia se le puedan presentar, derivados sólo y exclusivamente de la adopción. Sabemos que en Andalucía ya se está haciendo algo en este sentido con un servicio postadopción con ayuda de la Junta de Andalucía.

Uno de los aspectos de la postadopción sería el de la integración escolar, asunto éste muy importante para nosotros.

Tanto los maestros como los alumnos, los niños y las niñas deben entender y estar preparados para aceptar una realidad multirracial diferente y que no se produzcan situaciones de marginación sólo por el hecho de ser adoptado o tener otros rasgos físicos.

Nuestra sociedad debe estar preparada para cuando nuestros hijos se hagan mayores, pero a falta de estos apoyos, en Castilla-La Mancha existen unas ayudas económicas directas a las familias para los gastos derivados del proceso de adopción, que aunque no cubren todos los gastos, sí suponen una ayuda muy importante. Castilla-La Mancha fue la primera en establecer este tipo de ayudas. En este sentido apoyamos y apoyaremos iniciativas de esta índole, sin ninguna duda.

Por otra parte, Castilla-La Mancha tiene un tejido normativo relativo a la protección de menores, el acogimiento y la adopción, que me gustaría citarles. El Decreto 143/1990, sobre procedimiento en materia de protección de menores, la propia Ley de Servicios Sociales, la Ley del Menor, de 31 de marzo de 1999, el Decreto 35, de 1997, de 10 de marzo, de Acreditación de entidades colaboradoras de adopción internacional. Estas normas han supuesto un avance muy importante en la regulación, control y protección del interés superior de los menores en Castilla-La Mancha, pero creemos que en algunos casos hay que revisar para adecuarla a las demandas sociales, como está ocurriendo en la actualidad.

En este sentido, la colaboración entre nuestra asociación y la Administración regional prácticamente no existe.

Pedimos y exigimos la mejora de todo el proceso de adopción en todo el Estado, en concreto en Castilla-La Mancha, en consonancia con los postulados e ideas de CORA, que ustedes ya conocen, y del resto de las asociaciones de todo el Estado. En este sentido, van las propuestas siguientes: Nos identificamos y apoyamos las propuestas realizadas en esta Comisión por los antes citados, doña Mar Calvo, don Francisco Rúa y don Benedicto García, en representación de CORA y las Asociaciones de Madrid DAGA, SEDA y Atlas. Considera-

mos que todas y cada una de las propuestas presentadas son muy consistentes porque se basan en el conocimiento profundo de la realidad actual de la adopción, y lo único que pretenden es mejorar el difícil proceso de adopción.

Siendo esto así, consideramos para Castilla-La Mancha las siguientes propuestas: primero, articular un sistema de información ágil y veraz que ofrezca todos los datos necesarios para que los aspirantes a adoptar puedan tomar las decisiones que estimen oportunas. Segundo, que las familias sean tratadas dignamente, respetando sus derechos como futuros padres de sus hijos. Tercero, que las ECAI que no funcionan adecuadamente sean controladas y fiscalizadas y, en su caso, desacreditadas; revisar el decreto de acreditación de ECAI. Cuarto, que exista una mayor coordinación entre administraciones y entidades públicas en todo el Estado dentro del respeto a las peculiaridades y autonomía de cada región para mejorar el proceso de adopción. Quinto, creación de un Consejo de Familia en Castilla-La Mancha para escuchar la voz de las familias adoptantes. Sexto, creación de una dirección general de Infancia y Familia dentro de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Séptimo, armonizar y homogeneizar las diferencias entre las Comunidades Autónomas para mejorar el proceso de adopción. Octavo, establecer un sistema en todo el Estado de coordinación de las acreditaciones de las ECAI. Noveno, aumentar los períodos de licencias y permisos laborales retribuidos, que incluya no sólo el permiso de maternidad, sino también el viaje y estancia en el país de origen y todas las gestiones necesarias a realizar durante todo el proceso.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

El panorama en general que se le presenta a nuestra familia con las ECAI de Castilla-La Mancha no difiere mucho del correspondiente al resto de las autonomías y regiones: falta de claridad y transparencia, contratos que, como ya se ha dicho, dejan a nuestras familias indefensas, costes de tramitación no suficientemente justificados, exigiéndose en la mayoría de los casos una considerable cantidad de dinero para empezar y, como siempre, poca información acerca del país elegido, de sus dificultades, inconvenientes o problemas, etcétera.

En la mayoría de los casos las familias nos transmiten el deficiente funcionamiento de las ECAI acreditadas en Castilla-La Mancha y siempre la falta de información y apoyo. Otros nos comentan que es muy difícil comunicar con la ECAI y hablar con alguien que les dé razón de su expediente, que se está alargando tres o cuatro años. Y otros más, que la ECAI les dice que no tiene ninguna información que ofrecer y que hay que seguir esperando. Nuevamente, señorías, nos encontramos probando la infinita paciencia y aguante de los aspirantes a padres/madres adoptivos.

En Castilla-La Mancha hay un decreto de acreditación de las ECAI que no se ha modificado y del que desconoce-

mos si nuestra administración regional lo aplica y, como consecuencia, si fiscaliza y controla a las ECAI. Sinceramente, creemos que no lo hace. La respuesta de la Administración ante los problemas de las familias con las ECAI es que tienen que presentar la correspondiente queja por escrito ante la Consejería de Bienestar Social. Pero es evidente que el miedo a posibles represalias en relación con su expediente impide la presentación de cualquier queja por escrito.

En la fase intermedia de haber terminado el proceso en España, habiendo presentado la documentación ante la ECAI. Sólo queda esperar con el desgaste psicológico y personal de la espera, la mayoría de las veces con muy poca información por parte de la ECAI.

En general, aunque no en todos los casos, la ECAI en la fase de espera adolece de falta de seriedad y rigor.

Una vez que se produce la tan ansiada y anhelada preasignación, se inicia la segunda parte y tramo final que es la preparación del viaje para ir al encuentro. En esta fase las parejas y familias nos expresan en general —hay excepciones— la falta de información real y veraz, información que tienen que buscar en familias que hayan adoptado en ese país o con esa ECAI.

— Presidente de la Asociación Nacional en Defensa del Niño (ANDENI), D. Manuel Grandal Martín.

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

La ECAI ANDENI, y de acuerdo con los decretos correspondientes, forma parte de una asociación, la Asociación nacional para la defensa del niño, como bien ha dicho la presidenta, y también es una asociación de padres. Pretendemos llevar conjuntamente, en la medida de nuestras posibilidades, este trabajo de adopción. Estamos trabajando recientemente como ECAI, como entidad colaboradora de adopción internacional, en la comunidad de Castilla-La Mancha, pero hemos estado trabajando con ellos desde nuestra creación. La ECAI ANDENI se constituye en febrero de 1998 y tiene presencia desde entonces en las comunidades de Madrid, Extremadura, Valencia, Andalucía. Desde el primer momento tiene presencia en el resto de las comunidades en tanto en cuanto la petición para el procedimiento de adopción mediado por ECAI nos permite estar presentes en cualquier comunidad teniendo el permiso de nuestra comunidad de origen, por lo que prácticamente estamos presentes en todas las comunidades del territorio nacional donde se han requerido nuestros servicios.

ANDENI ha estado trabajando, por tanto, en todas las comunidades hasta que ha sido limitado su acceso a alguna comunidad, como Canarias, Galicia, País Vasco o Cataluña. En Cataluña, ha actuado sin ningún tipo de traba cuando lo ha requerido la Administración o a petición de los propios padres adoptantes, siempre con la autorización de la administración correspondiente, pero en un momento determinado nos ha dicho que ya no podíamos trabajar con

ellos. Hemos estado trabajando con muchas comunidades y con algunas hemos tenido que dejar de trabajar pero no a petición nuestra, sino a petición de la propia comunidad o de los padres adoptantes.

ANDENI cuenta con un equipo estable de profesionales y tiene una comisión de dirección. Dado que está implantada en varias Comunidades Autónomas, en cada una tiene un representante. Esos representantes ahora mismo están constituidos en Madrid, Andalucía, Valencia y Extremadura. Cuenta, entre sus profesionales, con cinco administrativos, dos psicólogos, tres trabajadores sociales y un abogado. Además, desde el primer momento y a través de la asociación, ha habido trabajos voluntarios por parte de padres, profesionales cada uno en su materia, y constituimos un equipo de asesores; padres y no padres, me refiero a personas vinculadas a la asociación, cuyo trabajo habitual tienen algo que ver con el de la asociación. En ese sentido, tenemos asociados psicólogos, traductores, médicos y con todos ellos podemos contar a la hora de constituir un equipo de asesoramiento, que ya ha existido en la asociación previamente; los vinculamos a las actividades normales de nuestra propia ECAI, dado que en el organigrama la ECAI tiene una vinculación a la asociación.

Somos una ECAI que trabaja única y exclusivamente con la República Popular China y además así se llama: ANDENI ECAI R. P. China. Nuestra vinculación hasta ahora lo es única y exclusivamente hacia la República Popular China, aunque en algún momento nos hemos llegado a plantear hacer algún tipo de extensión a otros países. Es verdad que hemos apoyado e informado incluso a padres de nuestra propia asociación con los medios de la asociación y de la propia ECAI sobre los procedimientos de adopción en otros países. Las actividades y actuaciones están mediadas por el procedimiento de adopción y por el decreto ley y son emitir y recibir documentación y los dossieres preceptivos a los procedimientos de adopción, y todos aquellos aspectos de formación, información y asesoramiento a los padres, de acuerdo con todo el proceso de adopción.

De 741, 40 expedientes han sido suspendidos, ¿Por qué se suspenden expedientes que han sido iniciados? Ayer estábamos trabajando sobre ello porque realmente no tenemos una causa fija y determinada. Sabemos que dos expedientes han terminado porque dos de las madres candidatas se han quedado embarazadas, y se han suspendido tres por adopción nacional. Es relativamente frecuente —porque a pesar de todo es minoritario— la presencia de adopciones nacionales que se concatenan en el tiempo con la adopción internacional. Hemos tenido tres casos durante este tiempo y lógicamente en nuestro balance tiene que venir reflejado. Otras causas son divorcios, enfermedades familiares, padres adoptantes que no han llegado a presentar toda la documentación o no vuelven a comparecer nunca más; pero en total suponen 40 de 740 expedientes.

¿Cuántos niños han sido finalmente adoptados? Pues como estaba comentando, 548 durante este tiempo.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

En el caso de China, el procedimiento de adopción está netamente protocolizado; además, desde julio de este año, contamos con la presencia de una nutrida representación por parte del Centro de Adopciones de Pekín, perteneciente al Ministerio de Asuntos Civiles de la República Popular. ¿Qué quiere decir? Absolutamente todos los pasos están definidos y determinados con antelación. El procedimiento con China ha permanecido esencialmente constante durante todos estos años; desde 1995, año en que se produjo la primera adopción de una menor por parte de una familia española, hasta ahora, prácticamente se ha mantenido inalterable. Ha habido alguna modificación hace dos años, ya que el Centro de Adopciones y el Ministerio de Asuntos Civiles solicitó que una vez constituida la adopción del menor en el país de origen, en China, se hiciera un proceso de seguimiento de las adopciones a los seis y a los doce meses, que se ha ido cumpliendo con un poco más de dificultad al principio, pero prácticamente hoy entendemos que está al día.

¿Qué quiere decir esto en la práctica del procedimiento adoptivo? Hasta hace dos años una vez adoptados según el procedimiento administrativo ante el notario de la provincia de origen de nacimiento del menor y dados en adopción a los padres españoles, en 24 o 48 horas prácticamente estaban en la Embajada de España en Pekín, y en el Registro Civil Consular se hacía la inscripción del menor como hijo de la familia correspondiente y ciudadano español. Esto significó todo un proceso en el cual se llegó a definir por parte de la Dirección General del Notariado del Ministerio de Justicia español que la adopción con la República Popular China era plena desde el momento del reconocimiento; esto para nosotros supone, desde luego, un avance y una simplificación en todo el procedimiento adoptivo, incluyendo la ECAI. La ECAI ha tenido un procedimiento previo, que después se ha visto ampliado hasta un año más desde hace dos años a esta parte, en tanto en cuanto se aceptó la petición por parte de las autoridades chinas responsables de los menores de tener un informe de seguimiento a los seis y a los doce meses una vez constituidos allí. Por tanto, mientras que antes el procedimiento terminaba directamente en la Embajada cuando se inscribían los menores, en el momento actual tenemos un vínculo con los padres prácticamente hasta los doce meses posteriores a la adopción.

¿Qué tiempo medio de duración tiene un expediente para una adopción en China?. El procedimiento y el protocolo de adopción con China tiene esas peculiaridades que hacen que sea un proceso, a mi modo de entender, suficientemente transparente.

Nosotros hemos dicho siempre que una adopción mediante el protocolo público no mediado es una garantía tan esencial como si se tramita a través de una ECAI porque no tenga posibilidades para abordar un procedimiento en ocasiones tan complicado y difícil.

Por tanto, en las modificaciones que correspondan —y así lo hemos hecho saber a las comunidades que nos han

solicitado nuevos decretos— debe constar la importancia de la posibilidad de libre elección y consideramos que el protocolo público es necesario e imprescindible.

En el caso de España con la República Popular China hay un procedimiento y un protocolo de adopción prácticamente de relaciones Estado a Estado; en el año 1998 se efectuó una visita al centro de adopciones de Pekín y este verano han venido los chinos a España para puntualizar todas las dudas y los instrumentos técnicos necesarios para que el procedimiento sea claro y los expedientes sean correctamente tratados; incluso procedimientos de adopción fallidos en otros países como Rumania, Bolivia, etcétera, acaban llegando a China. Por tanto, los procedimientos han de ser muy claros y, como ya he dicho, aunque éste es un procedimiento puro y simple que está perfectamente detallado.

Para nosotros es importante que exista una única lista estatal y autonómica para los procedimientos de adopción a fin de lograr un ordenamiento interno y conocer la tramitación de los expedientes, cómo empiezan y terminan, dado que todo proceso de este tipo está en origen y en destino en función del menor adoptado. Así pues, es imprescindible que exista esa lista única, entre otras cosas porque tampoco existen tantos procedimientos de adopción en España, en concreto, hasta ahora hemos tenido como máximo unas 1.500 adopciones para la República Popular y 470 este año. Por tanto, necesitamos ese ordenamiento interno que nos ayude a situar dicho trámite en cada comunidad autónoma y a realizar un seguimiento a todos y cada uno de los expedientes y, caso de extraviarse alguno, que pueda quedar reflejado.

Respecto de las ayudas económicas a los padres adoptantes. En cualquier caso, nosotros creemos que la adopción no debe conllevar privilegios, sino los mismos derechos que tiene cualquier otro niño, aunque entendemos que se puede y se debe ayudar en una cierta cuantía. Pero éste es un proceso que todavía está abierto y en el que se están recogiendo distintas propuestas.

El certificado de idoneidad es propiedad de los padres, así como toda la documentación que corresponde al expediente de adopción. No es ése el caso del original, como es lógico, pero se entrega una copia a los padres, por lo menos en el caso de nuestra comunidad.

En cuanto a la inscripción consular creemos que los niños deben estar inscritos cuanto antes, porque eso es una garantía.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

En el año 1998, fecha en que nos constituimos y se abre la vía de las ECAI, previamente habíamos tenido un procedimiento netamente público. El procedimiento y el protocolo siguen siendo exactamente igual, salvo que hasta el año 1998 el procedimiento de adopción iba directamente con el expediente y en vez de ser entregado a una ECAI, se entregaba a la comunidad autónoma para ser transmitido al Ministerio de Asuntos Sociales, el cual a través de la valija diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores hacía

llegar toda la documentación, legalizaciones incluidas, a la Embajada Española en Pekín, que lo entregaba al centro de adopciones. Todo ese procedimiento se ha visto de alguna manera simplificado en la tramitación con respecto a las ECAI, pero también tenemos que decir que no hay una variación suficientemente significativa en la duración del procedimiento, en tanto en cuanto se utilice un procedimiento público o mediado.

¿Qué quiere decir esto? Nosotros como ECAI hemos iniciado 741 expedientes de adopción desde febrero de 1998, hemos terminado 548, pero esto forma parte de un elemento más global que son los 998 expedientes, que de alguna manera hemos impulsado, incluso a través de la ECAI y de la propia asociación. Y dado que además con China la adopción es pública y mediada por ECAI, y es una elección libre por parte de los padres, nosotros apoyamos a cualquier ciudadano porque creemos que es importante que exista un protocolo público, incluso como garantía de las propias ECAI.

Desglosado de la tramitación de los expedientes de adopción, nuestro coste de tramitación, sin incluir viajes al exterior, donaciones a orfanatos ni la traducción, alcanza la suma de 1.524 euros, que incluye los gastos correspondientes a cursos de formación, gastos de fungibles, legalizaciones, correos, teléfono, etcétera.

Desde el inicio de nuestra actividad, uno de los elementos fundamentales era que el coste de tramitación para los padres fuera el mínimo y, de hecho, nuestro planteamiento es un coste cero, es decir, comparamos lo que cuesta una tramitación con la República Popular China entre una familia mediada por la ECAI y otra que no lo esté, que opte por un protocolo público, y el resultado es que los costes son exactamente iguales.

He de decir que el procedimiento de la ECAI terminaba en un primer momento en la embajada española y en la actualidad, después de 12 meses, tras el segundo informe de seguimiento. Es cierto que siguiendo el espíritu, los principios y valores que conllevan una dedicación a este tipo de actividades, la asociación mantiene al menos contactos periódicos con los padres pero, insisto, si excluimos el informe de seguimiento, no existe un servicio de postadopción como tal.

En cuanto a nuestra relación con las administraciones públicas españolas, he de decir que desde el primer momento la Asociación Nacional para la Defensa del Niño nace vinculada a procesos de adopción; nace como una asociación de padres y con la voluntad de realizar un proceso de colaboración y continuidad a las funciones que tienen las administraciones públicas como máximos responsables de los menores.

Nuestras relaciones con las administraciones públicas son buenas, fluidas, de ayuda mutua, para dar continuidad en tanto en cuanto ofrecen garantías para los padres, para las asociaciones de padres y para las asociaciones y fundaciones que sustentan las entidades colaboradoras. Por tanto, nuestra voluntad, insisto, es colaborar y seguir haciéndolo en todo.

En cuanto a la no tramitación de expedientes por parte de Andeni en otras Comunidades Autónomas donde no está acreditada, única y exclusivamente se ha debido a la

acreditación de alguna otra ECAI en esa comunidad autónoma. Nosotros, en principio, estamos a favor de que exista un procedimiento de protocolo público en adopción, y si además de protocolo público hay alguna ECAI, que no haya monopolio por parte de ninguna. Ese es nuestro posicionamiento. Cada comunidad autónoma después hace lo que quiere.

Creemos que no es bueno que haya una ECAI por cada comunidad, porque es obligar a los padres necesariamente a pasar por un único procedimiento administrativo.

Con las comunidades en las que no lo hemos podido hacer ha sido justamente porque en un momento dado se ha acreditado una ECAI en esa comunidad y a nosotros nos han dicho que como ya tenían ECAI ya no teníamos nada que hacer.

— **Director General de Servicios Sociales de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, D. Luis Carlos Sahuquillo García.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En cuanto a las personas que quieren adoptar o que están adoptando niños, una de sus quejas era precisamente ésa. Decían que el tiempo se les iba alargando demasiado sin que pudiesen ver cómo se solucionaba su caso. Y decían también que aunque hiciesen durante seis semanas cursos de formación, no ya de una hora y media sino de tres horas por cada sesión, luego transcurría un tiempo muy largo durante el que no sabían absolutamente nada sobre cómo iban sus trámites de adopción.

Nosotros sabemos que el de adopción es un proceso largo y complicado, pero la obligación de la Administración regional en este caso es muy simple. Lo que nosotros hacemos es muy poco. Hacemos la valoración de los futuros adoptantes para dar el informe de idoneidad, el compromiso de seguimiento y no hacemos absolutamente nada más.

El tiempo lo va a determinar el país de origen del menor, no nosotros. Nosotros decidimos que fuesen cuatro meses porque en ese tiempo podíamos tener claro si eran o no idóneos. Estoy convencido de que las personas y las parejas que tienen idea de adoptar lo han estudiado y meditado suficientemente; no llegan de forma improvisada y piensan que van a adoptar. En algunos casos puede suceder, pero le garantizo que, en ese caso, los técnicos deciden que no son idóneos. Establecimos el plazo de cuatro meses, en lugar de ocho, nueve o diez meses e incluso un año, porque entendíamos que tanto no tenía razón de ser.

En relación con la edad, tanto la máxima como la existente entre el adoptante y adoptado, no puedo fijar una cifra clara pero sí abundar en lo de los 55 años. Este es el eterno debate que suele surgir en las reuniones de los directores generales de las distintas Comunidades Autónomas más las ciudades de Ceuta y Melilla, y le garantizo que todos tenemos claro que eso se debe regular. Debe re-

gularse porque entendemos que lo que se preconiza y se busca es el interés superior del menor y para que éste prevalezca no hay que encontrarle una familia al niño sino buscar para el niño una familia adecuada y correcta.

Estamos convencidos de ello, pero no le puedo fijar una cifra concreta aunque sí podría aventurarla. Sí hemos hablado de una edad máxima de 55 años, pero no debe haber una diferencia grande entre unos y otros. Me consta que algunas Comunidades Autónomas han intentado legislar esto y yo creo que se han equivocado, porque han acertado la edad cuando los niños son mayores o tienen cualquier peculiaridad, sea o no discapacidad. En este caso, el padre o la madre adoptante tiene una edad superior a los 55 años, y creo que debe ser todo lo contrario.

Los padres y los profesionales saben mejor que yo que la cuestión de la adopción internacional cambia de la noche al día. De ser Rumanía el país ideal, se vino abajo y ya conocen la problemática actual de Rumanía. De ser China un país excepcional, hay una suspensión que por suerte ya se ha terminado. De ser Colombia un país problemático, nosotros ni con protocolo, ni con ECAI estamos teniendo problema alguno, todo lo contrario. De hecho podrán comprobar en qué países está aumentando la adopción internacional y en cuáles otros se está manteniendo o disminuyendo. Esas son las circunstancias. Hacemos un control a las ECAI y hemos pedido que algunas se acrediten en nuestra comunidad autónoma porque queremos dar un mejor servicio de adopción a los ciudadanos de Castilla-La Mancha, que son los que deciden en qué quieren que gastemos los impuestos, y han decidido que sea en apoyo a la adopción internacional porque están muy interesados. Si usted, hace números para saber cuánto le cuesta al Gobierno de Castilla-La Mancha la adopción internacional verá que es mucho dinero para los expedientes que hay. Pero, en el servicio público que se presta no tenemos que mirar eso,

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

El proceso de adopción internacional está regulado en la Ley del Menor de Castilla-La Mancha del año 1999. Dicha ley se hace efectiva a través del Plan Integral para la Infancia y la Adolescencia, 1999-2003, en cuyo Programa 21 aborda la adopción.

Este procedimiento comienza con una sesión grupal en la que se informa sobre el proceso y las características de los menores adoptables y los criterios generales sobre la selección y valoración. Si los interesados lo piden, pueden tener una sesión informativa individual. Estas sesiones informativas se realizan por los funcionarios del equipo interdisciplinar de menores de la correspondiente delegación provincial de Bienestar Social, y existe un equipo en cada una de las cinco provincias que componen la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

En el presente ejercicio del 2002, y debido al considerable incremento del número de expedientes de adopción internacional, se ha ampliado el número de funcionarios de estos equipos.

El tiempo de espera para asistir a una sesión informativa es, como máximo, de un mes. Una vez que los interesados han participado en la sesión o sesiones informativas, cumplimentan su solicitud. Recibida la solicitud, a los interesados se les incluye en el curso que está previsto celebrarse. El objetivo de este curso es que los solicitantes adquieran las habilidades necesarias y conozcan las implicaciones en el proceso de adopción.

El curso se realizó durante un período de seis sesiones, a razón de una sesión de tres horas por semana; en un mes y medio se condensa este curso que se realiza, fundamentalmente, los sábados por la mañana. La asistencia al curso es obligatoria. Este proceso de formación supone para los solicitantes una auténtica autoevaluación de sus capacidades para continuar con el proceso así como una preparación para que adquieran las habilidades necesarias que disminuyan y eviten los riesgos del fracaso tras la culminación del proceso.

Finalizado el curso, se llevan a cabo cuatro entrevistas de evaluación psicológica y social, emitiéndose los correspondientes informes. Estos informes son estudiados por el equipo interdisciplinar de menores que emitirá una propuesta de resolución de idoneidad o no.

Por último, la Dirección General de Servicios Sociales emite el certificado de idoneidad o resolución de no idoneidad. Con independencia del sentido de lo resuelto, a los interesados se le hace una notificación presencial o entrevistas de devolución, explicándoles los motivos de la resolución que en la misma se recogen.

En el caso de que los solicitantes obtengan el certificado de idoneidad, el correspondiente equipo interdisciplinar de menores les requerirá para que aporten la documentación preceptiva para su envío al país de origen del menor a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, salvo que los solicitantes manifestaran en su solicitud que tramitarán el expediente a través de la ECAI, en cuyo caso el certificado de idoneidad se remite a la ECAI a la que los solicitantes presentan la documentación preceptiva y por ésta se remite el expediente al correspondiente país.

Tras un período dilatado de espera, desde que se envía el expediente al país de origen del niño que puede oscilar entre uno y dos años, directamente a la comunidad autónoma o a través de la ECAI llegará la preasignación del niño. Con independencia de la forma de tramitación, directa o por ECAI, se hará una entrevista por los funcionarios del equipo interdisciplinar de menores a los solicitantes y tras la emisión de informe, por resolución de la Dirección General de Servicios Sociales, se decidirá sobre la conformidad o no conformidad con la preasignación.

Por último, de oficio, mediante comunicación a la familia o la ECAI, el equipo interdisciplinar de menores tendrá constancia de la llegada del menor a nuestra comunidad autónoma para así realizar los preceptivos informes de seguimiento, y, como ustedes saben, se compromete también la Dirección General de Servicios Sociales ante el país de origen.

Hecho este resumen sobre la tramitación del expediente de adopción internacional, quiero referirme a siete características de la especialidad en la tramitación en nuestra comunidad autónoma.

En primer lugar, en Castilla-La Mancha hay un alto porcentaje de resoluciones de no idoneidad si lo comparamos con otras Comunidades Autónomas. El Boletín estadístico del Ministerio de Asuntos Sociales, manifiesta que para el año 2000 éramos la segunda comunidad, después de la de Andalucía, con un 9,7. En el 2001 este porcentaje está en el 9,1.

La principal causa para declarar una pareja no idónea ha sido los motivos inadecuados que han movido a los solicitantes hacia la adopción internacional. Otro motivo para declararla no idónea es que los solicitantes realicen algún tipo de discriminación por razón de sexo o raza del menor, estando este criterio recogido expresamente en la Ley del Menor de Castilla-La Mancha. En su exposición de motivos esta ley dice que no debe hacerse ninguna distinción entre adopción internacional y adopción nacional, y por tanto no deben utilizarse raseros diferentes, pues la protección del menor será la misma tanto si se encuentra en Castilla-La Mancha como en un país lejano. Hay que tener en cuenta que el primer interés a proteger es el del menor, porque aunque esté a miles de kilómetros de nosotros hay que tenerle presente y buscar para él la mejor familia. En la exposición de motivos del Convenio de La Haya de 1993 se dice que la adopción internacional puede presentar una ventaja para los menores que no encuentran una familia adecuada en su país de origen.

En segundo lugar, sentado todo lo anterior, la siguiente característica es la garantía a los solicitantes de adopción internacional de todos sus derechos como ciudadanos inmersos en un procedimiento administrativo, circunstancia ésta que puede no tenerse en cuenta por la especialidad del proceso de adopción.

Una vez presentada la solicitud, en el plazo de diez días se les debe comunicar por escrito la fecha en la que se ha registrado su solicitud con registro de entrada y el plazo máximo para resolver y notificar la decisión de la Administración sobre la idoneidad o no idoneidad así como los efectos que produce el silencio administrativo. Además, en la tramitación del procedimiento se deben observar todas las prescripciones legales establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, la Ley 30/1992.

En Castilla-La Mancha, además de los derechos contemplados en este Ley 30, existe una normativa autonómica constituida por un Decreto del año 1999 que va más allá en el reconocimiento de derechos al ciudadano, regulándose en una carta con 36 derechos.

Son de destacar dos grupos de derechos que inciden aquí, en primer lugar, el derecho a recibir una atención adecuada y el derecho a recibir información; y en segundo lugar, los derechos referidos a la presentación de documentos, por cuanto los ciudadanos podrán obtener fotocopia gratuita de los documentos que presenten en la Administración autonómica, así como hacer uso gratuito en las oficinas de la Junta de Comunidades del teléfono, fax y correo electrónico para realizar gestiones en sus expedientes de adopción internacional.

En tercer lugar, especial referencia debe hacerse a la duración del proceso de declaración de idoneidad. Señorías, mediante la Ley autonómica 10/2001, de Adecuación de

Procedimientos, se ha establecido que el plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes de declaración de idoneidad para la adopción es de seis meses, a contar desde la presentación de su solicitud. Este plazo, que se estima suficiente, se cumple con carácter general a excepción de los casos en los que los propios solicitantes decidan paralizar el expediente en cualquiera de sus trámites antes de dictarse la correspondiente resolución. Pero entendemos que el Gobierno de Castilla-La Mancha y la Dirección General deben ir más lejos todavía y así, mediante una instrucción dictada a principios de este año 2002, se han suprimido los tiempos muertos —es decir, el hecho de que en un expediente que se está tramitando de un funcionario a otro se demore en demasía sin causa justificada— y, por tanto, se da una agilización al expediente y se consigue que el certificado de idoneidad se obtenga a los cuatro meses desde la presentación de la solicitud.

En cuarto lugar, las anteriores características o peculiaridades de nuestra comunidad autónoma no pueden sustentarse si no se cuenta con la suficiente dotación de funcionarios.

Por ello, dado que han aumentado considerablemente las solicitudes de adopción internacional en este año 2002, se ha procedido a modificar la relación de puestos de trabajo creando 11 nuevas plazas de funcionarios —seis de psicólogos y cinco de trabajadores sociales—, dependientes todos ellos de los equipos interdisciplinarios de menores de las cinco delegaciones provinciales para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Estos puestos tienen dos peculiaridades fundamentales en relación con el servicio que deben prestar a los solicitantes de adopción internacional. En primer lugar, el tipo de jornada es de horario especial, es decir, el funcionario trabaja el día y a la hora más adecuados teniendo en cuenta las obligaciones laborales y circunstancias de los ciudadanos que lo precisen; por lo general, los cursos de formación y las entrevistas de valoración se realizan en fin de semana. En segundo lugar, además, los funcionarios que ocupan estos puestos deben contar con carné de conducir pues dada la gran dispersión geográfica de nuestra comunidad autónoma, en la mayoría de los casos se tienen que desplazar al municipio de residencia de los adoptantes a realizar entrevistas de valoración, seguimientos de la adopción o atender cualquier requerimiento hecho por los propios adoptantes. Obviamente, esta especial dedicación de los citados funcionarios tiene su correspondiente retribución. Estos funcionarios han recibido durante este año dos cursos de formación, un sobre formación de formadores de solicitantes de adopción y otro sobre criterios de valoración de solicitantes de adopción. Todo lo anterior es una apuesta clara y decidida por una gestión pública directa de una actividad de los servicios sociales, como es la adopción internacional, y que posiblemente en un futuro exija nuevamente volver a incrementar el número de funcionarios de los equipos interdisciplinarios de menores incorporando al mismo nuevos profesionales. Sería una hipocresía —y estarán ustedes de acuerdo conmigo— el exigir a las ECAI contar con una plantilla de determinados profesionales como así hacemos las Administraciones públicas y que la propia Administración fuera cicatera a la hora de dotarse de personal.

En quinto lugar, otra característica de nuestra comunidad autónoma es la gratuidad de todo el proceso administrativo de valoración de idoneidad para la adopción.

Hasta que sean incorporados los nuevos funcionarios, Castilla-La Mancha ha contado con la colaboración de profesionales autorizados a través de un contrato de servicios. En ningún momento el coste de este contrato se ha repercutido sobre los solicitantes de adopción. Entendemos que esta gratuidad es una medida de justicia social.

En sexto lugar, cuestión importante es la de las ayudas económicas para la adopción.

Para hacer frente a estos gastos que tienen que realizar las familias la Consejería de Bienestar Social estableció hace aproximadamente dos años una línea de subvenciones públicas. Terminado el proceso de adopción y una vez que el menor se encuentra ya en nuestra comunidad, las familias pueden solicitar una ayuda económica que se concede sin tener en cuenta la renta de las familias y su cuantía es de 3.000 euros. Cuando la adopción es de grupo de hermanos se conceden adicionalmente 1.500 euros por cada menor a partir del primero. Durante el año 2001 se han concedido un total de 108 ayudas, por un importe de 324.000 euros aproximadamente.

Ha sido Castilla-La Mancha la primera comunidad autónoma que ha establecido una línea de ayudas públicas de estas características. En diferentes conferencias sectoriales hubo representantes de otras Comunidades Autónomas que criticaron de forma abierta y directa nuestra actuación; sin embargo, recientemente hemos tenido peticiones de algunos de ellos solicitándonos que les remitiéramos la normativa que regula estas subvenciones al estar barajando la posibilidad de establecer algo similar en sus respectivas Comunidades Autónomas.

A pesar de las críticas entendemos que la adopción, como muy bien describió la Ley 21/1987, de modificación del Código Civil en materia de adopción, es una institución de integración familiar y por ello, dentro de la política de atención y apoyo a la familia en Castilla-La Mancha, entendemos que deben subvencionarse los costes que conlleva un expediente de adopción internacional a pesar de ser totalmente gratuita la obtención del certificado de idoneidad en nuestra región.

En séptimo lugar y por último, quiero referirme a la especial consideración que deben tener los programas de cooperación al desarrollo en países receptores de solicitudes de adopción internacional. Para centrar este tema, tengo que manifestar que Castilla-La Mancha fue una de las primeras Comunidades Autónomas que aprobó destinar el 0,7 por ciento de sus ingresos a la cooperación al desarrollo. En el año 1995 se aprobó la Ley de Solidaridad en Castilla-La Mancha.

También se ha incrementado en los años sucesivos esta partida presupuestaria para la cooperación al desarrollo. De hecho para el próximo ejercicio presupuestario 2003 el Gobierno de Castilla-La Mancha va a destinar 27.045.000 euros. Este año, dentro de la Dirección General de Servicios Sociales, se ha remitido a todas las ECAI acreditadas en Castilla-La Mancha la convocatoria de ayudas de cooperación al desarrollo para que puedan presentar proyectos que tengan como beneficiarios a los menores y a sus fami-

lias en los países de los que provienen los niños adoptados internacionalmente.

Me gustaría referirme a tres cuestiones que considero importantes y que entiendo deberían recogerse en el informe o conclusiones que realice esta Comisión Especial sobre Adopción Internacional.

La primera de ellas es la referida a la edad máxima para adoptar. Esta no es una cuestión baladí, pues existen familias y personas que con edad muy por encima de los 55 años deciden presentar su solicitud de adopción internacional. A través del correspondiente estudio comparado podría plantearse la actual redacción del artículo 176 del Código Civil a fin de valorar si es conveniente fijar una edad máxima para adoptar y una diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado.

En segundo lugar —y todas las Comunidades Autónomas así lo hemos manifestado en la comisión técnica interautonómica celebrada el pasado mes de noviembre—, en el mismo sentido que lo dicho en el punto anterior, el propio Código Civil debería establecer criterios generales para la determinación de la idoneidad de los solicitantes de adopción. Esto de tal forma que tratara de evitar distorsiones en la forma de valorar a los solicitantes de adopción por las distintas Comunidades Autónomas.

Por último, y en tercer lugar, debe revisarse la actual dotación de medios personales con los que cuentan las embajadas y consulados españoles en el extranjero y especialmente en los países a los que dirigen las solicitudes de adopción internacional de los ciudadanos españoles.

No es admisible que la primera información a las Comunidades Autónomas sobre el cambio de condiciones en la adopción internacional en un determinado país nos llegue a través de la ECAI, cuando debería ser al contrario, pues somos nosotros las entidades públicas. Esta situación es consecuencia de la gran cantidad de asuntos y de trabajo que existe en las embajadas y consulados, de manera que no pueden llevarse completamente al día las cuestiones relativas a la adopción internacional, y el representante de la ECAI tiene por ello más información que las autoridades consulares.

Tampoco es admisible que el libro de familia que debe cumplimentar, por ejemplo, el Consulado de España en Pekín, llegue a España tres meses después de que la familia vuelva de China con su hija adoptada, cuando es un documento imprescindible para multitud de trámites y debería cumplimentarse en el mismo día en que la familia lo presenta, de manera que pudiese traerlo consigo a España.

Para terminar, quiero hacer hincapié en la importancia de que todas las administraciones públicas implicadas pongan todos sus esfuerzos para dotar de mayor agilidad y transparencia los procesos de adopción, teniendo en cuenta el interés supremo del menor a la hora de adoptar cualquier medida.

En la Administración regional de Castilla-La Mancha cuando el director general firma el certificado de no idoneo, como fija la ley del procedimiento administrativo, refleja el tipo de recurso que puede presentarse: contencioso-administrativo en el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Es más, como director general, cualquier persona no idónea citada por los técnicos en su despacho

para decirles que no son idóneos es entrevistada personalmente por el director general, que les explica las razones de la no idoneidad e incluso les alienta, en su caso y si lo creen conveniente, porque es su derecho, a recurrir. Algunos han recurrido, y en los últimos dos o tres años ha habido tres parejas y una monoparental que han ganado, porque el tribunal, a través del juez, les ha comunicado que eran idóneos. Los técnicos que en su momento hicieron el expediente dicen que no cambian su informe: si un juez, esté o no de acuerdo, dice que esa persona o esa pareja es idónea, esa persona o esa pareja lo es.

Si el juez, que está por encima, nos dice que sí y tiene derecho a ello, adelante; no pasa absolutamente nada; hay que reconocer los errores. Por tanto, sí están cubiertas las garantías.

¿Que hay alguna disfunción? Vamos a sentarnos y a corregirla, si la hay, pero hay que ver qué tipo de disfunción es, porque hay más asociaciones, y otras no tienen queja alguna. Recientemente hemos colaborado en la financiación de un congreso con una asociación, que creo que ha comparecido aquí, como es SEDA, y les pediría que hablasen con ella. Estoy convencido de que con Amada, cuando estén más asentados, seguiremos colaborando, y no tengo ninguna duda de ello.

Las ECAI en Castilla-La Mancha no se acreditaban, porque están a setenta kilómetros de Toledo, y todas estaban en Madrid.

Hablaba de la coordinación con la Administración central. Es ideal, y le puedo decir que Castilla-La Mancha no tiene problema alguno con la Administración central. Sólo hay un problema, y es el que he dicho antes: que casi siempre tienen más información las ECAI que el propio ministerio, y hay que poner los medios necesarios para que eso no ocurra a través de las embajadas y los consulados. Pero la administración nos traslada automáticamente cualquier información sobre cualquier país, sobre cualquier normativa o sobre cualquier circunstancia sin problema alguno.

El Gobierno de Castilla-La Mancha ha contado con la colaboración de profesionales autorizados a través de un contrato de servicios. Hubo un momento en que el capítulo I de la administración regional había aumentado en las consejerías que así lo demandaban, y apareció entonces el cambio súbito de la adopción regional por la adopción internacional. La administración no llegaba a dar la atención que merecía al ciudadano, y sacamos esta materia a concurso público. Se presentó una empresa, a la que se le adjudicó ese concurso para que, a través de psicólogos y trabajadores sociales, pudiera realizar de forma fehaciente esos informes de valoración, que es precisamente lo que van a hacer esos 11 nuevos funcionarios. Pero los profesionales de esta empresa, cuyo trabajo nos ha costado 61 millones de pesetas, hacen valoraciones, informes, y pasan los expedientes al equipo interdisciplinar de menores, pudiendo éste incluso hacer una nueva valoración si fuera necesario. Nuestra intención ha sido agilizar esos expedientes, debido a los 10, 11 ó 12 meses de demora existentes hasta entonces.

Y ahora contamos con esos 11 nuevos funcionarios, a los que hay que sumar todos los que se dedican, no sólo a la adopción, sino también, como usted sabe, a los acogidos

mientos residenciales, a los acogimientos familiares, a la aplicación de la Ley 5/2000, de la Responsabilidad Penal de los Menores, etcétera. Por tanto, tenemos un elenco importante de profesionales que están sufriendo una mínima parte la labor que llevaban a cabo esas empresas, en un principio, Alma Ata, y ahora, VOLMAE.

Por consiguiente, no se trataba de privatizar, sino, insisto, de intentar agilizar la tramitación de los expedientes, ya que todo pasaba siempre por los funcionarios de las delegaciones provinciales. Es más, cuando así lo entendían los profesionales, hacían suya esa valoración. Y ahora, la empresa que tiene adjudicado el concurso hasta mayo de 2003, y con la que mantenemos una excelente relación, va a seguir colaborando con nosotros en materia de seguimientos y en cualquier otra cuestión que le solicitemos.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

A las ECAI serias —desde luego las hay— les planteamos la posibilidad de que tuvieran sede en Castilla-La Mancha, es decir, que el abogado esté en Castilla-La Mancha, que decidan en qué sitio de Castilla-La Mancha y que luego nosotros les ayudaremos en lo que sea necesario. ¿Cómo les vamos a ayudar? Pues como decía anteriormente, con la cooperación internacional, ya que lo fundamental es que en esos países tercermundistas o problemáticos podamos coadyuvar dando recursos equivalentes a 4.500 millones de pesetas que tenemos para el año 2003. Por tanto, en estos últimos meses se han acreditado tres ECAI.

Yo le puedo decir que en estos dos últimos meses hemos tramitado tres expedientes de Murcia a través de la ECAI Adecop y acreditada en Castilla-La Mancha. Andeni está en nuestra comunidad porque hay personas que quieren una ECAI no protocolo público, y Andeni lo está haciendo muy bien en China. Además, con las ECAI hemos intentado cubrir el mayor número de países posibles y sobre todo que funcionen bien.

No sé si existe un malestar porque dentro de una asociación determinada, en este caso Amada, que es a la que usted se refería, haya parejas o personas que hayan sido declaradas no idóneas. Desde luego a nadie le gusta que le digan por escrito en un informe que no es idóneo, y aunque a pesar de eso se le pueda decir que tiene otra serie de valores magníficos que también se han contemplado, hay otras cuestiones que nos hacen decirle que no es idóneo.

Por tanto, puedo garantizar que con esta asociación vamos a tener una reunión en breve para saber lo que ocurre porque yo quiero lo mejor para el servicio de menores que aglutina también la adopción internacional y porque cuando uno, en este caso la administración de Castilla-La Mancha, invierte en algo que se cree tanto, como es la adopción, en concreto la internacional, tenemos que intentar consensuar con quien puede estar interesado en el tema de la adopción —y que probablemente no tiene ningún otro interés nada más que se hagan las cosas lo mejor posible— cómo lo estamos haciendo y en qué estamos pecando, así como el envío de las memorias, respecto de las

que, no le quepa duda, nosotros hasta las publicamos porque no tenemos nada que ocultar.

SESIÓN DEL DÍA 24 DE FEBRERO DE 2003

— **Directora General de Infancia y Familia de la Consejería de Asuntos Sociales De la Junta de Andalucía, D^a Luisa María Leonor Rojo García.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En cuanto al marco social en el que se mueve la adopción internacional, yo creo que, como en toda España, en Andalucía el número de niños disponibles para adoptar ha disminuido estrepitosamente, es decir, prácticamente no hay niños chiquititos y sanos, porque ya no hay los abandonos que había hace décadas por razones de pobreza o por tratarse de madres solas que eran rechazadas por cuestiones morales. En estos momentos no se producen abandonos porque se han adoptado una serie de medidas de apoyo a las familias, de ayudas económicas y de intervención técnica. Asimismo, la mujer, lógicamente, conoce mejor los métodos anticonceptivos y los embarazos se plantean cuando se desean, por lo que el tipo de nacimientos de hace unas décadas ya no existe. Ojalá llegara un momento en que ni siquiera hubiera adopción nacional, como es el caso, por ejemplo, de Holanda, donde las pocas adopciones que hay son de niños inmigrantes e internacionales. En Andalucía sí hemos experimentado un ligero repunte en el sentido de que somos comunidad receptora de muchas mamás inmigrantes que vienen con niños y hay algunos casos de abandono como consecuencia de su situación.

Los niños que tenemos en las Comunidades Autónomas, al menos en la de Andalucía, tienen necesidades especiales, presentan minusvalías físicas o psíquicas y sobre todo hay grupos de hermanos, y hay que entender que es muy difícil adoptar a cuatro o cinco niños de una vez. Normalmente tenemos una media de 200 a 300 niños disponibles para adopción, pero nos resulta muy difícil encontrar familias que los adopten, por lo que hacemos campañas en medios de comunicación, sobre todo en televisión, ya que no sabemos dónde está la familia que pueda adoptar a estos niños. En ese sentido, frente al dato negativo de en torno a 200 ó 300 niños que pueden necesitar una familia, tenemos el dato positivo de que cerca de 2.000 niños que tienen necesidades especiales han sido adoptados o acogidos por familias andaluzas y viven felices con ellas; niños que de otra manera hubieran pasado toda su vida en el internamiento en el que estaban, y ya saben ustedes, por los estudios que hay al respecto, que el internamiento ocasiona una serie de trastornos, sobre todo de tipo afectivo, en los niños. Prácticamente no hay niños para adoptar, excepto éstos.

Por otra parte, hay más familias que pretenden adoptar. Es como una paradoja. Se barajan varias causas, como si hay o no más casos de infertilidad. Saben ustedes que anteriormente esta estadística prácticamente no existía. Tam-

bién es verdad que esta sociedad ha desarrollado técnicas de reproducción asistida que hace que muchos matrimonios puedan tener niños. La estadística de infertilidad, como digo, no existía y, además, las familias no admitían esta causa, sobre todo referida al varón, porque se asociaba fertilidad a masculinidad. Por suerte, podemos decir que eso ha pasado a la historia y que hoy las parejas que no pueden tener niños no lo sufren como una carencia o una traba a la masculinidad, incluso a la feminidad. Yo misma trabajaba en Madrid en una asociación de adopción, quizás la primera de España, y he conocido casos en los que la mamá se ponía la barriga para disimular un embarazo cuando realmente iba a adoptar. Actualmente, por suerte, podemos decir que todo eso forma parte de la historia, que no se dan esos casos, sino más bien todo lo contrario; se ha producido tal cambio cultural, que casi es un prestigio social adoptar, está bien visto por la sociedad. Además, en esta sociedad los medios de comunicación hacen que conozcamos cómo viven los niños del mundo. Sin ir más lejos, ya saben ustedes lo impactante que fue el reportaje de las niñas chinas, de las habitaciones de la muerte, y en las Comunidades Autónomas nos estallaban los teléfonos de llamadas de gente que quería adoptar niñas chinas.

Hay otra posible causa en relación con sentencias polémicas que se producen en España. Me refiero en este momento a Andalucía, pero sabemos que en casi todas las Comunidades Autónomas se han producido sentencias en relación con familias que tienen un niño en acogimiento y que por una decisión judicial se les quita, con lo cual a los papás y mamás les da miedo lanzarse a la aventura de la adopción nacional, pues puede suponer en un momento determinado la devolución del niño o niña.

En definitiva, aumenta la demanda de solicitudes de adopción porque hay más familias que quieren adoptar, pero disminuye el número de niños disponibles para adoptar. La adopción internacional va a ser el futuro de la adopción en España

En cuanto a la evolución, la situación actual y los recursos de los que disponemos en este momento para la adopción en Andalucía, especialmente para la adopción internacional, hemos trabajado mucho en las adopciones de niños con necesidades especiales, porque sería una contradicción no trabajar para los niños que tenemos aquí que tienen esas necesidades especiales, que lo necesitan más que ninguno, y no llevar a cabo su adopción o acogimiento.

Concretamente en Andalucía, el incremento de la adopción internacional ha pasado de 42 expedientes tramitados en el año 1994 a 242 en 1998, y ha habido una media de 650 expedientes en los últimos tres años. Los países a los que se han dirigido los solicitantes han variado en función de las circunstancias. En un principio las solicitudes se dirigían mayoritariamente a los países iberoamericanos, pero, como saben, en esos países está habiendo problemas, por lo que posteriormente hubo más solicitudes de adopción en países como Rumanía y China, hasta que se producen las incidencias con estos países y actualmente son Rusia y Ucrania los países a los que principalmente se han dirigido las familias. Este año, nuevamente, tras la flexibilización del cupo, ha sido China la que más solicitudes de

adopción ha recibido. En Andalucía tuvimos el honor y la satisfacción de participar en la visita que hicieron a España las autoridades chinas en esta materia; estuvimos con ellos, con cientos de familias con sus niñas, y quedaron encantadas de la visita tanto al Ministerio como a la comunidad autónoma de Andalucía y a otras comunidades.

Finalmente quería decirles que es verdad que la adopción internacional no resuelve el problema de los niños que pasan hambre, sufrimientos y que se mueren en el mundo. Es verdad que eso se resuelve, entre otras cosas, con programas de cooperación. Pero la adopción internacional, si se hace con garantías, como les decía al principio, será el futuro de la adopción en España y, además, proporciona una familia estable a unos cuantos miles de niños que de otra manera morirían o sufrirían eternamente el abandono en la calle o en orfanatos.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

A nivel internacional la Convención de los Derechos del Niño marca un hito importante al priorizar los derechos de los niños. Asimismo plantea que los niños deben estar con su familia biológica, si no, con una adoptiva, principalmente nacional y, si no, internacional. Por lo tanto, nos está situando claramente en el contexto de la adopción internacional. El Convenio de La Haya es un instrumento importante que España —y muchos países más— ratifica, que ofrece garantías para tramitar las adopciones internacionales, aunque, como van a ver en mi exposición, no todos los países han firmado el Convenio de La Haya ni todos los que lo han firmado cumplen con los requisitos que plantea.

La Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, que reforma el Código Civil, da un giro tremendo y por primera vez señala la importancia de la regulación jurídica de la adopción internacional. Hay que señalar la importancia de la exigencia de la idoneidad para las familias. Esta ley es la que nos exige que sean padres y madres idóneos, que sean las personas más adecuadas, y que los derechos de los niños están por encima de los deseos de las familias, aunque haya que conjugarlos en un momento determinado. Asimismo trata de evitar el riesgo de devoluciones a través del requisito de idoneidad.

En cuanto al marco jurídico, en el terreno autonómico tenemos la Ley de los Derechos y la Atención a los Niños en Andalucía, que también contempla la adopción internacional así como la cooperación internacional, porque entendemos que no se puede hablar de una cosa sin hablar de la otra. La cooperación internacional en relación a los niños, las convenciones y los planes internacionales propugnan que los niños deben ser los primeros en recibir atención. Por lo tanto, tenemos que ir en una doble dirección: la adopción internacional y la cooperación internacional. Tenemos un Decreto de 1996, sobre Acreditación de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional, que regula el procedimiento para la acreditación y el funcionamiento de estas ECAI, que ya ustedes conocen a través de

distintas comparecencias. Tenemos un decreto muy reciente de desarrollo de la Ley de los Derechos y la Atención a los Niños en Andalucía, que es el Decreto de Acogimiento Familiar y Adopción, donde se regulan determinados aspectos de la adopción internacional.

Otra de los temas sobre los que reflexionaba era la idoneidad. Sucede en algunos casos que se produce la adopción, que la concede un juez, que puede ser en cualquier país, y se llega a España con la adopción legalmente constituida pero sin el certificado de idoneidad previo. Debería plantearse una modificación legal en el sentido de que ahí no se interfiere nada. Sucede que ciudadanos españoles que a lo mejor han sido declarados no idóneos consiguen una adopción, saltándonos los principios que establece la Convención de los Derechos del Niño y el Convenio de La Haya.

En cuanto a los límites para adoptar, otra de las cuestiones que se nos está planteando en relación con la inmigración es el derecho de la madre a permanecer en el anonimato, que saben ustedes que desapareció de la Ley de Registro Civil. Hay muchas chicas que, al obligarlas a dar su identidad, abandonan a los niños. Yo creo que este sería el momento de llevar a cabo esa modificación legal. De hecho, algunos países europeos que modificaron la legislación han vuelto a dar la opción a la madre de permanecer en el anonimato. Por encima de esa opción está del derecho a la vida del niño.

En cuanto al supuesto de madre desconocida del que les hablaba, saben ustedes que cabía esa posibilidad en el Código Civil hasta hace muy poco. Precisamente el Ministerio de Justicia eliminó en la anterior legislatura esa posibilidad a través de una sentencia del Tribunal Supremo. En ese sentido, en los últimos años se ha puesto de manifiesto que hay mujeres que tienen necesidad de permanecer en el anonimato y que si no es así, si la legislación no les da esa posibilidad, arriesgan la vida de sus hijos, y ya se han dado casos a nivel nacional, también en Andalucía, de abandonos en basureros y ha salido recientemente en los medios de comunicación el caso de una mujer ucraniana. Hace unos días hubo una sentencia del Tribunal de Estrasburgo en esta línea; fue el caso de una niña que quería conocer a su madre y el Tribunal de Estrasburgo se lo impedía. El problema es cómo conjugar todos los derechos, el de los niños a conocer sus orígenes, que puede haber un registro especial —de hecho, Francia ha modificado recientemente su legislación en ese sentido— para casos en los que hay peligro para la vida del niño, como, por ejemplo, transfusiones, transplantes de médula, etcétera, al que se pueda recurrir, y el de que a la madre se le dé la opción de permanecer en el anonimato, porque, si no, se puede ver abocada —y más las mujeres inmigrantes que no tienen papeles— a abandonar al niño como lo abandonan, porque no tienen opción de dejarlo en ningún sitio. Yo planteaba esto para que lo considerasen, no vaya a ser que estemos interesándonos por los niños de otros países y se den estas incoherencias en el nuestro propio.

En cuanto a los recursos, el incremento ha exigido una adaptación enorme, pues ustedes saben que en la Administración los recursos no se improvisan. En ese sentido, es verdad que hubo un momento en que veíamos que la res-

puesta no era lo ágil que deseábamos y que deseaban las familias para dar respuesta, sobre todo, a los informes de idoneidad. En este momento la relación de puestos de trabajo de este centro directivo se ha duplicado en todas las provincias andaluzas; ya saben ustedes que se pasa de uno a dos servicios y se ha duplicado el personal de las asesorías técnicas y de otros departamentos. Era necesario establecer un sistema que permitiera que el informe de idoneidad no se retrasara. En ese sentido abrimos una vía alternativa para facilitar la agilidad, que son los convenios con los colegios profesionales de psicólogos y trabajadores sociales. En Andalucía son cuatro los colegios con los que hemos firmado convenios. Quiero detenerme en este punto para explicarles, aunque hay más Comunidades Autónomas que tienen estos turnos de intervención profesional, las diferencias o matices respecto a nuestro convenio. Tenemos comisiones de seguimiento con ellos, tanto provinciales como a nivel regional, y además es un turno fijo —es decir, no es el primero que toca— y se les exige una experiencia profesional y una formación inicial, que subvencionamos desde la Consejería de Asuntos Sociales, y una formación continuada, que también subvencionamos a través de expertos que la imparten. Sin experiencia profesional, formación inicial y formación continuada no pueden entrar esos profesionales en el turno de intervención. Existen también las comisiones deontológicas de los colegios, que intervienen cuando hay problemas. Ha habido problemas en muy pocos casos, en los que, lógicamente, interviene la comisión. Para que se hagan una idea les diré que en la provincia de Sevilla, a través del turno de intervención profesional, actúan unos 60 profesionales, entre psicólogos y trabajadores sociales, y unos 250 en toda Andalucía.

A partir de 1996, fecha del primer convenio, y de 1998, cuando se firma con los colegios de Andalucía occidental, el plazo para resolver la idoneidad es de un máximo de seis meses; parece que hay bastante consenso en que es un plazo razonable. Las tarifas colegiales para la realización de los informes y para el estudio completo suponen 152.000 pesetas, es decir, 918 euros. No obstante los turnos de intervención de personal, la Junta de Andalucía da la opción a las familias de ser valoradas a través de los técnicos de las delegaciones provinciales de Asuntos Sociales, y esta valoración es gratuita. En ocasiones la mayor parte de las familias han acudido al turno de intervención, y ha habido bastante rapidez en las delegaciones provinciales; otras veces ha sido al revés, pero se da la opción a las familias de que el informe de idoneidad lo obtengan a través de los técnicos de las delegaciones provinciales. La decisión final sobre la idoneidad se toma en las Comisiones Provinciales de Medidas de Protección de la Consejería de Asuntos Sociales. Estas Comisiones Provinciales de Medidas de Protección están representadas por varias administraciones, por entender que no era bueno —el propio Código Civil lo indica— que se tomaran decisiones unilaterales, sino que deben ser órganos colegiados los que adopten las decisiones. La resolución la hace el delegado provincial de cada consejería y el certificado de idoneidad se elabora desde la Dirección General de Infancia y Familia. Tenía interés en ponerles de relieve un dato porque en alguna estadística del Ministerio se

hablaba por error de un porcentaje de no idoneidad incorrecto; digo por error porque el Ministerio lo sabe y así se le comunicó. La no idoneidad en Andalucía viene a ser de un 2 por ciento. Cuando se dan estos casos de no idoneidad, saben ustedes que las familias pueden recurrir al juzgado correspondiente. La línea que nosotros seguimos es que, lógicamente, el certificado de idoneidad lleve los informes del juzgado, porque es muy difícil decirle a un profesional que donde dijo Diego, diga otra cosa; es prácticamente imposible. Lo que sí sería importante —y me permito sugerirlo— es que estos juzgados y audiencias estuvieran especializados en esta materia, porque la especialización es muy difícil de conseguir.

Con la entrada en vigor del decreto autonómico, se plantean los últimos cambios sociales en torno a la adopción y se trata de conjugar los derechos de los niños, que son prioritarios, con los deseos de los solicitantes de acogimiento o adopción. En ese sentido, tenemos un modelo de valoración de idoneidad que equipara los criterios de la adopción nacional y de la internacional e incorpora las nuevas tendencias en esta materia basadas en que gran parte del proceso de selección debe ser realizado por los interesados; es decir, no nos podemos situar en una mesa, como decimos muchas veces, donde las personas se ven juzgadas, sino que deben ser las propias familias, con una actitud madura, las que se vayan, como si dijéramos, auto-seleccionando o autoexcluyendo. Hace unos años estuvimos en Holanda —les menciono Holanda porque quizá sea uno de los sistemas más interesantes en esta materia—, donde vimos este proceso de autoselección con varias fases que nosotros hemos aplicado en Andalucía, lógicamente, mejorándolo y adaptándolo, porque tampoco se trata de aplicar tal cual un esquema determinado, sino que hay que aplicarlo según nuestra manera de ser, de sentir, de vivir, etcétera. Este modelo de valoración de la idoneidad se plantea como obligatorio según el Decreto de Adopción y Acogimiento. Hay una primera fase, que es la información, en la que se informa a las parejas de las características de los niños disponibles para adopción, los tiempos de espera, las expectativas, etcétera. En relación con la adopción internacional se les explican los requisitos de los diferentes Estados en los que se puede tramitar, y concretamente disponemos de una página web, de la Consejería de Asuntos Sociales, que también les he traído, con su dirección: «www.cas.junta-andalucia.es». Es una página muy visitada, y no solamente por andaluces, sino también por gente de otras autonomías. Es una página que está permanentemente puesta al día, es decir, que tiene la información a tiempo real. Esta información la dan los funcionarios de la Junta de Andalucía, algunas veces apoyados por una asociación de padres adoptivos que se llama Llar, que significa hogar.

En la fase de formación se ayuda a los futuros padres adoptivos a identificar los retos, las peculiaridades y los problemas de estos procesos, capacitándolos para hacer frente con mayor garantía a la adopción. La formación está ajustada a los diferentes tipos de adopción: para niños con necesidades especiales o internacional. El programa consiste en cuatro sesiones elaboradas por expertos de la Universidad de Sevilla y profesionales de esta materia, guía-

das por estos últimos, con una duración de unas cuatro horas. Estos dos servicios, información y formación, son totalmente gratuitos y están dirigidos a la autoselección que les comentaba antes, a que los solicitantes sepan qué es una adopción y para que puedan ver los retos que hay que afrontar y, si quieren, retirarse. En cualquier caso, quiero que sepan que es muy importante que esta formación no da lugar a informe alguno ni a ninguna valoración sobre los solicitantes, porque entendemos que no conseguiríamos su participación si se encontraran condicionados por la valoración de resultados, es decir, probablemente no se atrevieran a hacer algunas preguntas, y así las hacen. Esta fase no conlleva ningún informe ni valoración.

Posteriormente pasamos al estudio y valoración de las circunstancias psicosociales, y aquí, lógicamente, sí hay valoración. En este sentido se ha discutido mucho sobre los criterios de selección, etcétera. Hemos contado con expertos para elaborar un manual que tienen los profesionales que hacen estos informes de valoración, basado en investigaciones científicas, en las últimas novedades que existen sobre la materia y en la experiencia profesional de mucha gente. Este manual no sólo lo aplican los técnicos de la Junta de Andalucía, sino también los de los turnos de intervención profesional de los que antes les hablaba: Colegio de Psicólogos y Colegio de Trabajadores Sociales. Es verdad que hay un razonable margen de incertidumbre a la hora de predecir la conducta humana y que, a pesar de todo el esfuerzo por que sean criterios científicos, avalados, etcétera, siempre puede haber algún error, lógicamente. En el caso de la adopción, tanto nacional como internacional, se incluye la diferencia de edad de los interesados y de los menores disponibles para adopción, y concretamente en Andalucía se sitúa en 42 años con respecto al más joven de la pareja. Hemos seguido un criterio biológico normalizado, incluso hemos planteado el límite de edad por arriba —en la mayor parte de las Comunidades Autónomas está en 40 años— por entender que la maternidad y la paternidad se están retrasando. No obstante, tenemos claro que queremos dar padres y madres y no abuelos a los niños. En cualquier caso, como saben ustedes, en el Código Civil no está regulado el límite máximo de edad está el mínimo, pero no el máximo—, lo que plantea algunos problemas; de hecho, alguno hemos tenido con algún país, que ha dado a algún niño o niña unos abuelitos más que unos padres. En ese sentido, entre las propuestas que me permitiré hacer al final planteo que personalmente creo que desde esta comisión habría que hacer una sugerencia de modificación del Código Civil en esta materia, porque una cosa es que se admita que la maternidad y la paternidad se va retrasando y otra cosa es otra cosa, como decimos en Andalucía.

Otra novedad es que los informes de idoneidad, la resolución de idoneidad y el propio certificado de idoneidad, aunque aquí se diga el país de que se trata, lógicamente, son universales, lo que quiere decir que, a la vista de los problemas de paralización de expedientes, etcétera, que hay con determinados países, nosotros decidimos hace algún tiempo —y se ratifica en el decreto que les he dejado aquí— que el informe de idoneidad sea universal, que sirva para cualquier país. ¿Por qué? Porque si no, hay que repetir informes. Imagínense lo que supondría que caducase la do-

cumentación y que tuvieran que volver el psicólogo y el trabajador social a repetir los informes. Además, el psicólogo y el trabajador social no hacen una copia de ese informe, sino que lo vuelven a hacer, y la familia se desespera porque todo le caduca. Entendemos que si hay una buena selección y el estudio se ha hecho en condiciones no es preciso que los informes y la resolución de idoneidad se refieran a un país en concreto, sino que pueda ser universal.

También planteamos otra novedad, que me consta que unas Comunidades Autónomas tienen y otras no, que es que la familia pueda tramitar dos expedientes de adopción internacional, siempre comunicando esta circunstancia a los países afectados. Empezamos a estudiarlo a partir del problema con Rumanía, y ya hemos generalizado que la familia pueda tramitar dos expedientes de adopción internacional.

Otra cuestión —todo esto está reflejado en el decreto del que les he hablado— es la compatibilidad entre la adopción nacional y la internacional. Nosotros estamos tratando el registro de quejas, aunque no lo tenemos todavía legalmente establecido, estamos desarrollándolo y sabemos que a partir de la legislación que existe estamos obligados a tratarlo. No obstante, les puedo comentar, por si les resulta de interés, que tenemos en torno a 20 escritos de familias presentando quejas sobre adopción, principalmente relacionadas con los tiempos de espera y sobre todo con anterioridad a los turnos de intervención profesional que les he mencionado. Algunos de estos escritos se refieren a criterios de idoneidad y a asignación de menores, de familias que a toda costa quieren niños chiquititos y no los hay, etcétera. Parece que también estaban interesados en los desestimientos de las familias. En algunos casos es porque han tenido niños o porque se han separado, en otros porque tienen una adopción nacional, en otros, muy pocos, porque han rechazado al niño porque los problemas que tiene no se reflejaban en el informe de asignación del país.

También vamos a regular las reclamaciones de los usuarios de las ECAI en el plazo de seis meses, tal como ha quedado estipulado en nuestro Decreto de Adopción y Acogimiento. No obstante, partimos del convencimiento de que una buena selección evita los seguimientos en las adopciones. Creemos que el sistema europeo basado en una buena selección evita, de alguna manera, que un niño pase de una familia a otra. Hay que insistir mucho en la selección de las familias, lo que no quiere decir que haya que torturar a las familias, ni mucho menos.

Los informes de seguimiento se realizan en Andalucía de forma sistemática, según la periodicidad que establece el país de origen de los niños. En los casos de adopciones a través de ECAI, el seguimiento lo hacen estas entidades; en los casos de adopciones sin ECAI, los seguimientos son realizados por los equipos de nuestras delegaciones o por los turnos de intervención profesional.

En términos generales no se han detectado problemas de adaptación e integración de los menores adoptados, como les he ido diciendo. Hay casos muy puntuales de rechazo, sobre todo cuando el niño o niña llega a la adolescencia, o algún otro caso de adopciones en las que no ha habido informe de idoneidad y la pareja ha ido al país, se le ha dado el visado y luego, al volver aquí, ha habido pro-

blemas, sobre todo con algún adolescente. Concretamente ha habido dos casos en Andalucía. Hay algunos casos más en relación con la detección de problemas de conducta de estos chicos y chicas que tienen su origen en la situación que los chiquillos han vivido con anterioridad. Concretamente, una de las devoluciones que ha habido ha sido la de una niña que había padecido abusos sexuales en su país de origen. En estos casos en los que hay problemas y la familia simplemente necesita una ayuda, ésta se le da a través de los servicios de atención al niño de las distintas delegaciones y a través de técnicos. Recientemente se ha puesto en marcha en la comunidad de Andalucía un servicio de postadopción, porque a través del estudio que les he comentado se observa que hay niños que presentan problemas que pueden superar con una ayuda. Es el caso de adopciones para niños con necesidades especiales y de los que vienen de otros países, que tienen otra cultura, otra manera de enfocar las cosas y, por tanto, pueden surgir problemas de adaptación. Hay dos de estos equipos especializados en Andalucía, uno en la oriental y otro en la occidental, en Málaga y Sevilla, que están formados por trabajadores sociales y psicólogos, y también les traigo aquí el folleto sobre ellos. Están haciendo un trabajo muy interesante, y aunque sean pocos casos, creo que es muy importante atenderlos. Tenemos estos equipos a través de una asociación que se llama Pinar.

Aquí se plantea el tema de lo público y lo privado. Nuestra opción en Andalucía es que la responsabilidad, sin ninguna duda, es pública, tal y como marca la ley, y tratamos de contar con los instrumentos de gestión más eficaces; es decir, no renunciamos a la responsabilidad pública pero al mismo tiempo, cuando entendemos que alguien sabe mucho de este tema o lo puede tratar mejor que nadie, no tenemos problemas en trabajar con instrumentos de gestión adecuados para que así sea, como es este caso. Estos equipos profesionales del servicio de postadopción también median en la búsqueda de los orígenes de los niños, que no se da tanto en la adopción internacional como en la nacional.

En Andalucía hay dos asociaciones de familias adoptantes, como les he mencionado anteriormente. Una de ellas es Llar, que se constituye en el año 1996. Las relaciones con esta asociación son de total y estrecha colaboración, hasta tal punto que esta asociación, a través de un contrato público de consultoría y asistencia con la Consejería, gestiona el programa de formación de solicitantes. ¿Por qué? Porque pensamos que es quien mejor lo puede hacer. Es una asociación con muchísimas familias que han adoptado o están en vías de hacerlo, y pensamos que pueden tener sensibilidad suficiente para poder dar esa formación, a través de expertos, por supuesto, de su asociación, a las familias que pretenden adoptar. Otra de las asociaciones es AFAAN, que se constituye a comienzos del año 2002, y también se mantienen reuniones frecuentes de coordinación, información y traslado de iniciativas permanentes.

También se ha debatido en esta comisión si se pagan o no los viajes a las familias, y es verdad que en algunos casos es costosísimo, que las tarifas son elevadas, etcétera. Nosotros seguimos creyendo que en esta materia tiene que

haber consenso y tiene que haber criterios más o menos homogéneos, siempre respetando la autonomía de cada comunidad. No nos hemos lanzado a nada, pero estamos estudiando para el año presupuestario próximo la posibilidad de las deducciones para familias que tienen estos gastos; deducciones en renta, más que pagos lineales, que entendemos que podrían suponer un problema. En cualquier caso, todo esto está sujeto a debate, y personalmente pienso que sería bueno que se obtuviera un consenso, ya digo, respetando la autonomía de cada comunidad, porque en otro caso diría poco de todas las instituciones del Estado.

Las Comunidades Autónomas, como autoridades centrales, nos sentimos un poco débiles en el sentido de que nuestros ciudadanos van de manera independiente a los países, o a través de nuestras ECAI, como plantea la legislación, y se enfrentan en solitario y casi sin ningún apoyo institucional ante autoridades, procesos y procedimientos, como les decía anteriormente, muy complejos y con dinámicas muy complejas. Los ciudadanos comentan muchas veces —y es verdad— que nuestro sistema en esta materia, y en general el europeo, ofrece más garantías que, por ejemplo, el americano. Sin embargo, contrastan en estos países, por ejemplo, que el mercado americano es el que funciona. Hay que apoyar el sistema de garantías que tenemos, pero creo que es el momento —y considérenlo únicamente como una crítica en sentido positivo— en el que las embajadas y Asuntos Consulares, que creo que representan al Estado, se impliquen más en esta materia. Es esencial; de hecho, el Convenio de La Haya no solamente habla de autoridades centrales, sino también de otras administraciones públicas. Sé que todos tenemos dificultades, me consta, como me consta que Rusia tiene problemas, y hay que decir «chapeau» a la Embajada española en Rusia por el esfuerzo que está haciendo. Pero no siempre es así. Hace falta más personal en consulados y hace falta que las ECAI y las familias estén más apoyadas y protegidas en el exterior. No sería lógico que las 17 Comunidades Autónomas nos pusiéramos a viajar por todos estos países para ver cómo están funcionando nuestras ECAI; no sería lógico. Hay veces en que en estos países se producen dos o tres casos, y ni siquiera con un viaje sabríamos cómo funcionan, porque yo no creo que haya nadie tan inteligente como para darse cuenta en dos o tres días de cómo funciona un representante de la ECAI.

La competencia en el exterior es del Estado, quien representa al Estado —y el Estado somos todos y todas las administraciones públicas— es nuestra embajada (...). El Ministerio de Asuntos Exteriores tiene que hacer mayores esfuerzos y que en algunas cosas también tendrá que ir de la mano de Asuntos Sociales y de la del Ministerio de Justicia. En ese sentido, sería muy importante intensificar las relaciones bilaterales con los países en los que se producen adopciones, visitar a las autoridades del país, efectuar la presentación de nuestras ECAI —nuestras ECAI no tienen presentación oficial— y establecer un sistema de cooperación para su seguimiento y control.

También es muy importante propiciar acuerdos con nuevos países susceptibles de tramitar adopciones, como

parece que es el caso en este momento del cono sur africano o los países del este asiático, y establecer junto con las Comunidades Autónomas un sistema general de control, inspección y evaluación de ECAI, pues no existe, cada uno tenemos el nuestro, y es necesario hacer un estudio de control general e intensificar el suministro de información general y puntual a las Comunidades Autónomas sobre legislación y procedimiento de tramitación en los diferentes países, estableciendo un sistema protocolizado e informatizado.

Si una embajada ayuda hasta a los empresarios, no sé por qué no puede ayudar en esta materia. Sé que cumple con las funciones estrictas de inscripción, visado, etcétera. No me estoy refiriendo a eso ni estoy diciendo que no cumpla con eso, porque me consta que cumple, sino que estoy pidiendo mayor actividad en esta materia. Por lo tanto, creo que tiene que haber mucha más implicación en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Planteo sobre todo el reto de coordinación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Asuntos Sociales. Las Comunidades Autónomas, como autoridades centrales, también tenemos deberes, que son: desarrollar nuestras competencias de acuerdo con la normativa vigente, mejorar los recursos en cantidad y en calidad y facilitar la coordinación interautonómica y con el Ministerio.

Los seguimientos se hacen puntualmente, y ya les dicho que hay países que lo exigen y otros que no. Nosotros no nos planteamos el seguimiento excepto cuando es exigido y para facilitar a las parejas que tengan servicios a los que dirigirse, porque no se trata de que porque hayan adoptado un niño o una niña haya que estar permanentemente molestandoles —el propio Código dispone que la filiación adoptiva es exactamente igual que la biológica, y se trata de familias normales y corrientes—, sino que se trata de facilitarles servicios de los que en un momento determinado tengan necesidad. Las asociaciones de padres y madres adoptivos están en toda Andalucía, concretamente las dos que les he mencionado están en todas las provincias andaluzas.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

En cuanto a las entidades colaboradoras de adopción internacional, desde la aprobación del Decreto en 1996 se han acreditado en Andalucía un total de 12 ECAI para 14 países. Esta acreditación es a través de un informe de la Dirección General de Infancia y Familia, cuya resolución se le propone al consejero. Antes de hacer estos informes, los técnicos de la Dirección General de Infancia y Familia tienen largas discusiones y rectificaciones de proyectos que se presentan; de hecho, hay una entidad que no se acreditó. Es decir, nos hemos tomado mucho tiempo en el contraste con estas entidades, por lo menos para tener la garantía de su honradez, para poder acreditarlas. Solamente en un caso no se acreditó porque se entendió que la tarifa que planteaba era excesiva, aunque con esto no estoy diciendo que no fuera una asociación honrada. De esas 12 ECAI acreditadas, continúan con su actividad seis:

ADECOP, para Colombia, Perú, Bolivia, Rumanía y Rusia; AYA, para Perú y El Salvador; ANDAI, para Honduras, Bulgaria y Rumanía; ANDENI, para China; ACI, para China; y PUENTE, para Bulgaria. Continúan acreditadas pero tienen paralizada la derivación de nuevos expedientes: PROA, para Rusia y Costa Rica y ASRHAM, para la India.

No se ha desacreditado a ninguna entidad. Han cesado su actividad a petición propia, motivada fundamentalmente por la escasa viabilidad de los proyectos al reducirse las adopciones en los países para los cuales estaban tramitando: la Asociación Andaluza de Ayuda a la Infancia Iberoamericana, que era con Méjico, República Dominicana, Panamá, Costa Rica y Colombia, que justamente son los países latinoamericanos donde saben que el proceso ha ido en disminución; ADAI, para India; Pro Infancia Andina, para Chile, y KANTU, para Perú. La queja fundamental que transmiten las ECAI es la falta de subvención económica. Las ECAI que tienen pocos expedientes o elevan excesivamente las tarifas o no tienen viabilidad. Nosotros no nos hemos metido en la línea de subvenciones a estas ECAI porque fue un acuerdo, como si dijéramos, entre caballeros y damas, en la reunión de las Comunidades Autónomas con el Ministerio, y no se trataba de subvencionar a las ECAI, sino que se tenían que mantener por sí mismas. En el momento en el que haya otro acuerdo en el que veamos que es razonable subvencionarlas, podríamos modificar la posición. En este momento no vemos que haya que subvencionar una ECAI para que se mantenga, pero, lógicamente, no hay que estar cerrado a nada, y si hubiera un acuerdo de Comunidades Autónomas, lo respetaríamos.

A pesar de todos los acuerdos entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, de haber aprobado decretos similares de acreditación de ECAI y de habernos puesto de acuerdo —mis técnicos han venido muchas veces al Ministerio para elaborar decretos y demás—, a pesar de toda la buena fe —no nos cabe duda— del Ministerio y de la mayor parte de las Comunidades Autónomas, existen distintas ECAI para un mismo país con proyecto de actuación y tarifas con grandes variaciones. Nos encontramos con que las mismas ECAI en diferentes Comunidades Autónomas aplican tarifas distintas; nos encontramos con que no existe una homogeneidad en la relación contractual entre los usuarios y las ECAI; con que no existe un protocolo básico para las asignaciones de los menores; con que no existe ningún mecanismo coordinado de control e inspección de cada ECAI en su intervención global, y en este punto hay que tener en cuenta, aunque presenten los proyectos a las Comunidades Autónomas, cómo evalúa una comunidad autónoma el coste proporcional del representante en un país dado. Es complejísimo. En países como Malí, Togo, etcétera, puede haber casos contados con los dedos de las manos, pero también hay países en los que hay muchos casos. Las Comunidades Autónomas nos encontramos con un desconocimiento absoluto del trabajo que hacen las ECAI para el país en el que están acreditadas —y me estoy refiriendo al representante en el país extranjero, lógicamente—, salvo la información que nos proporcionan las familias o las propias ECAI. En An-

dalucía, además de los requisitos que se establecen en el Decreto, se exige un proyecto de actuación detallado según un modelo establecido y unificado y un proyecto económico detallado también según un modelo establecido y unificado. Tenemos diferentes mecanismos de seguimiento, control e inspección de las ECAI acreditadas, que son los que establece el propio Decreto: informar puntualmente de todos los pasos de la tramitación de los expedientes que les derivamos, mantener reuniones periódicas con los equipos de adopción de esta Dirección General; presentar en la misma memoria anual con informes de actividades, situación, balances, informe de auditor autorizado, disponibilidad de cuentas corrientes, así como compensación económica de los usuarios a los que prestan los servicios. Con todas las obligaciones anteriormente mencionadas las entidades han venido cumpliendo de forma puntual.

En febrero de 2000, el Servicio de Registro, Control e Inspección de Centros de la Consejería elabora un plan para inspeccionar estas entidades. A fecha de hoy se han inspeccionado todas las que están acreditadas, cuyos informes de resultados tenemos en la Dirección General. Las inspecciones se han realizado sobre los medios materiales y personales que estas entidades tienen y la aplicación de las tarifas para ver si coinciden con las aprobadas por la Consejería. En el informe de inspección sólo aparecen como carencias dignas de mención la inexistencia de libro de reclamaciones y en algunos casos la no disponibilidad de tablón de anuncios, pero en términos generales la inspección ha sido positiva. Mantenemos reuniones periódicas con los responsables de las entidades, conversaciones puntuales, conversaciones telefónicas diarias, encuestas, como les decía anteriormente, sobre el nivel de satisfacción de los usuarios de las ECAI, elaboración y consenso de protocolos, etcétera.

En cuanto a las perspectivas de futuro, vamos a modificar el decreto para la acreditación de ECAI en alguna línea que consideramos que puede ser importante y también, de acuerdo con las Comunidades Autónomas y el Ministerio, vamos a crear el registro de quejas y reclamaciones de usuarios de ECAI —estamos ya en la auditoría anual por empresa contratada por nosotros para las ECAI— y continuamos con los seguimientos

En cuanto a las inspecciones a las ECAI, en Andalucía el resultado es que en términos generales cumplen, por eso les decía que es verdad que nos hemos tomado mucho tiempo en la acreditación; en términos generales cumplen las entidades, lo que no quiere decir que si una pareja expone una queja, se le pide que la plantee por escrito para darle, lógicamente, una respuesta.

Respecto a las respuestas a las quejas, creo que ha quedado claro que se han dispuesto recursos y mecanismos que posibiliten que el certificado de idoneidad esté lo más rápidamente posible, así como la información, la formación, etcétera.

La línea de modificación del decreto de ECAI que vamos a abordar va en relación con los factores económicos, que parece que es de lo que más se quejan las familias, y con tener una base legal para estar preparados por si surgen problemas.

— **Directora de la Asociación para el Cuidado de la Infancia (ACI), D^a Blanca Rudilla Asensio.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Somos la primera entidad colaboradora que fue acreditada por el centro chino de Pekín, en 1997, aunque empezamos a trabajar en 1998. Tenemos acreditación en Madrid, Andalucía, Aragón, Valencia, País Vasco y Canarias y hemos tramitado 1.072 expedientes y el número actualizado de niños que ya han venido es de 913. Con este gran volumen de adopciones constituidas, hemos detectado la necesidad de realizar un servicio de postadopción. Con independencia de que China exige un seguimiento durante un año —hay que hacer uno cada seis meses, y las familias pueden elegir, si su comunidad autónoma lo permite, entre hacerlo con nosotros o con los servicios de la comunidad autónoma correspondiente—, realmente los padres siguen necesitando apoyo y orientación diaria con respecto a sus hijos. Son situaciones muy concretas relacionadas con la adopción y con el momento evolutivo por el que pasa la niña, comprensión real y aceptación de la adopción. Hay que pensar que llevamos muy pocos años en esto; en España sólo llevamos seis años en adopción internacional. A veces nos preguntan si los niños adoptados procedentes de China plantean problemas en la adolescencia, y todavía no somos capaces de informar sobre ello. Al día de hoy sí tenemos experiencia con niños de entre siete u ocho años, que plantean en un momento determinado problemas entre comprensión real y aceptación de la adopción, también plantean dificultades relacionadas con el establecimiento del apego, problemas del sueño, pesadillas y terrores nocturnos, rabietas y dificultades para la aceptación de límites, regresiones y celos ante la llegada de un hermano, problemas escolares y de identificación racial. Los problemas que se plantean en muchos de los casos no responden al hecho de ser niños adoptados, sino al de ser niños; eso sí se puede determinar. Los niños de las mismas edades plantean idénticas dificultades; lo que pasa es que los padres adoptantes muchas veces creen que son problemas derivados del hecho de que son adoptados y no de que sean niños, y hay que sacarles de esta confusión, hay que orientarles y darles recursos para que en cada momento sepan cómo pueden afrontarlos.

El proceso de adopción en España necesita muchos cambios y mejoras, pero, aun así, tenemos que ser comprensivos con que es un proceso que lleva en marcha exclusivamente seis años. En el caso de China, somos el segundo país adoptante. Nos hemos situado al mismo nivel que países europeos que llevan 20 y 25 años en la adopción internacional. Creo que el esfuerzo que tanto las administraciones como las ECAI están realizando —y me consta de verdad— es excesivo; yo creo que se está intentando adaptarse a esa situación en cada momento. La demanda es tan increíble que nos cuesta atender todas las solicitudes. Tenemos que ser comprensivos con estos problemas. El sistema no es el mejor, indudablemente, pero tampoco es muy malo.

Qué se puede hacer en casos de reversión de los niños a su país. Hay muy pocos casos de reversión. Lo que se hace con esos niños —que no deja de ser un rechazo y un abandono— es que pasan directamente a los servicios sociales y vuelven a ponerlos en lista para otra adopción. Es terrible esa situación para los niños, porque ya lo pasan mal cuando son adoptados y hay todo tipo de garantías, cuando empiezan a ir al colegio porque piensan que se les va a volver a abandonar. Después de una segunda adopción, no quiero ni pensar lo que debe suponer para ellos. Afortunadamente, el porcentaje de estos casos es mínimo. No conozco ningún caso en el que hayan tenido que mandar al niño de vuelta a su país. Lo de Filipinas va a ser curioso y vamos a tener mucho que aprender allí, porque, según el protocolo que han firmado, los niños no vienen en adopción, sino en una especie de preacogimiento adoptivo, como en India. Durante los primeros seis meses que estén aquí hay que hacer continuos informes de seguimiento para remitirlos a la ICAP, que es el organismo público que allí se encarga de la adopción. Cuando a los seis meses se confirme que hay una total integración, es cuando ellos resolverán y dictarán un auto aprobando la adopción y luego se constituirá aquí. En el protocolo se prevé la posibilidad de que la entidad colaboradora o la autoridad central correspondiente se tenga que responsabilizar del pequeño e incluso, si no hay una buena adaptación, lo devuelva al país. Con la experiencia que tenemos con India —que no me consta que haya ocurrido esto nunca—, no creo que haya ningún problema con Filipinas. En cualquier caso, el hecho de que lo detallen o tipifiquen me parece que es algo que hay que aprender.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Existen Comunidades Autónomas que nos conceden subvenciones, que van íntegramente a las familias que han tramitado su adopción durante ese año en la comunidad autónoma que nos ha dado la subvención, como es el caso de Valencia y el de Navarra

Las administraciones tienen que tutelar a las entidades colaboradoras, por tanto, si una entidad colaboradora falla, es que también está fallando la autoridad central en ese momento. Lo que se tiene que exigir ante todo es profesionalidad. Mi experiencia en estos años es que en los 1.072 expedientes que hemos tramitado no hemos tenido ninguna denuncia y no nos han dicho nunca que no funcionáramos como debíamos. Tampoco ha sido un camino de rosas; ha habido problemas. Pero tenemos un sistema, mandamos encuestas a todos los padres cuando han pasado meses desde que se terminó el proceso de adopción para que sean más objetivos, y día a día, analizando esas respuestas, intentamos mejorar nuestro servicio.

Creo que es necesario dotar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de medios adecuados para que puedan dar información a todas las autoridades centrales sobre la legislación de cada país de adopción y sobre los protocolos. Actualmente hay países que están cerrados,

y sin embargo hay padres adoptantes que llaman con certificados de idoneidad sobre países con los que no pueden adoptar, por ejemplo Vietnam, país del que tuve un caso hace poco. Por otro lado, necesitamos abrir nuevas vías. Tenemos que ver con objetividad cómo va el proceso de adopción. China dio un parón hace poco y estableció cuotas. Ahora mismo ha abierto, pero no sabemos si lo van a alargar o no. Yo creo que ahora van a ser mucho más rigurosos con los requisitos, como lo están siendo ya con las familias monoparentales, a las que les han limitado la adopción. A las familias monoparentales no les dejan adoptar en casi ningún país, les ponen en largas listas de espera. Eso quiere decir que nos tenemos que mentalizar y que tenemos que abrir nuevas vías. Las entidades colaboradoras viajamos y nos movemos, pero necesitamos el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para abrir nuevos países. Ahora mismo estoy intentando trabajar con Vietnam y me encuentro una barrera por esa falta de apoyo. En general, tenemos que mejorar e intentar que las Comunidades Autónomas homogenicen su sistema para que todas den las mismas posibilidades a todos los adoptantes y para que no existan diferentes plazos, condiciones y requisitos en función del lugar de residencia. Creo que aun así tenemos que ser menos duros con las críticas, porque creo que el esfuerzo que se está haciendo en todas las comunidades, al menos en aquellas en las que tenemos delegación, es muy bueno.

Comparto la necesidad de la responsabilidad, transparencia y claridad en el proceso de adopción cuando interviene una ECAI. El proceso es largo y tedioso. Yo creo que en ese sentido podemos hacer mucho; podemos intentar que los márgenes y los tiempos que damos entre que se llama por teléfono a una comunidad y te citan se acorten. En el caso de la Comunidad de Madrid, si se llama ahora mismo, dan fecha para primeros de julio para ir en primer lugar a la reunión informativa donde dan los papeles para iniciar el proceso. En otras comunidades no es mejor. Además, luego citan dentro de otros seis meses para hacer los cursos de adopción internacional, cursos que son muy necesarios; todo lo que se incluye en el proceso es muy necesario. Yo creo que podemos acortar los tiempos, pero los pasos son necesarios porque hay que salvaguardar los derechos del niño, y aunque al final sólo haya un rechazo, aunque los índices de rechazo sean mínimos y sólo un niño se quede en la calle, merece la pena que los que estamos metidos en el proceso de adopción actuemos con el máximo grado de responsabilidad posible.

En el centro chino de adopción, que es con el que tenemos experiencia, los niños los asigna el mismo centro. Es curioso porque tiene cuatro departamentos y en el departamento de asignaciones tienen unos cinco funcionarios, además de la jefa que lo revisa, y cada uno tiene asignado uno o varios países, dependiendo de la demanda. ¿Cómo asignan los niños? Por una parte, se ciñen un poco a la solicitud de los padres y, por otra, buscan algo de coincidencia, incluso dicen que se parezcan, aunque a mí eso me parece muy complicado. Buscan también fechas, algo que tenga relación con la foto del niño. Tienen encima de la mesa un montón de expedientes de solicitudes que les mandamos

nosotros y un montón de información que les viene de todos los orfanatos que pueden dar niños en adopción internacional; no todos los orfanatos de China tienen niños en adopción internacional. A mí el sistema de China me entusiasma porque creo que, con lo mejorable que puede ser todo en la vida, funciona muy bien porque todo está muy concentrado. El hecho de que sea el mismo órgano el que recibe las solicitudes y el que controla las asignaciones es lo que da agilidad al proceso. Muchos países están intentando copiar su sistema. Por ejemplo, Vietnam sacó en junio una ley que entra en vigor en enero en la que uno de los cambios que ha establecido es una agencia de adopción internacional para lo mismo; los niños, en cualquier caso, nos vienen determinados por el propio centro de adopción.

Yo creo que el problema es la gran demanda que hay ahora mismo y que ni nuestras autoridades centrales, ni el ministerio, ni los servicios consulares están preparados para afrontar. Los servicios consulares están acostumbrados a otras actividades.

Creo que sería muy interesante que hubiera un equipo que se encargara de esto en cada país. Repito que yo creo que se están haciendo muchos esfuerzos. En noviembre hemos recibido 119 asignaciones como resultado de la acumulación de 1991, cuando cerraron el cupo.

Creo que tiene que haber un servicio específico de apoyo tanto a las familias como a las entidades colaboradoras.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Las críticas hacia las entidades colaboradoras en relación con la adopción internacional han sido muy duras, y lo he podido comprobar por mi asistencia a las comparecencias en esta comisión del Senado; no digo que no sean reales, pero sí que son muy duras. Vuelvo a lo mismo: desde su inicio, las entidades colaboradoras se han constituido a partir de las asociaciones de padres, que han traído a su hijo, que han ido ayudando a otros padres y que poco a poco han ido creciendo. Todo eso se hace muchas veces desde la creencia errónea de que una entidad colaboradora tiene que ser una ONG porque no puede tener ánimo de lucro y todo su personal tiene que ser voluntario. Los padres se encuentran con que necesitan un servicio que les está ofreciendo una entidad colaboradora, pero llaman por teléfono a las asociaciones de padres, que no tienen un horario de oficina y no les pueden atender porque necesitan un psicólogo y, como es voluntario, no le pueden exigir nada. Por lo tanto, las entidades colaboradoras tienen que ser profesionales, tienen que tener un horario y tienen que tener personal que pueda atender a las demandas que hoy les hacen. ¿Por qué? Porque ésa es la única manera de atender con responsabilidad a todo aquello que se les va a plantear.

Es una responsabilidad muy grande elegir un representante, y es la que tengo cada vez que debo seleccionar un delegado para las Comunidades Autónomas donde trabajo, que tampoco es nada sencillo. ¿Qué pido? Pido que sea una persona que esté capacitada profesionalmente. No tiene por qué ser jurista o economista, pero sí es muy im-

portante que tenga relación con la infancia y que tenga experiencia en los trámites de adopción. Lo que suelo hacer es sugerir al propio organismo que tramita adopciones —no les puedo pedir un representante porque es ponerles en un compromiso— que piensen en alguien que ya conozcan, de quien tengan referencias y que piensen que puede valer como representante, lo que es positivo porque ellos tienen contacto con la administración correspondiente y nos pueden orientar. Pero en las primeras adopciones me gusta ir a mí personalmente para ver cómo trabajan. Hay que ir allí y verificar el trabajo hasta estar más o menos seguro de que todo va a ir bien.

En cuanto a las funciones de los representantes, son fundamentalmente de vigilancia y control del expediente desde que llega a sus manos hasta que finaliza. China es un país en el que la adopción a través de una ECAI no es necesaria y se puede ir por vía libre. Hay ECAI que no tienen representante; nosotros sí lo tenemos, y yo lo considero esencial porque, aunque se vaya por vía libre, el expediente se va a tramitar porque afortunadamente el centro chino trabaja muy bien. ¿Qué es lo que ocurre? Que desde que un expediente entra en el centro chino de adopción hasta que realmente dan la asignación pasa por diferentes departamentos, el primero de los cuales es de verificación de documentos. Puede ocurrir que un documento determinado no haya cumplido los requisitos que ellos consideren necesario cumplir o que sea necesario un documento adicional. Si se va por vía libre, hasta que no llegan los meses correspondientes a la fecha de entrada del expediente no se detecta si hay una anomalía, y llega el mes correspondiente y no ha habido asignación. Lo que tiene que hacer el representante es verificar en cada momento, molestar, llamar y estar, que es mi gran guerra para evitar que los pequeños problemas se den y poder avisar a la familia correspondiente. Asimismo es muy importante estar allí cuando las familias van al país, cuando están desprotegidas. Hay que estar con ellos, hay que acompañarles y llevarlos de la mano.

A mí me sorprende que haya ECAI que dicen que no necesitan representante. Yo creo que es fundamental.

— **Coordinadora de la Entidad Colaboradora de Adopción Internacional Amigos del Nepal, D^a Rosa María Bertrán Pedrero.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Nos constituimos en noviembre de 1998 como ECAI, asociación que trabaja para la infancia en el Nepal, en cuya labor estamos desde 1995. Hemos trabajado mucho el tema de la infancia, sobre todo colaborando con organizaciones nepalesas y de otros países, como Holanda, Alemania y Francia, que tienen una implantación muy importante en aquel país desde hace muchos años. A nosotros nos acreditaron en Cataluña —es la única comunidad en la que estamos acreditados— en noviembre de 1998 y empezamos a tramitar adopciones a partir de julio de 1999.

Como ustedes sabrán, Nepal es un país muy pequeño y no tenemos muchas solicitudes ni hemos hecho muchas adopciones. Desde julio de 1999 hemos tramitado 70 adopciones y están todas prácticamente acabadas. En este momento la lista de espera es tan sólo de cinco familias. Básicamente empezamos a trabajar con familias de Cataluña, pero en este momento estamos recibiendo solicitudes de otras comunidades de España, por ejemplo de Madrid, y también hemos trabajado bastante con Canarias. Sólo trabajamos con Nepal. En el equipo técnico estamos una coordinadora y letrada, que soy yo, y una psicóloga, que es la que de alguna manera prepara a los padres para la adopción. Lo que hacemos es que cuando las Comunidades Autónomas nos remiten los certificados de idoneidad y los informes psicosociales, tanto la trabajadora social como la psicóloga los estudian, convocan a las familias para una entrevista inicial en la que se les informa absolutamente de todo, de qué es el Nepal, tanto desde el punto de vista de país, que es bastante desconocido, como de etnias, niños, cultura, religión, etcétera, es decir, básicamente de lo que es el Nepal, porque consideramos que es muy importante que los padres adoptantes sepan de qué país es su hijo y que conozcan la realidad del mismo, porque en el futuro también se lo pueden explicar.

La gran mayoría de los niños que llegan a España de Nepal oscilan entre tres y cinco años. También tenemos niños un poco más pequeños e incluso mayores. Nos vanagloriamos de ser un país que adopta niños bastante mayores, lo que nos reconoce el propio Gobierno de Nepal. Ellos se escudan para dar los niños más pequeños a otros países en el hecho de que, por ejemplo, en Holanda y en algunos otros países occidentales los padres adoptantes no pueden adoptar niños mayores de cinco o cuatro años, es decir, su propia legislación no se lo permite. En nuestro caso, como sí nos lo permite la legislación, hay muchas familias y muchas mujeres solas que pueden adoptar niños de seis y siete años. La verdad es que los niños nepaleses son muy agradecidos, muy listos y se adaptan muy bien. Llevamos muchos años en este tema, desde 1999 —anteriormente no éramos ECAI pero ayudábamos a familias a adoptar en Nepal—, y la verdad es que no hemos tenido ningún problema de rechazo, ni del niño ni de los padres, lo cual es muy bueno y nos felicitamos por ello. Los niños se adaptan muy bien en las escuelas; como buenos orientales, son muy trabajadores y muy concienzudos. En principio, en cuanto a las enfermedades o a los problemas médicos que puedan tener, lo que hacemos es garantizar de alguna manera que los niños vienen sin problemas, porque Nepal nos facilita los certificados médicos necesarios dentro de sus posibilidades. Hemos de entender que Nepal es uno de los países más pobres y subdesarrollados del mundo y, por tanto, a veces no tienen suficiente capacidad como para detectar enfermedades que aquí detectaríamos rápidamente. Gracias a Dios, no hemos tenido ningún problema y lo que básicamente sufren los niños son problemas de parásitos, de desnutrición y a veces de bronquitis, cuestiones todas ellas fácilmente curables, y aquí se recuperan sin ningún problema.

«Amigos del Nepal», como su nombre indica, no se inició para adoptar. Éramos un grupo de amigos escaladores

que conocíamos Nepal porque habíamos ido a escalar allí y nos encantaba ese país, pero nos daban muchísima pena las condiciones en las que estaban allí todos, especialmente los niños. Inicialmente buscamos ayudas para los niños de allí. Algunos de nosotros conocíamos empresas o las nuestras propias, y empezó a surgir la idea de enviar parte del 0,7 por ciento de entidades a Nepal. Por ejemplo, la Escuela Superior de Ingenieros de Telecomunicación de Barcelona, de la UPC, ha hecho varios proyectos, uno de los cuales ha consistido en llevar unas aulas de informática a los orfanatos, así como cooperantes, que son estudiantes de ingeniería de telecomunicación, incluso ingenieros y profesores, para poder enseñar «in situ» a los niños la informática.

El dinero que tenemos básicamente proviene de donaciones de particulares, de pequeños rastrillos que montamos en Barcelona, por ejemplo, para las Navidades, de ayudas institucionales, como la del Ayuntamiento de Barcelona, de la Diputación e incluso de la Generalitat y de otros ayuntamientos. En 1995 empezamos a hacer un programa de apadrinamientos y «sponsorización» de los niños que están en los centros. Nosotros trabajamos con varios centros, que nos envían todos los niños que van entrando al centro y nosotros les buscamos padrinos. Tenemos diferentes tipos de apadrinamientos, pero los que más promovemos son los directos, es decir, se apadrina a un niño, del que se recibe una foto, y se le pagan 6.700 pesetas al mes, con lo que tiene educación, comida, un lugar en donde estar y se mantiene una relación bastante directa con él, porque se mandan cartas; en definitiva, tiene un cariño, desde fuera, pero lo tiene. Otro tipo de apadrinamiento es el de niños que viven con sus familias, pero que son tan pobres que no pueden pagarles una educación, y mediante el apadrinamiento se les pagan los colegios. También trabajamos con ONG de otros países.

Después de esto nos fuimos planteando adoptar. No sé exactamente cómo empezó, pero fue a través del boca a boca y de ayudarnos unos a otros. La Generalitat nos pidió que, como ya lo estábamos haciendo, teníamos contactos y estábamos muy vinculados con el Gobierno de Nepal y con los orfanatos, nos encargáramos nosotros de las adopciones. Y así lo hicimos. Realmente no tenemos ninguna expectativa de ser una gran ECAI, ni mucho menos, sino de ser lo que somos, es decir, una ECAI pequeña que hace lo que puede y que cada día intenta hacer más respecto a todo: a la ayuda allí, a las familias aquí y a facilitar los procesos, que eran mucho más complicados anteriormente.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Desde el momento en el que llega una familia para adoptar en Nepal hasta el momento en el que vaya a adoptar pasen como mínimos seis meses, porque consideramos que es el tiempo necesario para que esa familia tenga un conocimiento de Nepal y de lo que es la adopción en general centrada en este país. Ha habido temporadas, en las

épocas más difíciles, en las que hemos tardado dos años en resolver expedientes.

En casi todos los países que dan niños en adopción, pero en concreto en Nepal, los períodos o términos para que las familias puedan tener a los niños no son siempre regulares y estables, lo que, evidentemente, no depende de nosotros, y es una de las cosas que se les dice a los padres de entrada.

Nepal no ha suscrito el Convenio de La Haya, pero es un país observador y sigue al máximo los criterios del mismo; es decir, los niños tienen que pasar por un proceso de abandono y tienen que llevarse a cabo una serie de legalidades para que un niño sea considerado en situación de abandono y sea posible su adopción. Incluso cuando están en el orfanato, cuando ya han llegado todas las informaciones de que ese niño realmente no tiene padres, se tiene que publicar su fotografía, lo más reciente posible, y la del lugar en el que se encontró, o del poblado que sea, que a veces se desconoce, como mínimo 35 días en el diario de máxima difusión en Nepal para que si existiera alguna persona de la familia extensa que pudiera hacerse cargo del niño, esta se hiciera cargo de él y no fuera dado en adopción, con lo cual entendemos que los niños que llegan a la adopción tienen todas las legalidades cumplidas y la documentación correcta. La verdad es que no ha sido reclamado ningún niño una vez ha sido dispuesto para la adopción. No obstante, las familias adoptantes españolas tienen que ir a Nepal, tienen que firmar en el distrito de donde es el niño su ratificación de la adopción, y entonces se abre un período procesal que es siempre administrativo, es decir, no hay un proceso judicial, y se lleva a cabo en el Ministerio de Bienestar Social del Niño y de la Mujer. Ese proceso pasa por un comité de adopciones que revisa toda la documentación del niño y la de los padres adoptantes, y sólo cuando ambas están perfectamente correctas resuelve entregar el niño a la familia en adopción. Posteriormente la adopción se ratifica por el ministro de Bienestar Social, en este momento ministra, y las familias ya pueden volver a España con el niño.

También es importante señalar que Nepal solicita unos informes de postadopción hasta los 16 años. Es un período largo, pero en principio hemos llegado al acuerdo con el Gobierno nepalés de que se haga un informe extenso a los seis meses de la llegada del niño, un informe elaborado por la trabajadora social y por la psicóloga de la ECAI, y que posteriormente se trate única y exclusivamente de hacer un seguimiento a través de informes médicos, escolares y fotografías para que ellos puedan tener a su vez un seguimiento del niño y saber si está bien. En definitiva, lo único que les interesa es saber que los niños están bien. Una de las cosas que siempre preguntan, es qué pasa si un niño es rechazado. Este caso no ha pasado nunca, pero se preocupan por ello. Siempre se les ha dicho que no hay ningún problema, es decir, que el niño, como ya es español, tendrá los mismos derechos que cualquier niño español si es rechazado por sus padres o si tiene algún problema de adaptación. Esto les preocupa. Es muy importante que se hagan seguimientos porque, si no, se pueden paralizar las adopciones, como sucedió en China hace un tiempo.

Uno de los problemas más importantes que tienen las familias que van a adoptar a Nepal es que no tenemos representación diplomática española en Nepal. Esto puede parecer una tontería porque, en un mundo tan globalizado, Delhi está cerca de Nepal, aunque no tan cerca. Además, la embajada española en Delhi tiene una importante misión que cumplir y un importante volumen de asuntos que resolver y Nepal queda en un segundo plano. No me estoy quejando especialmente de la embajada española en Delhi porque sé los medios que tiene y la verdad es que tenemos muy buena relación. La verdad es que están funcionando muy bien y no se les puede pedir más. Los padres tienen que viajar a Delhi sólo para obtener el visado del niño para que entre en la Comunidad Económica Europea, y tienen que estar allí el tiempo necesario, que muchas veces oscila entre 10 días y un mes y medio, y esto les supone un costo y un problema más que creo que se solucionaría teniendo una representación española en el Nepal, porque además creo que hay muchísimos españoles que van a Nepal y, por tanto, estaría más que justificado.

Por tanto, los españoles se ven en la obligación de viajar a Delhi o enviar a nuestro representante —ahora hemos conseguido que la embajada española acepte al representante de «Amics del Nepal»— la documentación para que la lleve a India para obtener el visado. Además se tiene que obtener el visado de India, que es de seis meses y que también tiene un coste. Sin embargo, si va un nepalés, no paga visado. Algo se ha ido facilitando en el proceso, pero todo sería mucho más fácil si pudiéramos tener un pequeña representación en el país que favoreciera a los pobres españoles que, al final, cuando ya tienen al niño, tienen que ir a Delhi o enviar a alguien.

Otra cuestión que quiero resaltar es que los niños todavía son nepaleses cuando vienen aquí, vienen con su pasaporte nepalés y con el nombre y apellidos que tenían allí y las familias se encuentran con que hasta que se produce la inscripción de nacimiento y de adopción del niño pasa un tiempo, que es muy valioso para las familias por cuanto les retrasa el cobro de las ayudas que dan las Comunidades Autónomas, por ejemplo, la Generalitat, o la ayuda de 100 euros que da Hacienda. Todo esto se va retrasando porque el Registro Civil Central de Madrid está colapsado, tarda bastante tiempo en hacer la inscripción y hay que traducir y legalizar los documentos cuando vienen de Nepal, y todo esto lleva un tiempo. Sin embargo, en muchos países los niños ya llegan inscritos desde la propia embajada y cuando llegan aquí ya tienen todos los derechos, tanto las familias como ellos mismos, como españoles que son o que van a ser. Los registros también tienen sus problemas; si las familias son de Madrid, no hay tanto problema porque van al Registro Civil Central directamente, pero como la mayoría de familias no son de Madrid, los registros tampoco saben muy bien de qué va la adopción en Nepal y a veces ponen miles de problemas. Les dicen, por ejemplo, que lleven la sentencia; en Nepal no hay sentencia sino una resolución administrativa. También facilitaría las cosas que no tuviera que ir todo al Registro Civil Central, sino que se pudiera hacer la inscripción a través de los registros de cada población, si es que no se puede hacer a través de una embajada o de una representación consular.

No queremos subvenciones directas, sino que se subvencione de alguna manera o bien a las familias, o bien a la ECAI, y que reviertan en que todas las familias españolas puedan adoptar en Nepal o donde sea. Hay familias que no pueden adoptar porque no tienen dinero y si tuvieran alguna ayuda, lo harían.

En cuanto al Registro Civil no hay ninguna confusión. Las familias pueden llevar la documentación al Registro Civil de sus ciudades o pueblos, pero la resolución final es del Registro Civil Central. Yo proponía que el Registro Civil Central, o uno más importante, como el de Barcelona, enviara una información a todos los pueblos que tienen registro civil diciendo cómo es la adopción en tal sitio y los papeles que se necesitan. Porque actualmente resulta un mareo para las pobres familias; van allí con el papel y les hacen volver varias veces con otros papeles, y a veces no les falta nada, porque nosotros prácticamente les proporcionamos el dossier completo, pero se encuentran con funcionarios que no saben lo que se necesita porque nadie se lo ha explicado y pasan estas cosas. En definitiva, lo que yo decía es que la recepción de los documentos debe ser muy clara y que todo el mundo debe saber qué es lo que tiene que recibir. En el Registro Civil Central también se tarda bastante tiempo porque hay que esperar a que los registros provinciales envíen toda la documentación y aquí se perfecciona y luego vuelve a ellos y a veces se tarda seis o siete meses, con lo que supone esto para las familias.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Tenemos una especie de convenio y nuestro representante en Nepal facilita a los padres la posibilidad de ir a un hospital pediátrico que está en Pátan, que es el segundo reino dentro de Nepal después de Katmandú, donde hay una pediatra muy buena que ayuda mucho a las familias españolas y de otros países adoptantes y les facilita toda la información, les hace todas las analíticas necesarias, incluso cuando hay niños muy pequeños, que, contrariamente a lo que pueda parecer, a veces son los que más problemas nos presentan. Cuando un niño tiene tres, cuatro, cinco o seis años normalmente en Nepal ha superado la barrera de la mortandad infantil, con lo cual normalmente son niños que están sanos. Desde la asociación, como tal, hemos llevado a cabo un programa para intentar que los niños de los orfanatos vivan lo mejor posible y estén lo mejor alimentados y educados posible. Creemos que es lo mínimo que podemos hacer, ya que si ellos nos dan un bien que es muy preciado para todos los países, que son sus niños —los dan porque no los pueden tener, porque no tienen padres, porque saben y consideran que aquí tendrán más posibilidades que allí—, creemos que es un deber nuestro devolverles de alguna manera esa donación intentando que los niños que no son adoptables puedan vivir allí lo más dignamente posible. Este es el caso de los niños que llegan al orfanato. Si alguno de ustedes ha ido a Nepal, habrá visto que hay muchísimos niños en las calles que no tienen demasiadas posibilidades de sobrevivir. Incluso hace poco leí que el frente maoísta había empezado a reclutar niños

soldados, como ocurre en otros países, por desgracia. De lo que se trata es de intentar obtener el máximo de posibilidades y donaciones para sacar a esos niños de la miseria y, como mínimo, llevarlos a los orfanatos, porque creemos que lo mejor que les podemos brindar es una buena educación para hacerlos salir de su situación.

Es muy importante tener un servicio de postadopción no sólo para elaborar el informe que las Comunidades Autónomas o los países solicitan, sino también para dar a las familias un soporte de adaptación de los niños a las familias y de éstas a los niños.

Tenemos una psicóloga que colabora con nosotros desde el año 1995, hace unos 20 años que trabaja en adopciones, pasó por diferentes sitios y diputaciones, ahora está en la ECAI y conoce muy bien el trabajo de adopción y de los menores. Cuando llegan las familias, no les ponemos ninguna pega; tienen toda la libertad de venir a preguntar cuando quieran y para concertar una entrevista con la psicóloga y con la trabajadora social que hacen de soporte de estas familias durante el período de adaptación, que suele ser corto.

En cuanto a las relaciones u obligaciones que tenemos con la Administración o con las Comunidades Autónomas, no es que seamos muy críticos. Con Cataluña, que es la única comunidad autónoma con la que trabajamos, no nos llevamos mal. Pero una ECAI pequeña como la nuestra tiene que soportar unos costes muy importantes porque se nos exigen muchas cosas para muy pocos expedientes. Se nos exige un cuadro técnico importante y una ubicación. Estamos dispuestos a cumplir con las obligaciones que nos exigen, las hemos cumplido y no hay ningún problema. Creemos que es excesivo que las cuentas de las ECAI —no sé qué pasa en el resto de las Comunidades Autónomas— tengan que ser auditadas por un auditor externo, puesto que un auditor externo resulta muy caro para una ECAI y un auditor de la propia Administración sería más adecuado y evitaría unos costes que, por obligación, tenemos que repercutir en las familias.

SESIÓN DEL DÍA 10 DE MARZO DE 2003

— **Presidenta de la Asociación de Ayuda al Adoptado, D^a Carolina Estrany Campaña.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En primer lugar quiero aclarar que hablo con conocimiento de causa ya que soy hija adoptada. Nosotros nos interesamos, sobre todo, por el seguimiento de estos niños una vez que han llegado a España. Nos interesamos por su educación y tratamos de que no se sientan discriminados, pues vemos que hay falta de seguimiento e incluso de información. Nos interesamos y luchamos para que cuando los niños lleguen aquí no se sientan diferentes ni marginados, porque consideramos que no hacemos nada trayendo niños de otros países a España si luego se sienten discriminados y marginados. Sería básico que se potenciara más la

información sobre la adopción, qué es la adopción y qué clases de adopciones hay. Sería importante que los niños en la escuela vieran como algo normal que venga otro niño de otro país y que no lo relacionaran con el tema inmigración. Y creo que la base de esta información debería hacerse desde las escuelas, que es donde hay que empezar a abrir este campo, a informar un poco más, a tener más cultura sobre ello.

Estos niños tienen muchas carencias, no de afecto, evidentemente, pero sí de desconocimiento de la lengua, están en un país completamente diferente y hay que integrarlos. Es en este nivel donde es muy importante su seguimiento. Es un campo que está todavía muy cerrado y donde hay muchas vías en las cuales se puede trabajar, porque se está trabajando mucho en cómo traer a los niños y en el coste, pero una vez que ya están aquí es como si el problema ya estuviera solucionado y, evidentemente, no es así.

Desde nuestra modesta asociación nuestro trabajo es ir informando y asesorando; asesorando a los padres porque, evidentemente, estos hijos no les va hacer preguntas tan corrientes como las que pude hacer yo, que soy del mismo país, sino que les van hacer preguntas muy diferentes, incluida también la de la adopción: el hecho de sentirse diferente, el sentirse el niño mal, añadido todo ello a que vienen de otro sitio, a que vienen de un país extranjero. Creo que éste es un asunto en el que se tendría que trabajar más.

La solución propuesta es empezar en la educación básica en las escuelas, la educación del profesorado para que se conciencien más sobre la adopción a todos los niveles. Si empezamos con los menores educándoles y concienciándoles hacia lo que es la adopción, irán creciendo con ello y, evidentemente, ese problema se irá atajando y quedará sólo una parte del mismo. Creo que en la educación está la solución. Los niños han de ir creciendo sabiendo lo que es la adopción, lo que es la adopción internacional, sabiendo que un niño adoptado no tiene por qué sentirse diferente, sabiendo que es un hijo igual que otro cualquiera, porque yo soy hija adoptada y no me he sentido nunca mal. Cuando sean capaces de no discriminar al niño en la escuela, tendremos a nuestro favor una batalla muy grande, porque entonces la adopción se verá como una cosa normal.

Mientras tanto, la única opción que nos queda es montar escuelas aparte. Serían más que escuelas, porque información se puede dar toda la que sea necesaria, pero es que el niño, cuando empieza a no comprender y a encerrarse en su mundo, ya van directamente al psicólogo. En el momento que él asuma que está con esos padres que lo están cuidando y que no es más que eso la adopción, ese niño estará salvado. Mientras tanto, ese niño tendrá problemas siempre, porque siempre faltará un eslabón. Hay que explicarle de qué país es, el porqué está aquí, concienciarle. Además, no ha de haber discriminación, porque una cosa es el cariño que puede haber en el núcleo familiar y otra la discriminación que siente cuando está fuera. Ese niño vive dos mundos completamente diferentes. Ante esto, ¿qué opción nos queda? No nos queda otra opción que los psicólogos, porque el entorno no ayuda.

Hay que trabajar mucho y, sobre todo y primero, siempre en la educación. ¿Integración educativa, centros educativos? Todo eso son parches que podemos ir poniendo

mientras la base fundamental, que son los niños de hoy que están creciendo, no estén concienciados de lo que es una adopción y lo que comporta una adopción tanto nacional como internacional.

La asociación fue registrada en la Generalitat de Catalunya el 3 de junio de 2000. En la actualidad hay unos 300 ó 350 socios, más mucha gente que colabora y que está interesada, aunque no se han hecho socios. Publicamos una revista que se llama «Asociación de Ayuda al Adoptado» que hacen los hijos adoptados y padres adoptantes,

¿Cuáles son los requisitos para ser miembro de la asociación? Pueden formar parte de la asociación todas las personas adoptadas, siendo necesario para los menores de 16 años la autorización. Pero el único requisito es ser adoptado o ser padre adoptante.

¿En cuántas comunidades está implantada? Formalmente en Cataluña, pero tenemos mucho contacto con las comunidades de Madrid, Valencia, Asturias, Galicia, Andalucía, País Vasco e Islas Baleares. También tenemos contacto con gente del extranjero, pero al ser una asociación de ayuda al adoptado son ellos los que se ponen en contacto con nosotros para informarnos de sus inquietudes y experiencias.

De momento, la asociación en Cataluña tiene 2 psicólogos, 3 educadores sociales y un abogado. Tenemos más gente que colabora, que son psicólogos, son profesores y también padres adoptantes que colaboran en lo que pueden con nosotros.

Tenemos contactos y hay muchas asociaciones que nos llaman porque los padres tienen inquietudes en el sentido de qué le voy a responder a mi hijo que me está haciendo una serie de preguntas a las cuales yo no puedo responder; o, qué libro nos aconseja, porque nosotros también tenemos una biblioteca amplia, porque hay muchos libros que a mi parecer realmente valdría más que no estuvieran en el mercado en el tema de la adopción. También hacemos charlas; nos piden que vayamos a sus asociaciones para dar alguna conferencia o una charla puntual sobre este tema.

— **Gerente Regional de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, D. José María Hernández Pérez.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En 1994, 1996 la adopción internacional era sólo un fenómeno incipiente y en los últimos siete u ocho años, como ustedes habrán podido comprobar, es un fenómeno en crecimiento continuo.

Debemos ser conscientes, además, de que la adopción internacional ofrece constantes dilemas. Estamos sujetos a normativas, situaciones y regímenes distintos en los diferentes países, lo que puede crear inquietud en las familias de nuestra tierra que consideran oportuno, por diferentes circunstancias, tener que recurrir a la adopción, en este caso internacional. Pero es imprescindible garantizar siempre el interés del menor frente a las demandas, a las espec-

tativas y a los derechos que tengan las familias. Es imprescindible también una regulación estricta de las ECAI, de su funcionamiento y control, frente a la necesidad de facilitar a las familias una rapidez en la tramitación; se trata de un equilibrio entre las dos partes. Es necesario procurar un proceso de valoración objetivo y completo que garantice la idoneidad de la familia en cada caso frente a lo que ellos también demandan, que es la reducción de plazos en la tramitación de las solicitudes. Igualmente consideramos imprescindible establecer garantías cada vez mayores en el procedimiento frente a la realidad de la existencia de países al margen del Convenio de La Haya cada uno de los cuales tiene sistemas y procedimientos de lo más variopinto. No obstante las responsabilidades que competen a las Comunidades Autónomas como autoridades centrales, tal y como establece la Ley de 1996, deben reconocerse también nuestras limitaciones en una serie de aspectos, en la medida en que el procedimiento, que, como saben, es muy complejo de por sí, se lleva a cabo en otros países muy sujetos a cambios sociales, políticos, legislativos, etcétera y, en definitiva, a vaivenes que no son previsibles, asumiendo las funciones de comunicación que debe realizar el Estado y que hoy por hoy no corresponden a la administración de las Comunidades Autónomas.

Vamos a hacer una breve referencia a la adopción nacional. Como pueden ver, desde los años 1998 hasta 2002 hemos pasado de 140 expedientes tramitados a aproximadamente 86 en el pasado año, por tanto, se aprecia un decrecimiento. Si comprobáramos la evolución del número de niños adoptados desde el año 1994 hasta 2002, pasan de los 65 en 1994 hasta los 41 en 2002 y, como ven, no sólo la solicitudes sino también el número de niños entregados va siendo menor, lo que considero una buena garantía del funcionamiento del sistema de protección social y de que las familias de nuestra comunidad en particular cuentan con más recursos para atender adecuadamente a los niños que tienen.

Quiero significar algo de lo que, si me permiten, podemos presumir y es que las adopciones de niños de riesgo y con necesidades especiales se van incrementando, de tal manera que en el pasado año el 66 por ciento de los niños en adopción nacional entregados tenían esa condición de riesgo o necesidad especial, lo que indica la solidaridad de las familias de Castilla y León.

En cuanto a la evolución de la adopción internacional, es la siguiente: desde 1997, cuando había 91 solicitudes, hasta el año 2002, en el que hay 265 solicitudes.

Tal y como se puede ver, hay una tendencia al alza; quizá el mayor salto se produce durante los primeros años, en tanto que ahora se produce incremento algo menor. Es decir, la adopción internacional experimenta un incremento progresivo, en tanto que la nacional disminuye.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

La modificación de la normativa vigente, actualmente en trámite —y que quizá ha hecho alguna comunidad au-

tónoma más y nos parece interesante—, permite, por una parte, regular la posibilidad de tramitar simultáneamente dos expedientes y, por otra, establecer un sistema objetivado para determinar el orden de tramitación de las solicitudes presentadas cuando se establezcan limitaciones o cupos, como ha podido suceder el pasado año en el caso China. En materia de valoración de idoneidad, la ley de infancia de Castilla y León no sólo explicita los aspectos mínimos que deben ser atendidos en todo caso desde los criterios de valoración de la idoneidad de los solicitantes de la adopción nacional, sino que también exige ya para la adopción internacional los criterios o aspectos mínimos que deben ser atendidos. Por tanto, mediante esta ley hemos equiparado los criterios tanto para la adopción nacional, como para la internacional, resultando así una garantía para los solicitantes y para todo el proceso al igualar los niveles de exigencia en esa valoración de idoneidad.

En cuanto al porcentaje de expedientes valorados y con resolución de idoneidad que se formulan a través de una gerencia territorial o a través del TIPAI (Turno de Intervención Provisional para la Adopción Internacional) que se realiza a través de los colegios profesionales, se tramitan 75 expedientes a través de la gerencia y 147 a través del TIPAI. Lo importante es que el 99 por ciento de las familias solicitantes fueron consideradas idóneas. Sé que en alguna otra comunidad se da un porcentaje mucho más alto, pero aquí estamos hablando de que un 1 por ciento de las familias se considerarían no idóneas, aunque quizá analizando otros años ese porcentaje sería del 2 por ciento.

¿Cuántos expedientes se tramitan a través de las ECAI o a través del ministerio? Como ven ustedes, hay 128 expedientes, es decir, el 65 por ciento de ellos, que se hicieron a través del ministerio y el 35 por ciento a través de una ECAI, aunque debo decir que ello depende mucho del país de origen de los niños en el sentido de que permita o no que el proceso vaya por ECAI. Los principales países son China, Rusia y Rumanía, junto con Colombia.

Se establecieron una serie de prestaciones económicas de pago único a los padres por nacimiento o adopción de hijo. El primer año en el que se puso en marcha esta línea de apoyo fue el 2002, siendo éste, por tanto, el segundo, aunque tiene un horizonte de varios años. En función del nivel de renta hay una serie de cuantías económicas por la adopción o nacimiento del primer, segundo y tercer hijos. Asimismo, y también a partir del año 2002, hemos instrumentado que cuando exista un parto o adopción múltiple se benefician, además de las cuantías que figuran en la tabla de arriba, de un cincuenta o de un cien por cien más, en función del número de hijos de que se trate.

Desde el año 2003 existe una ayuda económica para cubrir los gastos originados por la elaboración de los informes psico—sociales de los colegios profesionales. Se trata de una cuantía de 708 euros que, si bien es cierto que la familia debe adelantar, se tramita conjuntamente con la primera de las ayudas.

Asimismo desde el año pasado se ha puesto en marcha la realización gratuita de los informes de seguimiento. Todos aquellos informes que exija el país de origen son subvencionados íntegramente por la Junta de Castilla y León y realizados por el colegio profesional oportuno, procu-

rando, además, que sea realizado por el profesional que en su día hizo el informe de valoración, siempre y cuando el mismo siga trabajando en el sistema. Por otra parte, trabajamos también en la elaboración y puesta en marcha de dos nuevos módulos de formación para familias de adopción internacional. El pasado año impartimos ya una serie de cursos de formación para las familias y en este caso trabajamos para la creación de nuevos módulos formativos.

En este año también hemos implantado cursos de formación postadoptivos, algo que ya refleja claramente nuestra ley de la infancia, y hemos puesto en marcha un nuevo sistema de información para la adopción en colaboración con las asociaciones de familias de adoptantes. La Gerencia de Servicios Sociales, la Junta de Castilla y León en definitiva, tiene una excelente comunicación y fluidez con las dos asociaciones que con carácter regional trabajan en Castilla y León, como son ARFA (Asociación Regional de Familias Adoptantes) y ANDENI Castilla y León.

En cuanto a información de adopción internacional por países, quisiera decir que disponemos de la página web de la Junta de Castilla y León, aunque la verdad es que también debo transmitirles una preocupación al respecto, y es que a veces la información de cada país viaja más rápido que la disponible por la Administración. Este es un problema que constatamos, es decir, a veces las familias saben mucho más obteniendo directamente la información a través de otras fuentes que a través de la de la propia Administración. Este problema se mitiga manteniendo una excelente relación con las asociaciones. Nosotros volcamos de inmediato en la página web toda la información que nos transmite el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o la que pudiéramos obtener de otras fuentes, por supuesto fidedignas; ahora trabajamos a ritmo de entre una y dos semanas para volcar dicha información, pero lo queremos hacer de una forma mucho más rápida y ágil. Asimismo este año queremos implantar un sistema por el que la familia que está en espera obtenga la información a través de Internet mediante un código de acceso personalizado que sea parecido, por ejemplo, al que ha implantado Hacienda para informar a los ciudadanos.

Ya en el año 1998 intuyendo que este fenómeno era creciente y que se incrementaba poco a poco, elaboramos un estudio para ver la satisfacción y la calidad de los servicios que prestábamos a las familias adoptantes. Se realizaron tres encuestas, la primera con 254 entrevistas, a padres adoptantes de niños españoles. La segunda a solicitantes de adopción internacional que hubieran superado la valoración, con independencia de que hubieran recibido o no el niño, con 197 entrevistas, y la tercera a solicitantes en lista de espera de adopción nacional, con 280 entrevistas. En referencia a la adopción internacional, el estudio puso de manifiesto un grado de satisfacción ciertamente notable con la atención que recibían, y así lo manifestó el 90 por ciento de los entrevistados. Únicamente un 2,5 por ciento presentaba quejas en relación con la fase de valoración, mientras que el 68 por ciento estaban satisfechos con la rapidez de la misma. Por su parte el 93 por ciento valoró positivamente la formación recibida, aun cuando casi la mitad de ellos solicitaban más información, tanto en cantidad como en calidad. Y se reclamaba, por otra parte, una atención más indi-

vidualizada, la agilización de los procedimientos y se ratificaba la necesidad de una formación previa. Les estoy dando datos del año 1998 que, en síntesis, han servido, primero, para corregir aquellas posibles deficiencias y, en segundo lugar, para esos trabajos previos a la configuración de lo que fue la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León que fue aprobada por unanimidad de todos los grupos.

Voy a darles también una serie de ideas para describir los aspectos en los que se estructura la organización de los servicios en Castilla y León. Por ejemplo, en materia de información creemos que la información previa es una fase de importancia clave. Se ha concedido una especial atención a estos aspectos en los últimos años, poniendo en marcha actuaciones que garanticen la mejora del sistema y satisfagan las demandas de las familias. Entendemos que esta cuestión adquiere una especial relevancia, no sólo por la complejidad de la materia y los cambios constantes en su realidad, sino también porque Castilla y León es la comunidad española más extensa y seguramente con la población más dispersa en un territorio tan vasto, 2.500.000 habitantes repartidos entre nueve provincias. Por lo tanto, tenemos que dar respuesta no sólo a las familias que viven en el medio urbano, sino también a las del medio rural.

Entre las actuaciones impulsadas quisiera destacar la siguiente un boletín informativo editado desde el año 1999 con carácter anual, en el que además de ofrecerse datos actualizados de la situación —y tengan en cuenta que es de un carácter general porque la información aquí puede cambiar de una semana para otra, pero los datos básicos se van actualizando—, se abordan noticias y el tratamiento con más detalle de cuestiones de interés general, de normativa que pueda dictarse, de nuevas resoluciones en el ámbito nacional o internacional o, en su caso, autonómico, etcétera. Por otra parte, para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, toda la disponible se vuelca en la página web de la Junta de Castilla y León, y con la idea de tener en el presente año 2003 una atención personalizada para cada caso, con un código de acceso en Internet.

Además, en la administración de la comunidad y con el desarrollo de la ley de infancia impulsamos nuevos instrumentos. Y aquí quisiera referirme a la colaboración con las asociaciones de familias adoptantes, que cada vez es más estrecha y que ha permitido preparar, y está a punto de salir ya, un servicio de información de carácter regional, que asegurará una atención homogénea en cuanto a contenidos. Queremos dar la misma información a familias de distintas procedencias de las nueve provincias, que tengan muy claro que la información debe ser única, veraz e igual para todos los ciudadanos, con independencia de la provincia donde vivan. Se va a disponer de esta información en modalidades telefónica y presencial, con un sistema de cita previa para resolver las demandas planteadas a título individual, así como, si fuera necesario, reuniones con grupos para tratar cuestiones de interés común. La información va a ser facilitada por personal técnico y por familias voluntarias. Creo que esto también puede ser importante y, de hecho un vehículo importante de información para las familias que quieren adoptar son aquellas otras que ya han adoptado.

Junto a las de información y formación a las que nos hemos referido y reconocidas las dificultades que aparecen ligadas a la tramitación de estos expedientes, se ha previsto la prestación de otros apoyos, unos de carácter técnico, otros económico, otros favorecedores de la conciliación con la vida laboral durante el proceso, y otros en la línea de contribuir a la reducción de los gastos de tramitación. Es importante adaptarse en muchos casos a las familias, y que las entrevistas y la información que se les ofrece pueda no ser necesariamente en el horario de la administración. Por otra parte, hemos avanzado en gran medida en la relación y coordinación con las dos asociaciones regionales de familias adoptantes para la búsqueda de soluciones conjuntas en todas las cuestiones relacionadas con la tramitación de expedientes y apoyo a los solicitantes. Esta labor no la apoyamos sólo moral o técnicamente, sino también económicamente mediante subvenciones directas a estas asociaciones.

En materia de mejora de los procesos en tramitación, entre las medidas ya adoptadas para facilitar la reducción de los plazos, aumentar las garantías y responder a las nuevas situaciones y problemas específicos que vienen surgiendo día a día, destacaría como más interesantes el establecimiento de un nuevo convenio con los dos colegios profesionales que antes he citado, respondiendo así a una mayor exigencia de calidad técnica en las actuaciones en las que intervienen psicólogos y trabajadores sociales, dotando a los profesionales que intervienen en este turno, de una formación adecuada a través del Centro Regional de Formación y Estudios Sociales dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales.

Hemos puesto en marcha también un registro de reclamaciones de los solicitantes, asegurando desde entonces la atención individualizada y la contestación a cada queja. Apenas hay reclamaciones formales en este sentido, aun cuando las familias en las múltiples entrevistas sí que transmiten muchas inquietudes. Desde el año 2000 el número de reclamaciones ha sido pequeño, y la tercera parte de las mismas se han centrado en el caso concreto de una única ECAI, ADIA desacreditada mediante un expediente. Se ha conseguido también reducir prácticamente a la mitad la duración de proceso de valoración, garantizando, eso sí, una pulcritud en el proceso. En la actualidad podemos estimar que más del 90 por ciento de los expedientes se tramitan en menos de tres meses. El tiempo medio estaría en torno a los tres meses frente a los más de cinco meses de hace algunos años.

Por otra parte, hemos acordado también la gratuidad, como ya he dicho antes, de los informes de valoración para la obtención del certificado de idoneidad y esta opción también ha contribuido a agilizar el trámite. Debo decirles que el pasado año una familia podía elegir entre dos sistemas, uno que el informe psicosocial se lo hicieran nuestros servicios públicos, nuestra gerencia territorial, que podía demorarse porque los técnicos de protección de la infancia tienen que atender muchas situaciones que no tienen que ver estrictamente con la adopción ni nacional ni internacional, sino con situaciones de protección y en muchos casos con situaciones de reforma de menores infractores. En este caso podía tardarse más y eso demoraba en definitiva

todo el proceso de obtención de la idoneidad y al final el trámite de adopción de un niño tardara más tiempo. Si por el contrario elegían el TIPAI —los colegios profesionales— de entrada les costaba 780 euros y era un coste añadido para las familias. A partir del año 2002 hemos unificado los dos sistemas; una familia puede elegir la gerencia territorial, con lo cual no adelanta el dinero, o puede elegir el turno de intervención, simplemente adelanta el dinero, pero al cabo del tiempo se les va a revertir esa cantidad.

Todos los profesionales colegiados que intervienen en el turno además de recibir la adecuada formación a través de nuestro centro de formación, los propios técnicos de la administración reciben también esa formación para que sea uniforme en ambos casos, y todo ello se ajusta a un manual de uso común que unifica los criterios, los procedimientos y los instrumentos para llevar a cabo esa función. Ese manual está vigente desde el año 1996.

La calidad de estos procesos será incrementada en la medida en que los informes superan un doble control, al ser sometidos a una comisión provincial y a otra regional antes de que el gerente de servicios sociales emita el certificado de idoneidad. Desde 1995, frente a los 1.089 solicitantes valorados como idóneos, han sido declarados no idóneos 21, el 2 por ciento; antes les referí el dato del año pasado del 1 por ciento, pero si analizamos todos estos años es el 2 por ciento. De ellos nueve casos fueron no idóneos por presentar motivaciones y aptitudes inadecuadas para la adopción; ocho por carencias de salud física o psíquica que pudieran impedir dispensar una atención adecuada al niño; dos por falta de voluntad compartida para adoptar y dos por ocultación o falseamiento de datos relevantes para la valoración.

En materia de la formación de los solicitantes, actualmente y hasta la entrada en vigor de la ley 14/2000, el sistema de formación era voluntario y lo hemos hecho extensible ahora a los solicitantes de adopción internacional la obligación de completar como requisito previo para la declaración de idoneidad un proceso de formación acerca de las responsabilidades parentales, el contenido e implicaciones de la adopción y las características diferenciales de ésta en relación con otras formas de paternidad. Es, desde la entrada en vigor de la ley, obligatorio para todas las familias que quieren adoptar en Castilla y León. El sistema, que con la cadencia que permite la ley, lo implantaremos a partir de este año, va a permitir la accesibilidad de las familias a estos cursos y con disponibilidad horaria. Además de lo anterior, en colaboración con una de las asociaciones, en este caso ARFA, se han propiciado otras actividades de formación complementarias relativas a distintos aspectos relacionados con la adopción tanto en fase previa, especialmente en la espera, quizás en algunos casos para paliar esas inquietudes que en ese momento se les suscitan a las familias, como en la fase posterior de acoplamiento del menor a la familia, un aspecto muy importante, apoyar a las familias en ese momento del acoplamiento cuando el niño llega a nuestra región y tiene que adaptarse a la familia. El año 2002 se realizó una experiencia piloto de formación en Valladolid que tuvo una favorable acogida con 30 personas participantes; lo quisimos hacer de una manera reducida para ver cómo evolucionaba; 20 personas

eran de postadopción y 10 en espera de la adopción, en ese tiempo entre el informe de idoneidad y la asignación o la preasignación del niño.

En materia de seguimiento están todos los aspectos que motivaron que China el pasado año tomara una serie de decisiones relativas a establecer un cupo en la adopción en España de niñas chinas, y en este caso el seguimiento es muy importante. La ley de infancia de Castilla y León también intenta responder de una manera adecuada a la necesidad de reconocer la importancia y la seriedad del compromiso de seguimiento que haya de formalizarse a instancia de los países de origen de los niños; saben que los seguimientos son diversos dependiendo del país con el que estemos tratando, de forma que incluimos en la ley una mención expresa a la obligación que los adoptantes de un menor extranjero asumen de comunicar puntualmente la llegada de éste a España y de someterse a las actuaciones que en cada caso exija la respectiva normativa. Con este hecho, unido también a que ahora adoptar un niño en nuestra comunidad supone también una ayuda complementaria, creo que podemos cerrar ese círculo y saber los niños que llegan a Castilla y León en adopción internacional, cuándo llegan y que hay que hacer en su caso un seguimiento que, desde la propia administración regional, en colaboración con las asociaciones de familias adoptantes y ahora ya con los propios padres, también vamos a poder hacer en tiempo y forma.

En Castilla y León, concretamente con el caso de China, solamente dos expedientes fueron los que no llegaron a tiempo en su día, pero se dio respuesta rápida para intentar cumplir la normativa. Y desde ahora una de las cosas de las que sí informamos adecuadamente, y quizá con reiteración a las familias que quieren adoptar, es la importancia de cumplir con los informes de seguimiento en el caso de que el país lo exija. Esa obligación para la familia se corresponde con la imposición de la oportuna sanción como falta grave cuando se incumpla el deber de comunicación o se eluda reiteradamente el sometimiento a las actuaciones o mecanismos de seguimiento. Desde otra perspectiva, como ya les he dicho antes, estos informes de seguimiento son gratuitos desde el año 2002, asumiendo la administración regional los gastos de los informes y cualquier acto profesional que sea necesario. Se hace también por los colegios profesionales, como decía antes, y por los mismos profesionales que hicieron la valoración si siguen en activo.

En materia de apoyo postadopción, creo que otra de las líneas en las que debemos trabajar muchísimo es en dar una respuesta adecuada a la preocupación y solicitud que las familias adoptantes ponen de manifiesto. Se iniciaron en nuestro caso en el 2002 a través de una de las asociaciones mediante un curso planteado como grupo de apoyo, de autoayuda, para quienes ya tuvieran consigo al menor adoptado, con el objetivo especial de abordar cuestiones relativas al acoplamiento mutuo inicial del niño y la familia y a la relación de la condición de adoptado. Ante la favorable acogida de esta experiencia, la previsión es extender estos cursos a otras provincias y estructurar sus contenidos en función de la edad, fase de desarrollo y requerimientos de los menores.

Desde 1997 hasta la actualidad la eficacia de estos apoyos es directamente proporcional a la del conocimiento de la realidad de los casos y con este interés llevaremos en este año 2003 una investigación que tiene por objeto —en 1997 llegaron a Castilla y León los primeros niños en adopción internacional— conocer cómo ha evolucionado el desarrollo de los niños desde su llegada a España y valorar el grado de acoplamiento entre las familias y los menores adoptados, la integración de éstos y los posibles fracasos que se hayan podido producir analizando sus causas y manifestaciones. Como avance sí les diré que el único caso de interrupción es el de dos niñas de la India, es el único que se ha producido en estos años en nuestra comunidad y permite pensar que nuestra actuación hasta el momento ha estado correctamente orientada y deja claro el valor y la eficacia de la adopción internacional como idea de protección.

En la página de Internet de la Junta de Castilla y León figura toda la documentación que se pone a disposición de los solicitantes con la posibilidad, mediante otro programa, de descargarla en su propio ordenador o de imprimirla; disponen desde información general hasta conceptos en materia de adopción, las asociaciones de adoptantes que trabajan, la documentación básica, los documentos necesarios, direcciones para trámites de legalización y apostillado, cuadro de adopciones por países —esto se va actualizando periódicamente—, tramitación y tasas por países, organismos que tramitan en cada país, direcciones consulares, el Convenio de La Haya, la Ley del 96, la ley de la infancia, el decreto por el que se aprueba en Castilla y León el reglamento de expedientes de adopción, el decreto de las ECAI en Castilla y León, los colegios profesionales y el turno, los honorarios del TIPAI, las ECAI habilitadas en Castilla y León, las habilitadas en España, todos los boletines informativos de adopciones, así como la situación en los distintos países: Argentina, Bielorrusia, Bulgaria, China, Paraguay.

La información se va actualizando cada semana, aunque he de reconocer que a veces corre más que las posibilidades de la Administración, y es que en muchos casos estamos trabajando con países que tienen situaciones cambiantes de un día para otro. Esta información está disponible en formato Internet y en cualquier otro, de forma que desde cualquier delegación provincial de nuestras gerencias se puede imprimir y entregar inmediatamente a una familia que se dirija, en este caso, a la Administración.

En la fase de escolarización y he de decirle que entendemos que no existe discriminación. En nuestro caso es así, porque la Consejería de Educación y Cultura tiene en todas las direcciones provinciales una unidad específica de atención a la diversidad y porque el fenómeno de la inmigración en nuestra comunidad es relativamente reciente y no desmesurado en comparación con lo que sucede en otras Comunidades Autónomas; cuantitativamente hablando, los extranjeros incluidos los de países de la Unión Europea se cifran en unas 43.000 personas. Por lo tanto, la sociedad de Castilla y León, no viviendo un fenómeno como el que sucede en otras Comunidades Autónomas, está absorbiendo progresiva y adecuadamente este fenómeno.

En el caso particular de los niños adoptados, no tenemos constancia de ninguna situación problemática de escolarización, ya que tienen los mismos derechos que cualquier ciudadano que haya nacido en nuestra comunidad. En este sentido, a nuestra comunidad le interesa sobremanera por el efecto de la despoblación que haya más gente que en un futuro pueda seguir trabajando por nuestra comunidad.

En cuanto a los 708 euros están contemplados en el presupuesto de este año 2003. Figuran con cargo a las partidas de natalidad, concretamente en ese Programa de apoyo a la natalidad que tiene tres líneas principales; una es la prestación para un único pago por adopción o nacimiento de hijo; otra es para gastos de guarderías, que es gestionado por la Consejería de Educación y Cultura; y otra es para conciliar la vida laboral y familiar, que es gestionada por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo a través de la Viceconsejería de Trabajo. A nosotros nos corresponden estas dos modalidades, que se instrumentan cuando la familia, una vez inscrito el niño en el Registro Civil, las solicita. Es cierto que debe solicitar tanto el pago por nacimiento o adopción de hijo como por los gastos derivados del informe de idoneidad que realizan los colegios profesionales con los que tenemos convenios.

Las familias deben tener todas las garantías para poder dar a ese niño que llega desde otro país la mejor educación y las mejores condiciones de desarrollo en nuestra comunidad. Por eso no estamos solucionando el problema de una familia, estamos buscando la mejor familia para ese niño, no el mejor niño para esa familia. Lo fundamental en este caso es el niño. La familia debe tener todas las garantías de salud, de educación, de vivienda, de integración en la sociedad, etcétera, para garantizar el mejor futuro para ese niño.

En cuanto a si mantenemos los dos sistemas debo decir que lo vamos a hacer, aunque yo creo que va a depender de la familia porque el tiempo de tramitación debe ser el mismo. Esta es una garantía que deben tener las familias que deciden adoptar en Castilla y León, la única diferencia que yo puedo ver aquí es la de que en el TIPAI la familia debe adelantar el dinero, que se le devolverá al cabo del tiempo, que se puede ser de un año o algo más.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

En materia de regulación de ECAI, es evidente la sensibilidad y la preocupación del legislador, en este caso el autonómico, el de las Cortes de Castilla y León, intentando dotar a estos procedimientos de mayores garantías. Puede ser significativo que en la ley explicitamos una tipificación como infracción grave, sancionable con una multa de hasta 50.000 euros, el incumplimiento por parte de las ECAI de los deberes que les impone la normativa vigente o de los acuerdos convenidos con los solicitantes de adopción en defensa también de las garantías exigibles en esta actividad y en coincidencia con legítimas reivindicaciones planteadas por las ECAI para la protección de las actuaciones que llevan a cabo desde la legalidad se incorporó también

la tipificación como infracción grave de la intervención en funciones de mediación para la adopción sin haber obtenido la oportuna habilitación, es decir, que sancionaremos a aquellas ECAI que no tengan la acreditación oportuna.

En relación directa con las cuestiones relativas a la información, la ley mencionada incluía una previsión concreta para garantizar el derecho de los solicitantes a recibir una información veraz de las ECAI, es decir, aquí permitimos que una ECAI pueda presentar y deba presentar a los padres adoptivos todos los avales que la caracterizan, es decir, el número de familias con las que han trabajado, el número de expedientes tramitados o en curso, el tiempo medio de la tramitación u otros que puedan resultar de interés para la familia y que le puedan en cualquier caso dar la mayor información posible.

Está previsto también para más adelante, en los próximos meses, el estudio de una nueva normativa reguladora que responda a un nivel de exigencia mayor y a un planteamiento fundamentalmente garantista en todos los aspectos y particularmente en relación con la protección de las expectativas y los derechos de las familias solicitantes.

Queremos exigir más a las ECAI, pero no hasta el punto que pudiéramos hacer prácticamente imposible su desenvolvimiento, su trabajo y pudieran en algún caso querer dejar la actividad. En este sentido hemos tenido una experiencia en la comunidad autónoma de desacreditación de una entidad y que dejó en su momento 58 expedientes pendientes en los países de Brasil, Méjico, Bolivia y Colombia, y tuvimos que dar una respuesta lo más rápida posible coordinada y contundente, garantizando todas las actuaciones, y la verdad es que intentando buscar para esas familias de una manera personalizada las soluciones. A día de hoy todas las familias que en su caso no desistieron —alguna sí lo hizo— tienen afortunadamente ya un niño en adopción.

En cuanto a las ECAI, el problema de ADDIA ha acabado en un conflicto judicial. Se suscitó por los trabajadores de ADDIA en sus diferentes delegaciones. La falta de pago en los salarios, en los emolumentos, tanto a sus trabajadores como a los colaboradores internacionales que tenían en los diferentes países motivó en definitiva una suspensión de pagos, una quiebra, una desaparición de los titulares de la empresa, y eso ha acabado en un conflicto judicial del cual no tenemos resolución definitiva. En definitiva, estamos a la espera de una decisión, pero fue motivado, y que quede claro, por una quiebra económica de la empresa.

La inspección la hacemos a través de una unidad central que radica en Valladolid y es el servicio de inspección y Registro de Centros. Todas las ECAI deben estar registradas, autorizadas y acreditadas antes de iniciar su actividad. Ese servicio de inspección sólo ha realizado dos inspecciones porque no han sido necesarias más, ni a instancia nuestra ni a instancia de parte, y hasta el momento las ECAI que tenemos vienen funcionando adecuadamente, salvo la que ya he citado.

En estos últimos años hemos aprendido sobre el papel de las ECAI, los problemas que pueden presentar y la necesidad de regular de una forma más actual las relaciones entre las ECAI y las familias y entre aquéllas y la

Administración. De momento no podemos hacer gran cosa en los países donde ellas trabajan, pero es cierto que, en todo aquello que podamos, en nuestras Comunidades Autónomas debemos intentar regular mejor el papel de las ECAI. Sin embargo, teniendo en cuenta que esas entidades tienen su papel en este sistema, debemos salvaguardar las garantías que existen para ellas de tal manera que, como he dicho, haya un equilibrio entre las partes, no aprisionando sus objetivos ni menoscabando la seguridad de las familias y los ciudadanos a los que nos debemos.

Para nosotros, que actualmente estamos tramitando una modificación reglamentaria, en la cual se va a contemplar el decreto de las ECAI en un futuro próximo, cuando llevemos a cabo una regulación más extensa en el marco de la ley promulgada el pasado año por las Cortes de Castilla y León, estoy seguro, repito, de que las conclusiones a las que ustedes lleguen van a ser de muchísima utilidad, no ya sólo en lo que afecte a la normativa de nuestras comunidades y para nuestras familias, sino también para el desarrollo de los objetivos que las comunidades tienen en países ajenos al sistema de la Unión Europea.

El decreto sobre las ECAI en nuestra comunidad es de 1996, y considero que desde entonces —los primeros niños de adopción internacional llegaron a Castilla y León en 1997— todos hemos aprendido mucho. Por ello entiendo que ya ha llegado el momento en el que quizá haya que ir hacia una relación contractual para evitar la falta de garantía por parte de los padres que quizá podría consistir en una fianza que se exigiera a las ECAI, como usted dice, para que pudieran responder directamente, y no subsidiariamente la Administración. Creo que se deberían atar esos conceptos. Todas las comunidades trabajamos ahora en el seno de la Conferencia Sectorial a través de las reuniones de directores generales que periódicamente mantenemos con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y puedo asegurarles que en estas reuniones, que se celebran hasta cuatro veces al año, hay una excelente relación donde todos confluimos en la necesidad de garantizar lo mejor para nuestra gente y también, por supuesto, en este caso de adopción internacional, lo mejor para los niños y, dentro de lo posible, lo mejor para las familias que quieren adoptar y que van por este sistema.

— Directora del Instituto Catalán de la Acogida y de la Adopción (ICAA), D^a Victoria Perearnau i Regàs

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

El número de solicitudes registradas en Cataluña en el año 2002 ha sido de 2.111, frente a las 1.900 del año anterior. Es un número muy importante de solicitudes, pero no se corresponde exactamente con el número de expedientes tramitados porque, según nuestro reglamento, los solicitantes pueden presentar dos peticiones simultáneas, a dos países distintos. En cuanto a las tramitaciones, he de decir

que son pocas las familias que tramitan los dos expedientes a la vez, pero se da el caso de que algunas familias tienen abiertos los dos expedientes, a pesar de que sólo tramiten uno; de ahí, insisto, el número tan elevado de solicitudes. En los dos últimos años, los países escogidos preferentemente han sido China y Rusia, porque en ellos el tiempo de espera es menor, frente a otros países del centro o del sur de América, que contaban con una gran tradición a la hora de adopción, pero que ahora tardan aproximadamente entre dos años y medio y tres, y las familias consideran que es un tiempo excesivo.

El número de expedientes finalizados en el año 2002 ha sido de 1.056, tal y como se puede apreciar en el cuadro anexo que les he entregado, en el que aparecen especificados por países.

En relación a si puedo hacer una valoración de cómo está la adopción en España, debo decir que, actualmente, gracias a Internet se puede tener mucha información. La tenemos de muchos países y podemos estar conectados con las diferentes web de Francia, Italia. Yo observo que las adopciones en España no van mal. Por ejemplo, con respecto a Francia, superamos el número de solicitudes y el número de niños que se adoptan. Por lo tanto, las adopciones en España van bien y en los últimos años y por las reuniones que tenemos interautonómicas observamos que se ha hecho un proceso muy bueno en cuanto a favorecer y unificar los criterios de adopción.

Evidentemente, desde mi punto de vista, se echa en falta la apertura de más países. Como el instituto está sólo especialmente dedicado a esto, desde el mismo viajamos mucho a los países. Por ejemplo, la semana que viene me voy a Kazajstán, porque es un posible país en el cual escribiendo a la embajada de allí, a la embajada española y al cónsul honorario que tenemos en Cataluña me indicaron que es un país potencialmente apto para adoptar y voy a ver si podemos hacer un convenio y acreditar una ECAI para establecer lazos.

Porque, evidentemente, con tantas solicitudes que tenemos con los países que están un poco colapsados tenemos que ser imaginativos y abrir países. Una de las ECAI que abrimos hace poco ha sido en Etiopía y la verdad es que nos ha ido muy bien. Han venido 15 niños en tres o cuatro meses, por lo que pienso que puede ser un país muy válido para adoptar. Evidentemente, hay que hacer pedagogía a las familias señalando que los niños vienen con unos handicaps de salud, raza, etcétera, pero las familias poco a poco van entrando y van haciendo las solicitudes en estos nuevos países.

Las familias lo que valoran es la rapidez en cuanto a las asignaciones de los niños, no les gusta que se eternicen. Sí es verdad que los que hacen la solicitud para Rusia —que tiene un componente de rapidez— también quieren que el niño sea lo más parecido a nosotros, pero al que hubiera hecho una solicitud a Madagascar o a la India tampoco le importa hacer una solicitud a Etiopía. Es bueno que vayamos haciendo esta pedagogía, pues en los países de África es donde verdaderamente tendremos que hacer más peticiones, porque es donde hay más niños y pueden salir más en adopción.

En cuanto a la relación con los países de los niños, ya he hablado de ello. Desde 1997 que estoy yo hemos estado en

Colombia, en Perú, en la India, en Nepal, en Ucrania, en Rusia, ahora me voy a Kazajstán, es decir, vamos teniendo un movimiento y contacto con los diferentes países.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Nos encontramos con que cada vez familias más mayores se dirigen a nosotros para solicitar una adopción. No tenemos limitada la edad, aunque procuramos que las familias que tienen una diferencia generacional muy acusada comprendan que el niño necesita tener unos padres jóvenes que atiendan todas sus necesidades: jugar a la pelota, etcétera. Si una persona de sesenta y cinco años lo solicita, pocas ganas tendrá de jugar con el niño. Este tema lo vamos trampeando como podemos. Se suele dar la circunstancia de que normalmente un miembro de la pareja es bastante más joven, sobre todo en segundos o terceros matrimonios, y en ese caso tenemos en cuenta la edad del más joven. Pero es un tema que nos preocupa, porque vemos que cada vez hay más familias que se deciden a hacer una adopción con sesenta años, y más que padres deberían ser ya abuelos, aunque ellos quieran ser abuelos-papás y quieran serlo todo.

En cuanto al reglamento de protección de menores y de adopción internacional, me estoy refiriendo al Decreto 127/1997, tardará bastante en ser modificado. ¿Por qué? Porque este decreto fue fruto de una problemática muy importante que se produjo en Cataluña. Creo que fue una de las problemáticas más importantes a las que se ha enfrentado el Gobierno de la Generalitat. Entidades, familias, partidos políticos, colegios profesionales, todos estaban en contra de un reglamento, que se aprobó con anterioridad. Allí se manifestó el descontento de todos los implicados, de todos los agentes, respecto a una política que se estaba llevando a cabo sobre adopciones y sobre todo adopciones internacionales. En aquel momento, la consejera de Justicia suspendió transitoriamente este reglamento y se comprometió a que, en el plazo de tres meses, elaboraría un reglamento nuevo, consensuado con todos los agentes implicados. Todos los partidos políticos del Parlamento de Cataluña, todos los colegios profesionales, todas las asociaciones de familia hicieron sus aportaciones. Fue un reglamento totalmente consensuado con todos los implicados. Es muy actual. Se trataba de un reglamento bastante de mínimos en el sentido de que se podían ir introduciendo algunos cambios. Yo creo que nos va a servir durante bastante tiempo. Es suficientemente válido y ágil como para poder tramitar todas las adopciones, también las internacionales. En aquel momento también se pidió que la catedrática Alegría Borrás elaborara un dictamen. Ella fue la que trabajó todo lo relativo al convenio de La Haya. Pienso que este reglamento será válido durante muchos años.

En Cataluña no tenemos ningún caso de expediente suspendido por caducidad; sólo se han producido casos de caducidad de documentos y, para evitarlo, cada tres años hacemos una revisión de todos los expedientes y mandamos a los diferentes organismos competentes todos los docu-

mentos con el fin de actualizarlos y que todas las familias tengan su expediente renovado. Es decir, si alguna familia inicia su tramitación con Perú —que es un país que está tardando muchísimo en finalizar el procedimiento— y éste se prolonga durante más de tres años, les enviamos el certificado y el informe psicosocial actualizado, para que los puedan tener siempre al día y siempre vigentes.

El tiempo medio de espera para la adopción internacional es muy difícil de precisar porque depende de cada país y de las circunstancias. Nosotros hemos podido apreciar que existe una relación directa con el número de solicitudes, no sólo de Cataluña sino también del resto del Estado español, de Francia, Italia y el resto de Europa. Todos los países solicitantes nos dirigimos hacia unos países determinados que, en un momento dado, pensamos que funcionan bien y, de la misma manera que nosotros enviamos una avalancha de solicitudes a ese país concreto, otros muchos países de nuestro entorno actúan de la misma forma, provocando que éste se colapse. Hay que tener en cuenta que, gracias a Internet, tenemos la oportunidad de estar muy al día y cuando se aprecia que un país concreto funciona bien, todos los países solicitantes enviamos allí nuestras peticiones y provocamos un cierto bloqueo, tal y como pasó con China el año pasado —donde tuvieron que establecer una cuota para poner un poco de orden—, y tal y como está pasando este año en Rusia, porque todos los que antes habían formulado su petición en China, remitieron la solicitud a Rusia, que también está estableciendo unos límites: que las solicitudes no se puedan hacer por libre sino a través de ECAI, de manera que puedan establecer un orden en el número de solicitudes.

¿Existe un registro de quejas de los solicitantes de adopción? Regulado por decreto como tal nosotros no lo tenemos, pero como en muchas otras cosas, sí se contabilizan todas las quejas que no tienen que ver con las ECAI. Lo que sí está regulado es el registro de quejas de las familias que tramitan a través de ECAI, pero para las que no utilizan esta mediación, nosotros recogemos las quejas y sugerencias, y las vamos contabilizando y respondiendo. Por tanto, el registro de quejas de ECAI existe, lo tenemos regulado por el Decreto 97/2001, de 3 de abril,

Desde el 3 de abril de 2001, que es cuando se crea por decreto el registro de quejas de las ECAI, ha habido doce quejas. Por países corresponde una para Ecuador, otra para Bulgaria, una para Nepal, una para El Salvador, cinco para Rumanía, una para Ucrania y dos para Nepal.

En cuanto a los motivos de las quejas presentadas, por lo general casi todas las quejas de las familias que se dirigen a las ECAI es por las tarifas, que consideran demasiado elevadas puesto que no ven compensada suficientemente la información que se les da en relación con el dinero que han adelantado. Únicamente ha habido una queja concreta en cuanto al trato recibido por parte de un representante de una ECAI en el país de origen del menor, las demás han sido por considerar el precio demasiado elevado.

¿Quiénes elaboran los informes psicosociales para otorgar el certificado de idoneidad de la familia adoptante. En un principio en el año 1997 nosotros teníamos un convenio con los colegios profesionales de psicólogos y trabajado-

res sociales, con el famoso turno de oficio para hacer la valoración, que luego se denominó TIPAI. Como en Cataluña había un poco de descontrol porque con el número de solicitudes tenía que haber muchos equipos trabajando, y por parte de los colegios no se hacía ningún control sobre sus colegiados, vimos que era mejor romper el convenio y crear un nuevo sistema de valoración. Se crearon unos equipos compuestos por psicólogos y trabajadores sociales, ya que el informe que se ha de elaborar es psicosocial, pero adscritos a unas asociaciones o fundaciones que nosotros llamamos ICIF, Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar. Ello nos daba las garantías de que al estar bajo la tutela de estas entidades, estaban respaldados todos los criterios que se impartían en colaboración con el instituto, que es el que tiene que dar las normas y criterios que tienen que seguir estas entidades. Celebramos reuniones periódicamente con estas instituciones, y vamos consensuando todos los criterios a medida que nos encontramos con problemáticas diferentes y cambiantes. Estas reuniones se hacen cada mes o mes y medio e, incluso, otras veces impulsamos reuniones de colaboración entre las entidades que hacen la valoración y las ECAI, o bien entre las entidades de selección con las asociaciones de padres. En Cataluña nos gusta que todo el mundo esté integrado en el proceso para que así todas las líneas de actuación sean lo más consensuadas posible. Los equipos son multiprofesionales con un mínimo de un psicólogo, un psicopedagogo y un asistente social.

En Cataluña a diferencia de otras comunidades, la entidad pública no hace el servicio gratuito en la adopción internacional. Pensamos que la adopción es una medida de protección de la infancia, por lo tanto, si una familia opta por un menor de otro país, sería la entidad del país la que debería hacerse cargo de este coste. Como, evidentemente, el sistema económico de estos países no pueden hacer frente a ello, nosotros pedimos a las familias que solidariamente se hagan cargo de este proceso, tanto de la selección de familias como del coste de todo el proceso de adopción. Nosotros tenemos muy claro que la adopción es una medida de protección de la infancia, y los recursos económicos que se tienen en Cataluña son para paliar los problemas de la infancia que nosotros tutelamos. Sí es verdad que hay un proyecto de ley de ayudas a las familias, ya aprobado por el Gobierno de la Generalitat y que ahora está en el Parlamento, en el que se establece que las familias podrán recuperar el 50 por ciento de todos los gastos ocasionados por la adopción internacional, y aquí se incluye, evidentemente, el informe psicosocial y la tramitación de todo el expediente. Una vez aprobada esta ley se desarrollará por un decreto, en el que se establecerán las bases de qué familias serán las beneficiarias para acogerse a este 50 por ciento de los gastos realizados. En cuanto al tiempo que tardan las entidades en elaborar el certificado de idoneidad o valoración es un máximo de seis meses.

Aparte de los informes psicosociales que se elaboran, se mandan al país, y que consideramos los datos mínimos que tienen que tener los países para poder conocer un poco a las familias que han solicitado un menor, hacemos también una fase de formación que dura dos días completos, empieza el viernes por la mañana y acaba el sábado por la

tarde, en la que intentamos que las familias tengan el máximo de conocimiento y estén seguros de lo que van a hacer, porque la base del éxito en las adopciones internacionales es dar una buena información y una buena formación. De ahí que el plazo sea de seis meses, porque primero se hace el cursillo intensivo y luego viene la etapa de las entrevistas individuales para elaborar el informe psicossocial.

¿Cuál es el coste medio de estos informes? Cuando es un informe completo, es decir, cuando se trata de una familia que se dirige por primera vez al instituto y nosotros no tenemos ninguna información, el coste es de 902 euros. En posteriores solicitudes y si se ha de hacer alguna actualización, bien porque han tenido algún hijo o por la circunstancia que sea se debe modificar un poco el informe, consideramos que tiene que ser menor y, entonces, el coste de este informe de actualización se estipula en 360 euros.

El certificado lo emite el organismo competente. Ahora bien, a estas entidades sólo les pedimos que nos hagan una propuesta técnica de idoneidad. Una vez hecha esta propuesta técnica, en Cataluña contamos con un comité técnico de valoración, formado por personas de la administración y personas externas a la misma —en él hay un representante del Colegio de Psicólogos, un representante del Colegio de Trabajadores Sociales, un representante de las asociaciones de padres, un representante de las ECAI, un representante de las ICIF, que nos hacen la valoración, además de tres personas del instituto—, que revisa todas las propuestas técnicas, las cuales se ratifican o rectifican, tras lo cual el instituto emite la resolución de idoneidad. Nosotros entendemos que la resolución de idoneidad es genérica, es decir, cuando una familia se dirige al instituto, nosotros valoramos si es idónea o no para la adopción. Por tanto, ahí se resuelve la idoneidad de las familias.

Para emitir el certificado de idoneidad —en nuestra opinión, éste es el documento que da pie para incoar el expediente en el país de origen del menor—, nosotros consideramos los criterios de los solicitantes y los de los países de origen del menor. Por ejemplo, puede ser que una familia sea valorada idónea y, sin embargo, por ser una pareja de hecho que quiere tramitar una adopción de Nepal, no hemos emitido certificado de idoneidad, aunque consideráramos que eran idóneos, porque Nepal requiere que se trate de un matrimonio para poder tramitar un expediente. De esta forma, vamos orientando a las familias para que se dirijan a un país u otro. ¿Por qué lo hacemos? Al principio estaba muy relacionada la resolución de idoneidad con el certificado. Sin embargo, observábamos que muchas familias cambiaban de destino, por la situación que ofrecían los distintos países, y había que repetir todo lo relativo a la idoneidad. De esta forma conseguimos agilizar todos los procedimientos.

En cuanto a los requisitos para la expedición del certificado de idoneidad, las circunstancias que se tienen en cuenta por parte de los equipos técnicos de valoración están descritas en el artículo 71 del Decreto 127/1997, de 27 de mayo,

Evidentemente, hay unas circunstancias personales, ámbito donde se valora el equilibrio personal adecuado, la estabilidad en relación a la pareja, el informe de salud fí-

sica y psíquica, que permita una atención adecuada al menor, como la existencia de una flexibilidad en las actitudes, etcétera. También hay otras circunstancias familiares y sociales que se valoran, por ejemplo, que el entorno de relaciones sociales de los solicitantes sea adecuado y favorable para incorporar un menor a la familia. También se tienen en cuenta las circunstancias socioeconómicas, es decir, que exista una situación económica que permita la atención a un menor. Evidentemente, entendemos que se han de dar las condiciones económicas mínimas, ya que normalmente estos menores son apartados de sus entornos por una situación económica que no le es favorable. Por tanto, no consideramos bueno poner al menor en una situación familiar idéntica a la que antes tenía y por la que se le ha tenido que tutelar.

Otras circunstancias que se tienen en cuenta son las aptitudes educadoras de las familias adoptantes, así como que su entorno social también sea favorable a esta tarea educativa. Y, finalmente, pensamos que es muy importante que no se excluya el sexo de manera apremiante, aunque ya sabemos que hay familias a las que sí les importa este apartado, de manera que si desean una niña, sabemos que dirigen sus solicitudes a países como China, lugar del que conocen que sobre todo vienen niñas, y si prefieren un niño, las familias ya saben que han de dirigirse a países como Ucrania o Rusia, de donde mayoritariamente vienen niños. Por tanto, nosotros sabemos que las familias se dirigen a unos u otros países también por esta razón.

Pensamos que se puede denegar la idoneidad siempre que en su núcleo familiar no se encuentren las condiciones descritas anteriormente para hacer la valoración.

Respecto a quién otorga el certificado de idoneidad, ya he explicado antes que las entidades hacen una propuesta técnica y es el comité de evaluación el que rectifica o ratifica estas propuestas técnicas y el instituto el que expide la correspondiente resolución y el certificado de idoneidad. En cuanto a la colaboración con las asociaciones de familias adoptantes y cuántas asociaciones de este carácter existen en la Comunidad de Cataluña, nosotros tenemos relación con la Federación de Asociaciones de Familias para la Adopción, que integra a las siguientes: Adopción, Familia y Mundo (Adofam); Asociación Malagassy; Amigos del Nepal; Asociación de familias adoptantes de China; Asociación de solidaridad con los niños de Nicaragua; Puente para la adopción de niños y niñas de la India; Asociación en defensa del derecho de la infancia y la familia; Amigos de los niños de Marruecos; Asociación de familias adoptantes de Rusia y Asociación Timoun, de Haití. Por el registro de asociaciones, sabemos que hay más, porque, cuando una asociación se quiere acreditar, conocemos sus estatutos, pero no se han puesto en contacto con nosotros. Por tanto, me he referido a las que tienen relación con nosotros, que es fluida y en la que tratamos de todas las cuestiones que hacen referencia a los respectivos países.

Respecto a cuál es la colaboración establecida entre la comunidad autónoma y las asociaciones implantadas en el territorio, como he dicho anteriormente, celebramos reuniones periódicas para unificar criterios y recoger sugerencias e impresiones. Por tanto, es una relación estrecha y creo que hay que valorarla muy positivamente.

En cuanto a si en la actualidad existen problemas en la relación entre las Comunidades Autónomas y las asociaciones de familias, creo que no existen. Es evidente que estas asociaciones, además de cumplir con la tarea de atender a sus asociados, también cumplen con su función reivindicativa ante la administración. Así, quieren conseguir que todo el proceso de adopción internacional sea gratuito. No obstante, como he descrito anteriormente, pensamos que de momento no es posible.

¿Qué información y formación se da a las familias sobre el proceso de adopción internacional? Ya en el proceso de estudio y valoración, tal como he dicho, hacemos unas sesiones informativas y formativas. También, por parte de las ECAI, una vez que tienen la idoneidad, hay unos tiempos de formación. Esto sirve para aplacar el tiempo de espera. Se les va dando una información más concreta del país por el cual han hecho ellos la solicitud. En la valoración le hacemos una formación más genérica y cuando van a las ECAI ya es una formación más concreta del país al cual van a dirigirse.

¿Quiénes imparten esta formación? Evidentemente tanto las ICIF, a través de sus equipos multidisciplinares, como los psicólogos y los trabajadores sociales que tienen las respectivas ECAI. Muchas veces imparten, incluso, conocimientos básicos de la lengua para que se puedan entender en los primeros momentos de la incorporación de los menores.

El proceso de formación trabaja sobre las implicaciones y las repercusiones que tiene todo proceso de adopción en los menores y en las familias. Nosotros lo hacemos con grupos de varias familias y pasamos unas herramientas que dan pie para provocar el diálogo y así pueden las familias tener una inmersión más profunda del tema de la adopción.

¿Existe un servicio postadopción para las familias adoptantes? Reglamentado por la Administración no, pero sí hay algunas asociaciones de padres y algunas ICIF que lo ofrece.

¿Quién realiza los informes de seguimiento para la incorporación de los menores? Nosotros sólo lo hacemos cuando el país lo requiere. Si el país no lo requiere, los informes de seguimiento no se hacen.

Nosotros dejamos a las familias que opten y que elijan libremente qué profesionales quieren que se lo hagan, es decir, bien los profesionales de la ECAI que han tenido el contacto últimamente del proceso o bien las ICIF que les hicieron la valoración. Las familias libremente escogen una entidad u otra. Como todas están supervisadas por nosotros y les damos los criterios, para nosotros son las dos opciones son suficientemente válidas.

¿En cuánto tiempo se realiza el seguimiento? Esto depende de cada país. Puede ser cada tres, seis o doce meses, depende de las solicitudes de los diferentes países.

¿Por qué procedimiento se envía al país de origen de los menores adoptados los informes posteriores de adopción? ¿Quién los envía? Para los países signatarios del Convenio de La Haya el organismo competente es la ECAI o nosotros directamente quienes lo enviamos al país. Para países que no son signatarios del Convenio de La Haya se hace siempre a través de la representación diplomática.

En cuanto al número real de expedientes tramitados, y teniendo en cuenta que en Cataluña se puede hacer la doble solicitud de adopción, creo que son unos 250 menos respecto del número de solicitudes que tenemos. Es decir, las familias pueden tramitar dos expedientes, pero depende del país de que se trate. Lo que nosotros hacemos cuando las familias eligen esta opción es informar a los respectivos organismos competentes de cada país explicándoles que esa determinada familia está tramitando otro expediente también en otro país. La verdad es que la respuesta generalmente ha sido que a ellos no les importa siempre y cuando en el momento en que se produzca la asignación del niño la familia les comunique que no va a ir a buscarlo. Tenemos experiencias de países que no quieren que esto ocurra. En ocasiones hemos tenido familias a las que se les han concedido prácticamente al mismo tiempo las dos asignaciones. Siempre lo hemos solucionado hablando con los organismos competentes y pidiéndoles que retrasasen un poco el juicio para que la familia pudiese quedarse con los dos menores. No ha habido problema en cuanto a asignaciones, cohesión con la familia y con los menores de esos dos países. En principio nos ha ido bien, pero en estos casos, como es evidente, nosotros hacemos un seguimiento más en profundidad y con más ayuda ya que pensamos que en casos así nos necesitan más. De todos modos, tampoco hay demasiadas familias que tramiten los dos expedientes al mismo tiempo sino que lo hacen en tiempo diferenciado.

Nosotros hemos tenido pocas familias a las que les cogiera el cierre de adopciones por parte de las autoridades rumanas. Además, a todas ellas les fuimos anunciando que ese cierre seguramente se iba a producir, con lo cual, se dirigieron a otros países, y de hecho casi todos tienen ya su niño adoptado de Rusia o de China. Es decir, esas familias no cerraron su expediente de adopción en Rumanía a la espera de ver qué hacían en aquel país, pero por nuestra parte tampoco nos vimos demasiado apurados por casos de familias con un solo expediente de adopción. A las pocas que había —creo que eran 35— les solucionamos su caso con facilidad porque su expediente ya había entrado en la Corte y ya se estaba tramitando en el juzgado. Y los que ya habían iniciado un segundo expediente en otro país, como acabo de decir, ya tienen un niño adoptado y, por tanto, no tienen ningún problema a ese respecto.

En cuanto a la caducidad de los documentos, nosotros lo controlamos. No sé si en las otras comunidades se funcionará así, pero nosotros, al estar constituidos en organismo autónomo para adopciones de niños de Cataluña, para adopciones internacionales y acogidas, seguramente podemos dedicar mayores recursos que otras comunidades. En las reuniones interautonómicas que tenemos yo veo que las direcciones generales de atención al menor tienen una multiplicidad de problemas que nosotros no tenemos. Por ejemplo, las tutelas de niños de Cataluña las lleva la Dirección General de Atención al Menor. Yo sólo me dedico a valorar a las familias de acogimiento y de adopción y sobre todo a promover los expedientes de adopción internacional. Esta división nos permite que estemos más al tanto de todos los expedientes.

En relación con la falta del certificado de adoptabilidad de algunos menores, lo cierto es que no creo que nos haya-

mos encontrado con casos así. Sí es verdad que en Nepal tenemos una ECAI para aquellas familias que requieran sus servicios, pero al no ser un país ratificante del Convenio de La Haya las familias también pueden ir por libre. Allí está el cónsul de España, que hace casi de ECAI —él dice que sólo realiza su papel de cónsul, que solamente informa sobre los requisitos de ese país para adopción—, pero la verdad es que algunas familias nos han dicho, por ejemplo, que el propio cónsul les ha puesto en contacto con algún orfanato. Y alguna vez que el cónsul hizo alguna gestión de este tipo ocurrió que el niño no pudo venir a España por no tener el certificado de adoptabilidad. Por eso, aunque nosotros les decimos a las familias que si el país no es ratificante del Convenio de La Haya pueden optar libremente por tramitar ellos el expediente, el ir por una ECAI les da la garantía de que no se van a encontrar con situaciones difíciles que luego hay que resolver desde España a base de llamar a las embajadas. De todos modos, no podemos obligar a las familias a que vayan por ECAI.

En cuanto al seguimiento y su gratuidad, es otro de los puntos a considerar aparte del certificado de idoneidad y la tramitación del expediente. También quieren que el seguimiento sea gratuito.

Hay países que lo piden hasta que el niño cumple 18 años y cada año tienen que mandar un informe. Nosotros, para evitar el coste de hacer un informe de seguimiento cada año, sí les autorizamos —evidentemente supervisados por nosotros— a que remitan al país un informe médico del menor, un certificado de la escuela en el que conste que el niño va bien. Nosotros, como tenemos mucha relación con la familia, cuando surge algún problema con alguna familia concreta, a través de los servicios sociales de base les indicamos que estén al tanto con determinado caso, etcétera, estamos muy relacionados con todos los trabajadores sociales de los diferentes barrios para que estos informes se vayan haciendo.

Hemos tenido algunas familias que, por reivindicar que el informe de seguimiento sea gratuito, se han negado a realizar el informe, pero en cuanto les comunicamos que nosotros lo que vamos a hacer es notificarlo al país y que lo único que están haciendo es perjudicar a futuras familias, etcétera, se avienen y al final casi todas nos han hecho los informes. Si hay alguna que no lo ha hecho ha sido más bien por despiste que por mala fe.

Esto en cuanto a las familias que no van por ECAI, porque respecto a las que van por ECAI el informe se hace de oficio cada seis meses. Ahora bien, como tenemos casi más de la mitad de las familias que van por libre, ellos mismos se ponen en contacto para recabar el informe de seguimiento, etcétera, es decir, existe una buena relación.

En relación con la solicitud doble, tal y como he comentado anteriormente, no nos presenta problemas, ya que si hemos comunicado esta intención a los diferentes organismos competentes ninguna vez nos han puesto alguna condición para que sólo se tramitara uno. Siempre dicen, de acuerdo, pero si nosotros hacemos una asignación lo que queremos es que vengan. Como las familias ya saben esto, porque se lo decimos, sólo nos hemos encontrado con un caso, pero fue más bien por un cambio de país, que no nos dio tiempo de comunicarlo; sí lo notificamos al insti-

tuto colombiano y esto no lo tramitaron directamente en la regional y hubo un desfase en las notificaciones. La persona que tenía la doble solicitud era una señora sola, y manifestó que no se veía capaz de tener los dos niños porque, además, dio la casualidad que vinieron los dos niños muy pequeños. Nosotros dijimos: qué mala pata, con la cantidad de familias que desean niños pequeños.

En cuanto al número de ICIF, son asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro constituidas y registradas tanto en el registro de entidades del Departamento de Justicia como en el registro de entidades sociales del Departamento de Bienestar Social. Dentro de sus fines tienen la protección de la infancia. Estas entidades que nos hacen la valoración están constituidas especialmente para orientar a la familia. Es decir, tienen mucha experiencia en lo relativo a la valoración de familias y tratamientos con niños.

¿Cuántas están operando en Cataluña? Tenemos cuatro para Barcelona, una en Gerona, otra en Tarragona y otra en Lérida. Con este número de entidades podemos hacer el control y la supervisión y todos los criterios son unificados para todas las familias. Evidentemente, existe el componente personal del profesional que tienen delante, pero lo que sí es verdad es que al tener un mismo sistema, al tener siempre reuniones periódicas, nos ponemos de acuerdo en los criterios, por lo que el tratamiento es bastante homogéneo.

He dicho antes que los países de procedencia deberían costear la tramitación del expediente. Yo pienso que si tenemos claro que la adopción es una medida de protección de la infancia, nosotros con los recursos públicos de Cataluña tenemos que proteger a la infancia de Cataluña; otra cosa es que estos países no puedan y les ayudemos, pero lo que pensamos en ese caso es que debe haber ayudas de país a país; más que en el tema de la adopción en concreto, hay que ayudar y ser solidarios con el país en general, porque si te centras sólo en la adopción, parece que lo estás comprando —aunque no me gusta utilizar esta palabra—. Si de verdad se quiere hacer cooperación, nosotros a través del Departamento de Presidencia que tiene competencia en el tema de cooperación, podemos ayudar a los diferentes países, pero no en concreto creando orfanatos, sino que, por ejemplo, ayudamos a montar un hospital o instalaciones concretas con las que el país se vea gratificado, pero que no estén relacionadas directamente con la adopción.

Las ayudas tienen que venir por un criterio más universal; es decir, ahora, tal como he dicho antes, el Gobierno ha aprobado un proyecto de ley para ayudas a las familias que tiene muchas fases, y una de ellas es este fenómeno de las adopciones, y por eso lo vamos a hacer a través de las familias, no a través de las entidades. Algunas ECAI nos han manifestado que no encuentran justo que nosotros ayudemos a las familias y en cambio no se las ayude a ellas, porque éstas se sustentan con los expedientes y las tramitaciones que realizan. Si un país no funciona bien, hacen pocos expedientes y eso repercute en su dinámica económica. A partir de aquí vamos trampeando caso por caso cuando se producen estas situaciones. En la India ha tenido lugar un parón muy importante debido a la dinámica del país, que sufre muchas presiones por parte de todas las comunidades islámicas que no están a favor de la adopción internacional y potencian mucho la adopción interna, y la ECAI ha atra-

vesado una situación económica difícil, y, en ese caso, en el Instituto les ayudamos en la tramitación, etcétera. Pero ayudamos caso por caso porque no queremos hacer algo generalizado.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Actualmente existen ocho ECAI acreditadas en Cataluña: seis lo están por el Decreto 337/1995, de 28 de diciembre, y otras dos lo están por el nuevo Decreto que es el 97/2001,

¿Cuántas asociaciones son? Ayuda^{1/2}m, que está acreditada para Bulgaria y Colombia; AAIM, que está acreditada para Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Rumanía; Adopta, que está acreditada para Ucrania, Perú y Guatemala; el Instituto Genus, que está acreditado para China; Bradopta, que está acreditada para Brasil; Associació d'Iniciativa Pro Infància que está acreditada para Etiopía y Costa de Marfil, y Yamuna, que está acreditada para Madagascar y la India.

Las seis primeras, tal como he dicho, están acreditados por el Decreto 337/1995, y fueron acreditadas mediante la presentación de un proyecto que se valoró positivamente; se aceptó el proyecto y las acreditamos. En las dos últimas la diferencia ha estado en que hemos hecho un concurso público, y ahora estamos a punto ya de resolver otro concurso público de acreditaciones para seis países diferentes, pero no los he citado porque aún no está la resolución definitiva, estamos en fase de alegaciones por parte de las entidades que se presentaron. Por cierto, quiero decirles que se ha conseguido mucho éxito porque para un país se han presentado diez entidades con proyectos muy elaborados, y estamos muy contentos porque se han superado todas las entidades con gran rigurosidad.

¿Cuáles son las ECAI con acreditación suspendida o cancelada por la comunidad autónoma? Sólo una que seguramente ya la deben conocer, que es ADDIA, porque estaba acreditada para otras Comunidades Autónomas. ADDIA fue de las primeras ECAI que se acreditaron en Cataluña. Fue acreditada el 3 de diciembre de 1997 por resolución administrativa y para diferentes países. Hasta aquí todo funcionaba relativamente bien. En julio de 2000 se acreditó para Brasil. A partir de ahí fue cuando empezaron a surgir los problemas. Yo creo que no tuvieron suficiente conocimiento de todo el procedimiento práctico —aunque en el proyecto sí lo detallaban—, no hicieron los viajes suficientes, y a pesar de que en Cataluña habían suscrito el contrato con 100 familias, el número de adopciones constituidas era sólo de dos. A nosotros nos preocupó mucho esto y les prohibimos que hicieran nuevos contratos con más familias hasta que no resolvieran este problema. A partir de ahí empezaron los problemas económicos. Aparte de las auditorías que las ECAI nos mandan cada año, nosotros hacemos también otras. Comprobábamos que en Cataluña podían funcionar suficientemente con los contratos que tenían; ahora bien, si imputaban todos los contratos que tenían a las otras Comunidades Autónomas, en el cómputo general tenían pérdidas. Nosotros les dijimos que ellos estaban acre-

ditados para Cataluña y todos los recursos que venían de las familias de Cataluña tenían que estar imputados sólo para Cataluña, de modo que no nos imputaran pérdidas que tuvieran, por ejemplo, en Castilla-La Mancha y en otras comunidades. Ya sabíamos que era una fundación que se había inscrito en el Registro de Entidades de Madrid porque era a nivel estatal, pero nosotros lo habíamos acreditado sólo para el territorio de Cataluña. Al ponerles estas trabas de que todo lo que habían ganado a través de los contratos que habían hecho con familias, sólo lo podían imputar en Cataluña, fue cuando se encadenó el que no pudieran pagar a los representantes que tenían en los países, no se activaran los expedientes y que hubiera una cadena de despropósitos resultando fallida para Méjico, Colombia y Bolivia; con Brasil tuvieron unas querellas por parte de las familias que hace poco se resolvió en el Juzgado, y la empresa aseguradora ha tenido que pagar a todas las familias de Brasil todas las aportaciones que habían hecho, que oscilaban alrededor de unas 400.000 pesetas. Esta ha sido la única situación que hemos tenido desagradable con una ECAI.

A algunas otras ECAI que también hemos controlado que tenían algunas situaciones de pérdidas, desde la comunidad se les ha ayudado porque han querido colaborar con nosotros. ADDIA, en vez de favorecer que nosotros les hiciéramos las preguntas y que les pidiéramos toda la documentación, se pusieron como parte enfrentada en el proceso y fue muy desagradable porque incluso hicieron algunos informes que mandaron a Unicef, a los servicios sociales internacionales, a muchos organismos competentes, al ministerio también, al Defensor del Pueblo, en contra de la política de la Generalitat. En lugar de favorecer el que nosotros les pudiéramos ayudar, se pusieron en contra, supongo que fue porque se vieron acorralados; tuvieron una mala actuación y no pudimos ayudarles.

Hay algunas otras ECAI a las que desde la Administración les hemos tenido que ayudar porque no podían continuar, y lo hemos hecho evidentemente por favorecer a todas las familias que tenían suscrito un contrato.

¿Cuáles son los procedimientos de control de las ECAI por parte de la comunidad autónoma? Están reflejados en el Capítulo III del Decreto 97/2001. Aparte de que tienen que presentarnos anualmente su auditoría, como he dicho, nosotros hacemos una supervisión de la misma, también anualmente.

¿Qué control ejerce en su caso la administración autonómica sobre los costes de procedimiento de la adopción internacional? El control sobre el precio viene reflejado en el artículo 19 del decreto. El control se ejerce sobre el precio tarifado por las ECAI. En este decreto, para poder acreditar, hay tres grupos de gastos: Uno es el precio tarifado, que es lo que la ECAI puede imputar por los servicios profesionales y por la infraestructura que imputa en cada uno de los expedientes. Un segundo bloque de gastos viene reflejado por el coste del expediente en Cataluña y las legalizaciones y todo lo que se tenga que hacer para legalizar en el Colegio de Notarios. El tercer bloque de gastos viene determinado por lo que se imputa en el país de origen de los menores, es decir, los costes judiciales, el representante, si hay un abogado que tenga que actuar y todas las legalizaciones e inscripcio-

nes registrales en el consulado de las respectivas embajadas. Este precio tarifado es común para todas las ECAI a partir de ahora.

En cuanto a las tarifas que causan las quejas, no sabemos cómo solucionarlo. La verdad es que hemos ajustado muchísimo el precio que llamamos tarifado, que es el que imputan las entidades en cada expediente. Nosotros obligamos a las ECAI —me imagino que en todas será así— a tener un equipo multidisciplinar formado por un psicólogo, un trabajador social, un abogado y un administrativo. Si se suman los sueldos de estas personas y se imputa la parte correspondiente de alquiler, teléfono, fax, gastos de Seguridad Social y todo eso, la cifra no se puede bajar de las 450.000 pesetas. Hemos hecho muchos números para conseguirlo, pero no hemos podido. Nosotros se lo vamos explicando a las asociaciones de padres y demás, y ellos lo entienden, pero como es lógico ellos hacen fuerza para que este precio pueda bajar. En todo caso, las quejas van más encaminadas a que la Administración subvencione parte de ese precio tarifado. Por nuestra parte, lo que queremos es que esas cantidades reviertan en las familias para que puedan recuperar el 50 por ciento de los gastos que han tenido.

En cuanto al concurso público para las ECAI, tengo que decir que cada vez hay más entidades o agrupaciones de profesionales que se ven capacitados para constituirse en ECAI. En las diferentes facultades de Derecho, de Psicología y de trabajo social siempre hay másters que hacen referencia al tema de adopción internacional, la gente se apunta, les gusta, y hay muchos profesionales que han acabado la carrera y ven en este tema una posible salida de trabajo. Se agrupan unos cuantos profesionales para constituir una ECAI, nos presentan muchos proyectos, pero vemos que muchos de ellos no tienen la consistencia de lo que verdaderamente es una ECAI, en el sentido no sólo de tramitación o de ayuda jurídica en el proceso de adopción, sino que tiene que haber todo un componente de filosofía y de ayuda a las familias en todo el procedimiento: psicológico, social, legal. Por eso pensamos que era mucho mejor convocar concursos públicos para asociaciones que ya tienen una trayectoria en el campo de la familia y de la infancia, y pensamos que era más operativo hacerlo por concurso público. Se publica en el Diario Oficial, hay unas bases y francamente hemos tenido proyectos, en esta última convocatoria, que han puesto el listón altísimo. Ya sabemos que hay empresas que se dedican a preparar los proyectos para concursos públicos, pero aun así se lo tienen que trabajar muy bien, y eso nos da mucha más garantía de que funcionarán más correctamente que no agrupándose unos cuantos profesionales.

El Decreto 337, de ECAI, fue el primero que se hizo en el Estado español, que luego sirvió de base para las diferentes Comunidades Autónomas, adaptándolo posteriormente, y en las reuniones interautonómicas se fueron perfilando y modificando algunas cosas, pero creo que sirvió de base para todos los otros decretos. Nosotros ya lo hemos revisado, porque en los últimos cinco años el tema de adopción internacional ha cambiado a una velocidad muy grande, y pensamos que había que modificar ciertas cosas.

SESIÓN DEL DÍA 7 DE ABRIL DE 2003

— **Magistrado del Registro Civil Central de Justicia de Madrid, D. Juan Vicente Gutiérrez Sánchez.**

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

La importancia del Registro Civil se deriva, en primer lugar, de que la adopción constituye una relación de filiación, independientemente que se constituya en España o en el extranjero, y como tal debe tener acceso al Registro Civil español porque en cuanto se atribuye la relación de filiación de una persona respecto de un ciudadano español, esa persona automáticamente por ministerio de la ley adquiere la nacionalidad española. Si fuera mayor de 18 años tendría dos años para optar, pero en el caso de niños pequeños, que son los supuestos normales, cuando son adoptados por un ciudadano, un matrimonio o una pareja españoles, automáticamente son españoles y debe acceder al Registro Civil.

En segundo lugar, la importancia, a su vez, de este Registro Civil Central respecto a las adopciones internacionales viene determinada porque el artículo 9.5 del Código civil español adjudica la competencia para reconocer la eficacia de una adopción internacional al encargado del Registro Civil donde deba practicarse esa inscripción de nacimiento y la marginal de la adopción, y como todo nacimiento ocurrido en el extranjero que afecte a españoles debe inscribirse en el Registro Civil, bien en el consular, bien en el central, la eficacia de la inmensa mayoría de estas adopciones internacionales ha de reconocerse en el Registro Civil central. Es decir, la competencia del Registro Civil consular o central viene determinada por el domicilio del interesado; si consideramos como tal al menor adoptado, el competente sería el Registro Civil consular, pero si pensamos que los promotores del expediente son los padres, como lógicamente tienen su domicilio en España, deberían inscribirlo en el Registro Civil central. En la práctica, se les sigue inscribiendo indistintamente en el consulado de la demarcación correspondiente al lugar de la adopción del menor o en el Registro Civil central y no sé si queda a la voluntad de los particulares o a la de los consulados respectivos. Hay que tener en cuenta que un matrimonio que tiene que desplazarse al extranjero para adoptar a un menor lo que quiere es venirse rápidamente a España con el menor ya documentado como ciudadano español, para lo cual debe entregársele el pasaporte o el carné de identidad y el pasaporte se puede entregar en el consulado. Hay veces que les entregan un documento de viaje el cual les posibilita entrar en España y una vez aquí pueden tramitar la inscripción del nacimiento en el Registro Civil correspondiente que sería necesariamente el Registro Civil central.

Hay que tener en cuenta dos aspectos en la adopción internacional: el aspecto administrativo, en el que entraré muy poco, y el aspecto judicial o registral. El acceso al Registro Civil tiene importancia en el aspecto administrativo por la intervención de las Comunidades Autónomas y esto

se refleja básicamente en la expedición del certificado de idoneidad. Desde mi punto de vista, además de expedir la comunidad autónoma ese certificado de idoneidad de la persona española que va a adoptar a un niño en el extranjero, tendría que haber un asesoramiento y una información amplia y profunda a los ciudadanos españoles que vayan a realizar una adopción. Esto tiene mucha importancia práctica porque, curiosamente, cuando un país ratifica el Convenio Internacional de La Haya desaparecen las adopciones internacionales de ese país. En concreto, hace ocho o diez años en Rumania eran numerosísimas las adopciones internacionales y a raíz de su ratificación al Convenio de La Haya han dejado prácticamente de existir esas adopciones respecto de ciudadanos españoles. En definitiva, es muy importante que las Comunidades Autónomas intervengan para asesorar a los particulares a que se dirijan a un país en el cual la adopción pueda ser equiparable a la adopción española. Decía antes que la competencia del Registro Civil venía atribuida por el artículo 9.5 del Código civil al decir que no sea reconocida ninguna adopción internacional si no es equiparable a la adopción española y a partir de 1987 en España existe una única adopción, la plena, a diferencia de lo que existía anteriormente que era la simple y la plena, que básicamente produce tres efectos: la integración plena en la familia adoptiva, la ruptura de vínculos con la familia biológica y la irrevocabilidad de la adopción. Si estos tres requisitos se cumplen, la adopción extranjera sería plenamente equiparable a la adopción española y como tal tendría posibilidades de acceder al Registro Civil español. Por tanto, sería importante que la intervención de las Comunidades Autónomas estuviera encaminada a informar suficientemente al ciudadano español sobre dónde quiere adoptar a un menor. Por ejemplo, si lo quiere adoptar en Guatemala va a tener más problemas porque esa adopción es simple y cuando venga a España no se va a poder inscribir directamente en el Registro Civil español, sino que se va a ver obligada a acudir otra vez a la autoridad judicial española, es decir, al juzgado de primera instancia correspondiente, para que constituya una adopción aquí en España o a volverse a dirigir otra vez al país de origen para que allí constituyan una adopción plena. Hay otros muchos ejemplos.

Una vez que se ha establecido la adopción en el país extranjero y esa adopción cumple básicamente esos tres requisitos, incluso con la salvedad de la irrevocabilidad que por una modificación del Código civil se ha dulcificado en el sentido de que si los adoptantes españoles renuncian al derecho que les otorgara la legislación extranjera de la revocabilidad, también sería inscribible y equiparable a la adopción española. Lógicamente, esa renuncia a la irrevocabilidad debería constar en un documento auténtico, bien sea ante el encargado del Registro Civil o notarial. Una vez que se presenta la sentencia o la resolución extranjera aprobando la adopción y si ésta es equiparable a la española, tendría derecho y obligación a acceder al Registro Civil español. La adopción constituye una inscripción marginal de la del nacimiento, es decir, para que esa adopción se pueda inscribir simultáneamente haremos la inscripción de nacimiento de la persona que va a ser adoptada. Cualquier persona nacida en España y adoptada por

ciudadanos españoles está previamente inscrita en el Registro Civil correspondiente de su lugar de nacimiento y, posteriormente, constituida la adopción por decisión del órgano judicial, accede la inscripción al Registro al margen de la inscripción de nacimiento. Esta inscripción de la adopción va a suponer la determinación de una nueva filiación. Es importante que quede claro que la adopción es una inscripción marginal y creo que la inmensa mayoría de los particulares entienden que cuando obtienen la adopción de un niño automáticamente deben inscribirlo como si fuera hijo biológico suyo, aunque al final veremos que hay una normativa que permite hacer lo mismo, pero previamente ha de hacerse una inscripción de nacimiento con los datos biológicos del menor. Es importante que quede claro que debe haber una inscripción de nacimiento con los datos biológicos del menor, entre otras cosas porque es un derecho esencial del menor saber su origen y tener una serie de datos que son fundamentales. Estos datos se practicarían en base al certificado de nacimiento extranjero que ha expedido el Registro Civil del lugar de nacimiento del menor. Por tanto, se inscribe ese nacimiento con los datos que se conozcan, para la cual es competente la legislación registral española en el sentido de que es preceptivo asignarle un nombre -si no tiene apellido no se hace constar-, y determinar la fecha y el lugar de nacimiento que, en principio, con independencia de lo que diga la decisión extranjera, no se puede modificar en el Registro Civil español pues para ello tendría que acudir a un procedimiento declarativo, entre otras cosas porque en la legislación registral española prima el principio de veracidad, es decir, ha de intentarse que la verdad real corresponda con la verdad material, independientemente de que luego haya procedimientos para que se pueda modificar. Esto ocasiona algunos problemas prácticos en el sentido de que muchos padres adoptantes dicen que su hijo —a veces con base médica o científica— aparenta una edad mental inferior a la que legalmente le corresponde en base a la certificación extranjera, pues a lo mejor puede tener una enfermedad de nacimiento. En estos casos debería consignarse, y así lo hacemos, la fecha de nacimiento que se establezca en el certificado de nacimiento extranjero; si no existiera ese certificado de nacimiento extranjero que permitiera inscribir el nacimiento, debería tramitarse un expediente gubernativo conforme a la filiación española que sería muy sencillo pues básicamente se aportarían los documentos que se tuvieran, se haría un reconocimiento por el médico forense o el facultativo para que dictaminara sobre la edad, pues el día y el mes sería más difícil determinarlo científicamente.

También deben consignarse la fecha y el lugar de nacimiento reales pues se solicita muchas veces que se consigne como lugar de nacimiento el domicilio de los padres basándose en la reforma de la Ley del Registro Civil que permite a los ciudadanos españoles inscribir a un menor que ha nacido en la capital de provincia, en un pueblo de una provincia determinada donde los padres tienen su domicilio. Esto se permite para los ciudadanos españoles y siempre que haya ocurrido dentro de España, pero esa normativa —y así está recogido en diversas resoluciones de la Dirección General— no es aplicable en estos casos en que

debe constar que el nacimiento del menor ha acaecido en un lugar extranjero. Esto en cuanto a la inscripción del nacimiento de los menores.

En cuanto a la inscripción que debe de ir al margen de la adopción, ha de reflejarse la decisión, bien sentencia o bien decisión administrativa de la autoridad extranjera que ha constituido la adopción, la fecha y el nombre de los adoptantes o del adoptante; si es uno sólo, es preceptivo que se designe el nombre de otro progenitor a efectos identificadores. Esto también plantea bastantes problemas prácticos porque si hay un solo adoptante, éste solicita expresamente —en la mayor parte de la veces muy vehementemente— que él desea y pretende que no se haga mención al otro progenitor. Esto legalmente no es posible a pesar de que hay en marcha hace tiempo una reforma de un artículo del reglamento del Registro Civil que determina que es preceptivo también para todo ciudadano español menor de edad que cuando se inscriba se consigne una filiación paterna y materna. Si solamente está determinada una de las dos, la otra debe ser designada a efectos identificadores para reflejarlo, por ejemplo, a efectos de certificaciones sin extracto o para que conste en el certificado de nacimiento que esa persona tiene un padre y una madre. En España se posibilita que si el mayor de edad pretende que no se haga mención a esa filiación ficticia —por llamarla así—, se pueda suprimir. Pero tratándose de un menor de edad, que son la inmensa mayoría en las adopciones que estamos hablando, es preceptivo que se le consigne un nombre de padre y un nombre de madre.

En cuanto al nombre del adoptado, debe hacerse constar el que, en principio y a diferencia de lo que ocurre con el lugar de nacimiento y la fecha, se le haya atribuido por la autoridad extranjera competente a la hora de constituir la adopción. Es decir, muchos ciudadanos que adoptan a un menor de un país determinado, como India o China, que tienen una grafía muy distinta a la nuestra, si han solicitado ante la autoridad extranjera que en vez de llamarse fulano de tal va a tener los apellidos que le corresponden por la ley española y el nombre de Juan o José y la decisión que constituye esa adopción así lo establece, se admite ese cambio directamente. La razón de ello es que en la ley española, cuando se inscribe el nacimiento de una persona que ha nacido en el extranjero, se permite anteponer al nombre que se utiliza habitualmente al que le corresponda legalmente. La diferencia es que el lugar de nacimiento que debe consignarse es el que ha sido realmente y en cuanto al nombre propio, si ya ha habido una decisión de que se llame Manuel, por ejemplo, y ha sido utilizado habitualmente aunque sea durante un periodo de tiempo corto, se permite que utilice ese nombre que le han atribuido. Sin embargo, el tema de la fecha y el lugar de nacimiento no queda al arbitrio de los particulares.

Otro tema importante es el de los apellidos. Antes decíamos que en la inscripción de nacimiento han de reflejarse los apellidos que tuviera conforme a su ley, pero al hacerse la inscripción marginal de la adopción tienen que consignarse necesariamente los apellidos conforme a la ley española. Si solamente hay una filiación determinada, la de la filiación que esté determinada con la posibilidad de alterar el orden de los apellidos; y si la filiación es paterna y ma-

terna, conforme a la ley española: el apellido paterno y luego el materno o si piden conjuntamente los dos progenitores que se alteren, primero irá el materno y luego el paterno. Se aplicaría igual que a cualquier niño que hubiera nacido en España. Esto no suele plantear ningún problema.

Una vez hecha la inscripción, lógicamente se hace consignar también que esa persona ostenta la nacionalidad española y como tal se puede documentar como ciudadano español. En 1999 el Ministerio de Justicia dictó una resolución de 15 de febrero que permite cancelar esa inscripción que se ha hecho anteriormente con la filiación biológica y la inscripción marginal de la adopción y hacer una nueva, como si ese niño o niña fuera hijo biológico de los adoptantes. Si la adopción es realizada por dos personas, hay que hacer una petición conjunta, y si el adoptante es solamente un ciudadano, él es el competente. Se haría una nueva inscripción en la que se reflejarían los datos resultantes de la adopción, es decir, se pondría el nombre propio que apareciera reflejado en la inscripción marginal de adopción, los apellidos, conforme los hubieran consignado, y lo único no alterable sería la fecha de nacimiento y el lugar de nacimiento. También habría que hacer constar aquí la filiación matrimonial de los adoptantes, de existir éste, y si no existe matrimonio, se haría constar que es una filiación no matrimonial. Esta instrucción posibilita que una vez hechas estas inscripciones de nacimiento, que normalmente estarían sujetas a un régimen de publicidad restringida en el sentido de que sólo se podrían expedir certificaciones literales a los puramente interesados, es decir, a los padres o a los hijos o a las personas que acreditaran un interés legítimo en ello como pudieran ser, por ejemplo, los abuelos, desaparece la restricción de la publicidad y queda un régimen normal, como para cualquier ciudadano. Es decir, el contenido del Registro Civil es de carácter público y si no es el propio afectado el que pide una certificación, con una simple manifestación de que tiene un interés normal se le expedirá.

En el supuesto de que no se reconociera en España la eficacia de la adopción constituida internacionalmente por no reunir los requisitos a los que nos referíamos anteriormente, es decir, el de la integración plena con la familia en este caso española, el de la ruptura con la familia de origen y el de la irrevocabilidad, esa persona estaría obligado a acudir al juzgado de primera instancia del partido judicial correspondiente en España a constituir una adopción. Si el juzgado español establece esa adopción de oficio, aparte de ser obligatoria su inscripción, también se inscribiría en el Registro Civil que, en el caso de nacer el niño en el extranjero, sería el Registro Civil Central y se exigirían los mismos requisitos, salvo el de la idoneidad, pues en este caso se trataría de una adopción constituida en España y no sería aplicable el artículo 9.5 del Código civil, sino que como toda resolución de un órgano judicial español, tendría que tener acceso al Registro Civil español. En cuanto a la inscripción de nacimiento como a la inscripción de la adopción se aplicaría la misma legislación registral que en el otro supuesto.

Al principio de mi intervención he dicho que se puede practicar la inscripción tanto en el consulado como en el Registro Civil Central. Si se practica en el consulado esa inscripción, igual que cualquier otra que se practique allí,

se remitirá un duplicado de la misma al Registro Civil Central que se incorporará en un libro distinto. Esa fotocopia es autenticada por la firma del cónsul e incorporada mediante diligencia al Registro Civil Central pero tal y como se practicó en el consulado español. En principio, no se podría hacer ninguna alteración, a menos que se iniciara un expediente de rectificación de error o de ampliación algún dato o, por ejemplo, se practicaría si se hubiera hecho la inscripción en el consulado y una vez en España los adoptantes solicitan la aplicación de la instrucción de 1999, a la que antes he hecho referencia.

Una vez practicada la inscripción, tiene que haber más incidencia en la petición del traslado que hacen los interesados al Registro Civil de su domicilio. Es decir, imaginémos un matrimonio de Ávila que adopta a unos niños en el extranjero. Obligatoria tiene que inscribirse en el Registro Central, bien por vía directa o bien por el consulado. Una vez que estén aquí, cada vez que precisen una certificación, en lugar de tener que dirigirse al Registro Civil Central, podrán solicitar que se inscriba en el Registro Civil de su domicilio. Esto es perfectamente posible pero, en principio, esa incorporación no se puede modificar, tanto si se ha practicado aquí como en el consulado, a menos que una vez que se haya practicado allí soliciten la aplicación de esta instrucción o soliciten un cambio de nombre. En este caso, como la inscripción que queda vigente es la del traslado al domicilio de los padres, ese Registro Civil sería el competente tanto para el cambio de nombre, para la aplicación de la instrucción como para la modificación de cualquier tema relacionado con la inscripción. Un tema que sería conveniente poner de manifiesto, aunque de momento tenga poca aplicación práctica, es el supuesto de que una vez constituida la adopción e inscrita con todos los trámites cumplimentados, si se deja sin efecto esa adopción en España porque, por ejemplo, los padres adoptantes incurren en causa de privación de la patria potestad, sería aplicable el mismo régimen que a ciudadano español que tenga un hijo y se le prive de la patria potestad. En este caso, la comunidad autónoma correspondiente tendría que empezar asumiendo las competencias en cuanto al acogimiento, etcétera. Y en el supuesto de que una sentencia extranjera, después de haber constituido la adopción y ya inscrita en España, se declarara nula porque hubiera habido, por ejemplo, algún error en la prestación del consentimiento, para que en España pudiera tener acceso al Registro Civil esa sentencia extranjera tendría que someterse al régimen general de cualquier sentencia extranjera.

El Convenio de La Haya porque es un convenio de procedimiento que intenta establecer la competencia de las autoridades administrativas del país de los adoptantes en el sentido de qué autorizaciones tiene que dar o qué declaraciones de idoneidad de los adoptantes y las comunicaciones que tienen que existir entre las autoridades del país de origen con el país de destino, comunicándose tanto la preasignación que hacen de un niño determinado, si prestan el consentimiento los padres biológicos, si le comunican a los padres adoptantes que se le ha asignado a ese niño, etcétera; es decir, es una comunicación de autorizaciones administrativas pero no entra en cuanto al fondo. Por tanto, si

yo voy a un país determinado en el cual sólo tengo que llevar la declaración de idoneidad y los requisitos que me exige la legislación de allí, evito la complicación que existe entre autoridades centrales o, en este caso concreto, autoridades de diecisiete comunidades de España. Los países que han ratificado el Convenio de La Haya tienen que designar una serie de autoridades, que es la autoridad central, que tienen que estar en comunicación constante con las autoridades del país de los adoptantes y el artículo 23 del Convenio plantea también que tienen que expedir un certificado de que esa adopción se ha tramitado de conformidad con el Convenio, pero en muchos países —y es un motivo por el que la gente no va allí— no existe esa autoridad, y no sé cuál es la razón. En España se han planteado bastantes problemas con Venezuela y con Méjico; en Venezuela no existe esa autoridad central que certifique que esa adopción se ha tramitado de acuerdo con el Convenio de La Haya. No obstante, previamente debe haberse tramitado el certificado de idoneidad —y en España sucede así—. Yo creo que a la gente se le complica de alguna manera con estos trámites burocráticos y dejan de ir a esos sitios; si un país ratifica el Convenio de La Haya, los ciudadanos españoles se van a otro distinto. Pero quiero recalcar que eso no afecta en cuanto al fondo porque, independientemente de que un ciudadano español vaya adopte a una persona en Rumania o la adopte en Rusia, los requisitos que tiene que tener la adopción son idénticos y aquí el Convenio de La Haya no entra.

El Convenio de La Haya evidentemente —quizá me haya yo expresado mal— es un convenio de garantías muy importantes y lo que deberemos hacer es intentar incentivar que esas garantías se cumplan. Desde mi experiencia práctica, cada vez son menos las adopciones que vienen aquí de países que han ratificado el Convenio de La Haya. La razón esencial puede ser que se ponen trabas y todo el mundo vamos a lo más cómodo, como es natural, y las garantías suponen en muchos casos cierta burocracia y ciertas trabas. Al principio me referí a la importancia que podrían tener los organismos competentes de las Comunidades Autónomas en asesorar y en informar, que creo que es una de las obligaciones que impone la ley, para orientar a los particulares en el sentido de que a la hora de adoptar a un niño vayan a un país en el que haya una comunicación entre las autoridades de uno y otro país pues existen esas garantías y esto puede suponer que se produzca un cierto retraso. La comunidad autónoma tiene medios legales para, además de orientar, saber en qué sentido tiene que expedirse el certificado de idoneidad para el interés superior del menor.

No siempre se puede compatibilizar el interés del adoptante español por adoptar a un niño de un determinado país porque puede existir una base de que hay temas oscuros y, precisamente, ahí está lo bueno del Convenio de La Haya, al que ojalá que se acudiera más. Después está lo que establece la legislación española y la de los países de origen en el sentido de cómo se regula la adopción; si la forma de regular la adopción en un país determinado es que los padres biológicos del niño que se adopte por un ciudadano extranjero sigan siendo sus padres, esto en España no sería inscribible, independientemente de que se hayan cubierto todos los requisitos.

Esto enlaza con el tema de la relación de filiación en las adopciones simples. En España estas adopciones simples no tendrían posibilidad de acceder ni al Registro Civil Central ni a través del consulado. Sí es verdad que en estos supuestos se establece, aunque no haya una adopción, una relación de acogimiento familiar y esto sí podría acceder al Registro Civil español pero dejando claro —en algunos casos se ha hecho— que esa relación no establece una relación de filiación, que ese niño no es hijo de padres españoles y, por tanto, no es español y no se le atribuye la nacionalidad española. Esto se aplicó inicialmente en muchos países por el tema de la revocabilidad y quizá haya motivado el tema de la modificación por la posibilidad de renunciar a la revocabilidad. En estos casos se podría acudir a la adopción en España y, como ya había un acogimiento equiparable al acogimiento pre-adoptivo que establece nuestra legislación, sin necesidad de intervenir directamente en el procedimiento judicial las Comunidades Autónomas, el juez español constituirá la adopción directamente. Y sin entrar a valorar la relación de ese niño con su país por parte del Registro Civil, se inscribiría. El Registro Civil es un órgano que en España, afortunadamente para mí, está servido por miembros de la carrera judicial y también están incluidos los juzgados de paz, a diferencia de los consulados. Pero, independientemente de que pertenezcamos a la carrera judicial, los encargados de los registros tenemos una función no jurisdiccional, sino registral y, por tanto, administrativa, y estamos vinculados a las directrices que establece la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Siguiendo con el tema de las adopciones simples y el de la posibilidad de revocar, me gustaría que quedara claro que no serían inscribibles como adopción y que no tendrían una relación de filiación pero que podrían acceder al Registro como una situación de pre-acogimiento. En cuando al proceso que se sigue cuando se retrotrae la adopción tengo que decir que sería el mismo. Como la relación de adopción ha establecido una relación de filiación y, por tanto, esa persona es española, se aplicaría el mismo sistema que a cualquier ciudadano español. En consecuencia, si los padres adoptantes incurrían en causa de privación de la patria potestad, la solución sería que los organismos competentes acogieran la tutela o la defensa de esta persona. Ha habido algunos casos en Barcelona que, incluso, habiéndose adoptado a una persona en el extranjero por unos adoptantes determinados, el juez español posteriormente ha constituido otra adopción nueva de personas distintas. En estos casos el Registro Civil no tiene competencias para entrar a valorar una decisión judicial, sólo los aspectos formales. Por tanto, si se realiza una nueva adopción, tendría que inscribirse en el Registro Civil por orden judicial.

Los temas que puedan plantearse por la devolución de ese niño al país de origen se escapan del ámbito de lo que es el Registro Civil. Serían las autoridades competentes españolas las que tendrían que poner todos los medios para defender a ese ciudadano español en el sentido que procediera y la situación en la que quedaría entraría en el ámbito de las relaciones internacionales o habría que acudir al auxilio de la autoridad judicial correspondiente. En algunos países —creo que en Ucrania y en Rusia— incluso se

puede plantear que estos niños, que según la legislación española son españoles, continúan siendo nacionales suyos y creo que les obligan a que no dejen de serlo. Igual ocurre con infinidad de ciudadanos españoles que han nacido en Francia: para la legislación francesa son franceses y para la legislación española, españoles.

En relación a la inscripción de nacimiento y a los datos biológicos, si existe una sola filiación determinada y la madre oculta la identidad, en estos casos debe prevalecer el interés del menor para conocer los datos biológicos. Además, y en relación con el tema burocrático, sería preceptivo que nos aportaran los certificados de nacimiento extranjeros de ese niño pero en la mayor parte de los casos no los pueden aportar porque la misma sentencia extranjera obliga a que se oculten y a que se cambie la inscripción de nacimiento de origen por la nueva filiación. Por tanto, como muchas veces es muy difícil aportar esos datos, otras veces es imposible y en algunas ocasiones no te aportan esos datos biológicos, los extraemos de la misma sentencia; es decir, en las sentencias te dicen que un ciudadano español ha comparecido en tal país solicitando la adopción del niño, etcétera, y ahí te ponen ya el nombre originario de ese niño, y también dice que ese niño es hijo de fulano de tal y de mengano de cual, con lo que si se establece la filiación es la que consignamos como los datos biológicos; si no se consigna ninguna, en principio la ley española, mientras no se modifique el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil, exige que se determine a los menores de edad una filiación tanto materna como paterna, y si no es conocido se designa a efectos identificadores, lo que consta en la inscripción de nacimiento, pero eso no tiene una publicidad como lo demás; es decir, para dar una certificación literal de ese certificado existe un régimen de publicidad restringido: únicamente se daría a los verdaderamente interesados. En temas como las certificaciones extracto para el carné de identidad se hace constar ese dato. Se está modificando el artículo 191 del Reglamento del Registro Civil, pero mientras no se modifique tenemos que aplicarlo y, en muchas ocasiones, obligatoriamente, porque la ley dice que ha de requerirse a la persona a cuya filiación esté determinada que designe un nombre a efectos identificadores y, si no lo designa en el plazo de tres días, se decide uno y se le pone; normalmente, en estos casos, cuando es uno y consta el padre biológico se pone su nombre a efectos identificadores pero queda legalmente claro que sólo tiene una filiación, la que esté determinada, aunque se consigne el nombre de la madre, pues esa persona sólo es hijo de la persona que le ha adoptado.

No sé si se pueden vulnerar los derechos de la madre por el hecho de que se le obligue a designar el nombre de un padre o porque se le haga constar su filiación. Yo entiendo que no se vulneran sus derechos. Se puede entender que la madre diga que no tiene interés en que conste su filiación materna, pero habrá una colisión de derechos y de intereses entre los de la madre y los del niño y creo que éste tiene derecho a saber quién es su madre y quién es su padre, si es que está determinado. Es más, llegado el caso, a lo mejor se podrían buscar alguna fórmula para que no fuera vulnerado ese derecho de la madre a su intimidad, como la de facilitar única y exclusivamente esos datos a

personas muy concretas, como por ejemplo al niño, basándose en una decisión judicial y en los casos en que hubiera un interés muy importante y, por tanto, cambiando un poco el principio general de la publicidad del Registro Civil para estos casos. Esto viene de alguna manera bastante recogido con el tema de la publicidad restringida pero debería haber una autorización especial para ello o que única y exclusivamente se facilitaran esos datos en supuestos muy tasados y muy concretos.

Por último, si fracasa una adopción lo lógico sería que los órganos competentes, en este caso los de España, asumieran sus responsabilidades en relación a la tutela. Yo echo en falta desde que se publicó la Ley del Menor que el Ministerio Fiscal no intervenga en estos temas; únicamente tiene intervención en el supuesto de que se deniegue por el Registro Civil Central o consular la inscripción de una adopción.

Si fracasara la adopción, al igual que la autoridad administrativa tendría que intervenir el Ministerio Fiscal de una manera decisiva e importante.

En las adopciones que no son plenas, dejando al margen el Convenio de La Haya y entrando en el fondo de la adopción, si la adopción, independientemente del país donde se haya constituido, cumple los requisitos de fondos que decíamos antes, será inscribible. Si no reúne esos requisitos de fondo, sería inscribible, no como adopción, y para que fuera adopción tendría que acudir, o bien al país de origen a establecer una nueva adopción o a la autoridad judicial española a ver si constituye una nueva adopción y en esa adopción sí es preceptiva la intervención del Ministerio Fiscal. La intervención de las Comunidades Autónomas en algunos supuestos, si se entiende que lleva más de dos años acogido, no creo que fuera preceptiva. Y ya sería el juez español el que tendría que ver si existen los padres biológicos y ver de qué forma se pueden aportar al procedimiento esos consentimientos. También es verdad que en los consulados se ha intentado que, cuando hubiera un supuesto de adopciones simples y que ya se aportara por los ciudadanos españoles un documento en el que constara ese consentimiento expreso de los padres biológicos, no se tuviera que acudir a España a constituir una adopción pues ya tendrían ese trámite por aportado ya que me imagino que si se ha levantado un acta frente al cónsul español o ante la autoridad local competente extranjera, siempre y cuando ese documento estuviera debidamente legalizado, no creo que hubiera mucho inconveniente en darle por válido y se agilizaría así el tema de la adopción.

Sobre las adopciones simples comenté antes el caso de Guatemala donde, a pesar de que la adopción es simple, en la misma sentencia se atribuye la patria potestad a los ciudadanos españoles. La Dirección General es bastante progresiva y favorecedora para los adoptantes y, a la larga, puede originar problemas. La legislación española establece que los sujetos a la patria potestad de un ciudadano español pueden optar a la nacionalidad española; en el caso de Guatemala, por ejemplo, no se establece la adopción pero como la sentencia guatemalteca dice que se atribuye la patria potestad a los ciudadanos españoles, si estos ciudadanos españoles vienen a España y solicitan una autorización del encargado del Registro Civil, como cual-

quier otro ciudadano al ser menor de 14 años, podrán adoptar en nombre de este menor la nacionalidad española y serán españoles, no como consecuencia de la adopción, sino como consecuencia de la opción. De momento, esto les soluciona el problema porque el niño es español y, en principio, sería muy difícil que perdiera la nacionalidad, pero ese niño no será hijo de ciudadanos españoles, a pesar de estar bajo la patria potestad de españoles. La relación de filiación, lógicamente, tiene más aspectos que no son sólo los de la patria potestad. Esta es una solución práctica, pero no la veo muy conveniente, máxime cuando se puede acudir al juzgado español y obtener la adopción plena.

En relación al comentario sobre el artículo 119,1 sería conveniente que si el progenitor quiere que solamente conste su filiación, conste así, pero eso precisa la reforma legislativa correspondiente. La inscripción se puede practicar tanto en el consulado español como aquí y la competencia vendría delimitada por el domicilio o bien del promotor o del interesado; el interesado evidentemente es el niño, y también lo serían los padres adoptantes, y el promotor va a ser los padres adoptantes. Desde ese punto de vista, el competente sería el Registro Civil Central al tener su domicilio aquí. En la práctica tampoco se plantea porque se deja a la voluntad de los particulares o a las trabas que se le pueden poner a los particulares, es decir, si una persona española adopta un niño en el extranjero y acude al consulado en donde le facilitan la labor y se lo inscriben, él estará encantado de la vida porque automáticamente le van a dar un certificado de nacimiento y el pasaporte español. Eso le va a posibilitar entrar en España como ciudadano español. En otros casos, el consulado, en lugar de otorgar el pasaporte, le da un visado de entrada y el niño entra como ciudadano extranjero porque aún tendrá el pasaporte de su país de origen pero siendo hijo de españoles y con un visado con el que acudirá después al Registro Civil Central. Hay consulados que por falta de medios o por la idea equivocada de que en el Registro Central lo harán más rápido y mejor o dependiendo de las zonas —todos los de la zona de Ucrania, Rusia y demás— se inscriben en Registro Civil Central, pero la inmensa mayoría de los países de Sudamérica se inscriben allí y aquí vienen cuando tienen algún problema, cuando está por medio el Convenio de La Haya. Si lo piden aquí, desde el Registro Civil Central no se les dice que sea competencia del consulado.

En relación a los requisitos de uno y otro tengo que decir que deberían ser los mismos. Hay muchos casos en que las adopciones consulares el trámite es el mismo y dependiendo de la situación concreta de cada consulado o del Registro Civil Central es más rápido uno u otro. Los documentos son exactamente los mismos; se trata de aportar la certificación de la resolución judicial o de la decisión administrativa que constituya la adopción; acreditar la nacionalidad de los padres: si se trata de un matrimonio, se aportaría el certificado de matrimonio; aportar el certificado de nacimiento del padre o de la madre y una fotocopia cotejada del carné de identidad; como requisito esencial hay que aportar el certificado de idoneidad. Estos son básicamente los requisitos que se les exige, partiendo de la base de que también deberían aportar el certificado extranjero y, si no lo aportan, tramitamos un expediente gubernativo,

pero sería más largo pues deben intervenir testigos, el Fiscal, el médico forense y habría que aportar documentos. Por tanto, si se aporta el certificado extranjero se agiliza mucho la inscripción de nacimiento. Es verdad que una vez que se inscriba en el consulado, en los diez días primeros de cada mes según la ley tienen que remitir los duplicados de las inscripciones que se hayan practicado en el consulado al Registro Civil Central y allí se incorporan en libros distintos, pero como si fuera una inscripción normal. Lo que sí es verdad —y creo que existe una confusión bastante grande por parte de los organismos públicos de España en general, como por ejemplo la Seguridad Social— es que una persona que se inscriba en un consulado y tenga una certificación literal del mismo, es tan válida esa certificación como si la expide el Registro Civil Central; y es tan registro civil es el Registro Civil consular de Caracas, como el Registro Civil de Guadalajara. Pues hay muchos organismos que les piden la certificación del Registro Civil Central y no es necesario. En su día se le puede expedir y habría que esperar a que se reciba el duplicado del consulado. Pero repito que si una persona se inscribe en el consulado y pide dos o tres certificaciones, podría venir con las certificaciones literales que deberían ser tan válidas como las que estén en el Registro Civil Central.

Se plantea curiosamente también el tema de los apellidos y el del lugar de nacimiento. Es relativamente frecuente el tema de la modificación de la fecha del nacimiento, apoyado con problemas que se plantean a nivel escolar en algunos casos por deficiencias físicas de los menores y en otros por problemas de niños superdotados que tenían una edad mental o escolar superior a la real. En estos casos, yo entiendo que la solución debería estar en el ámbito escolar; no pasa nada que un niño de cinco años que por la razón que sea tenga alguna dificultad vaya a clase con los de cuatro o que vaya a clases especiales; esto se plantea tanto en niños adoptados como en niños que hayan nacido aquí sin necesidad de tener que alterar la fecha del lugar de nacimiento.

Ha habido bastantes esfuerzos desde hace unos años para darnos los medios posibles pero han sido totalmente insuficientes. Ahora se está introduciendo afortunadamente en muchos registros civiles la informatización. Aquí está el proceso ya iniciado y este año es posible que se llegue a informatizar del todo. Esto va a ayudar y es imprescindible, pero no va a ser suficiente.

En cuanto a la revisión de los expedientes hay que decir que desde que se reciben del Registro Civil hasta que se abren, pasa un tiempo y menos mal que hay un proceso informático desde hace tiempo que lleva el seguimiento de expedientes pues por lo menos te permite localizarlos, se precisa una coordinación muy amplia entre los registros civiles. No sé como expresarlo, y entiendo que desde el punto de vista de los particulares el tiempo es excesivo, pero la única solución sería poner más medios y que se nos más exija a los que prestamos los servicios porque, aunque tratamos de hacerlo lo mejor posible, hay que ser realistas y conscientes de que los que trabajamos en la Administración pública muchas veces podríamos mejorar. En cuanto al tiempo, le podría decir que una adopción que se presentara aquí hoy, podría estar en tres meses aproximadamente.

Me imagino que una adopción que se remita desde Vitoria o desde San Sebastián podría tardar dos meses más.

¿Qué arreglaría? Habilitar medios y exigir a los medios que se aportaran un mayor rendimiento.

En cuanto al tiempo medio de la práctica de la inscripción desgraciadamente es bastante largo pero habría que ver desde cuándo y cómo computamos los plazos.

El problema del tiempo es una cuestión de medios personales, medios materiales, de la utilización que hacemos de ellos en todos los sentidos y del rendimiento que damos las personas que trabajamos, en este caso concreto, en el Registro Civil. Los medios de los que está dotado el Registro Civil Central son muy inadecuados.

En cuanto a la lentitud, reitero lo dicho anteriormente. Hay mucho papeleo pero creo que es inevitable. Vuelvo a repetir que debemos sopesar el tema de las garantías con el tema de la burocracia. El interés del menor quizá requiera que se sopesen más tranquilamente los temas.

— **Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, D. Ignacio Esquivias Jaramillo.**

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Aunque parezca que los problemas de la adopción internacional solamente se producen en el Registro Civil, no es verdad. Por supuesto que lo más importante de la adopción está en la fase administrativa, pero si la fase administrativa no está bien hecha automáticamente viene el gran problema: normalmente el menor está adoptado ya, pero no está reconocida su adopción en España. Este es el problema que tenemos que intentar atajar.

Hay una cosa que en mi experiencia profesional me resulta obvia y es que la adopción internacional es indiscriminada, es decir, se puede adoptar en cualquier sitio. Eso que parece algo elemental genera problemas, porque todo aquello que dispersa la voluntad jurídica no avanza por pérdida de energías. Por tanto, aunque tenemos dos artículos fundamentales en el Código civil y también en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, el artículo 9, de las normas de conflicto, y el artículo 25 respectivamente, no se impide por nuestra legislación, porque tampoco se puede, la adopción indiscriminada en cualquier país; se podrá adoptar fundamentalmente en los que todos ustedes conocen, pero el potencial adoptante, con la Administración o con las ECAI o por particular, puede ir en teoría donde quiera. Ésta es a la conclusión a la que yo he llegado y el origen de uno de los problemas: que uno puede escapar fácilmente a los mecanismos de control, porque indiscriminada y potencialmente la legislación le permite adoptar en cualquier país. Lo único que desde la perspectiva de la Administración y de las ECAI puede controlar en cierto sentido esa —y permítanme esa expresión— voracidad de adopción que existe en los últimos años en este país, absolutamente respetable pero con una desinformación absolutamente meridiana, es la información.

Hay un artículo que es absolutamente imprescindible que sirva de referencia y que es el número 4 del Convenio de La Haya. Cuando el artículo 4 de este Convenio nos habla de los consentimientos, aunque bien sabemos que el Convenio teóricamente obliga a los países que lo han ratificado, al formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, tendría que ser una referencia inequívoca para todos los juristas y para todos los profesionales en materia de adopción porque va a resolver muchísimos de los problemas que se plantean. El artículo 4 interesa en lo que hace referencia a las palabras *consentimiento* y *conocimiento*, de tal manera que los padres adoptantes e, incluso, el menor, si tiene suficiente juicio, debe saber y debe estar perfectamente informado. Y cuando se hable del consentimiento luego ya veremos por qué en las adopciones esto siempre es importante para que se puedan resolver cuando plantean problemas jurídicos. Por eso digo que para mí el artículo 4 del Convenio de La Haya tendría que ser una referencia obligada y que podría inspirar perfectamente el ordenamiento jurídico interno, porque es la información exhaustiva, tanto en lo administrativo como en lo jurídico.

A lo largo de nuestra legislación actual, incluso en la reciente Ley de Enjuiciamiento Civil, se sigue manteniendo la palabra domicilio. Todas las legislaciones modernas empiezan a utilizar más la palabra residencia y, como ustedes sabrán, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 23, siempre que habla de que son competentes los juzgados y tribunales españoles, en materia de adopción dice: cuando el adoptante o el adoptando sea español o tengan su residencia habitual en España. El concepto de residencia es muy importante porque no es el concepto de inmanencia jurídica, sino que se acerca mucho más a lo sociológico lo que nos permitirá ser mucho más flexibles a la hora de resolver de entrada cualquier expediente de adopción internacional.

Hay que hablar de *favor filii* y de *favor adoptionis*. Son conceptos jurídicos indeterminados pero son muy importantes. ¿Por qué? Porque todo el mundo aplica con carácter genérico abstracto “interés del menor” para toda cuestión relacionada con derecho de familia, pero el concepto de *favor adoptionis* es concreto y va referido específicamente a la adopción, que es la que plantea el problema. Por eso, habrá que ir especializando y persuadiendo a los juzgados y tribunales de que no hay que ir tanto por el interés superior del menor, que se sobreentiende, sino a lo concreto, que es el *favor adoptionis* para conseguir el interés superior del menor.

Hay otro criterio fundamental que se ha planteado aquí, y es la intervención consular. Puedo estar equivocado pero tal y como está establecida nuestra legislación, en el artículo 9.5 párrafo 4 del Código civil, como norma de conflicto, es tan importante la intervención consular que podría resolver muchos problemas de adopción internacional sin necesidad de que se instaran aquí, en España, en cualquier juzgado de cualquier comunidad autónoma. Habrá que potenciar la medida de la adopción consular porque si teóricamente el cónsul hace funciones de juez y el canciller de fiscal lógicamente se aplica la legislación española, con los criterios a los que luego me referiré. Por eso considero que la adopción consular tiene su trascendencia.

Hay otro dato que es muy delicado pero también tiene que ser tenido en cuenta. Conviene precisar si la idoneidad puede ser revisada por el transcurrir del tiempo. A veces, nos creemos que los problemas están sólo en la Administración, en las ECAI o en los países de origen, pero nos olvidamos de que los padres cuando realmente se enteran de lo que tienen entre manos es cuando están tramitando los expedientes de adopción. Por eso hay que ser muy rigurosos en el filtro de la selección y de la concesión de las idoneidades. Somos falibles, evidentemente, pero yo he visto algunos casos de niños adoptados que cuando llegan a la adolescencia y preguntan por su identidad, los padres solicitan, no la revocación, porque no es posible, pero les desamparan y abandonan, y tan desamparados y abandonados son los hijos naturales como los hijos adoptivos.

Las adopciones plenas sólo son de dos tipos: las que se hacen conforme al Convenio de La Haya y las que se hacen al margen del Convenio de La Haya. Ambas van a ir en el fondo a un mismo punto y es que se tratan al fin y al cabo, exclusivamente, de adopciones constituidas por la competente autoridad judicial extranjera. Cuando un Convenio de La Haya no se cumple, en el fondo estamos ante una adopción realizada con arreglo al derecho interno porque, como saben ustedes perfectamente, el Convenio de La Haya, que es respetuosísimo con los ordenamientos jurídicos internos, nunca le dice a un Estado que es lo que tiene que hacer sino, simplemente, o bien se adopta en mi país con arreglo a mi legislación interna a un menor y se autoriza ya con el certificado el traslado a España, o bien se autoriza el traslado del menor —que yo no conozco ningún caso— para que en España sea adoptado con arreglo al Convenio de La Haya. Por tanto, si no se cumple con el Convenio, en el fondo ese menor está adoptado, pero con arreglo a la legislación interna. Entonces, el problema es que no se va a inscribir en el Registro; la legislación no dice en ningún momento, creo recordar, la susceptibilidad de la conversión en una nueva adopción en España, lo que no quiere decir que no se haga en la práctica pero, evidentemente, una cosa es la interpretación de la ley y otra es la literalidad de la ley. Creo que debe estar reflejado en la ley la susceptibilidad de que se convierta porque ya la Ley de 1987 lo hizo. ¿Por qué la Ley Orgánica de Protección Jurídica al Menor no lo hace? ¿Por qué el Código civil no lo hace? La técnica legislativa la ignoro, pero sí es importante para un profesional que, si expresamente se le dice, pueda llegar a ese conclusión pero si todos los jueces, todos los fiscales y todos los tribunales de este país saben que por ley literalmente cabe la conversión en los supuestos específicos de problemas de adopciones internacionales, se va a producir la conversión. El único problema es los asentimientos. En este caso, hay alguna solución porque los artículos 88 y 89 del Registro hablan de darle valor bastante —y así lo viene interpretando la Dirección General de Registros y Notariados— a esos documentos que por sí mismos tienen fiabilidad. Existe también el Convenio de la Haya para reconocimiento y convalidación de documentos y unos específicos respecto de documentos de naturaleza civil y en materia también de derechos de familia. En mi opinión, los consulados y los juzgados aquí pueden homologar y dar validez a determinados documentos que son

originarios de los países de origen en los que constan ya unos asentimientos. Téngase en cuenta que el único problema es que, si la adopción es plena, el asentimiento de los padres biológicos, en mi opinión, tiene una vocación de universalidad; es decir, buscando el interés exclusivo del menor da exactamente igual que unos padres biológicos presten su consentimiento para que el hijo sea adoptado y permanezca, por ejemplo, en Rumania, o que ese hijo salga de Rumania y se vaya a vivir a España o a Francia, porque ese consentimiento para la adopción que rompe los vínculos definitivamente, tiene vocación de universalidad, por lo que yo no veo jurídicamente un problema en no conceder validez a ese asentimiento cuando se llega a la conclusión inequívoca de que por supuesto los padres biológicos están persuadidos y convencidos de por qué dan el consentimiento y con qué connotaciones dan el consentimiento. Y si no hubiera padres biológicos, entonces sí que habría que tener en cuenta, si consta una declaración de abandono, que aquí se van a aplicar inequívocamente nuestras normas de conflicto, salvo en lo relativo a la capacidad y consentimiento que se aplica la ley personal del hijo, siempre y cuando no resida en España o, si reside en España, no adquiera la nacionalidad española, pero como va a adquirirla por la adopción, no hay que acudir tampoco en cuanto a la capacidad y en cuanto a los consentimientos a la ley del país de origen, sino que se aplica íntegramente la legislación española. Por eso, si se le declara en abandono, automáticamente una declaración de abandono en España supone la suspensión de la patria potestad, lo cual es un dato a tener en cuenta porque da competencia inequívoca para la tramitación del expediente de adopción a España y, además, si se suspende el ejercicio de la patria potestad y tenemos el documento que se legaliza, y existen resoluciones de la Dirección General de Registro y Notariado al efecto, el consulado puede recibir por vía oficial o por diligencia bastante estos documentos y homologarlos. El único problema que yo le veo es que no deben transcurrir más de seis meses porque, con arreglo a nuestra legislación, deben renovarse esos consentimientos. Por eso le digo que la homologación de los documentos se puede hacer a través del consulado o en los propios juzgados; la primera vía, evidentemente, permitirá mayor rapidez en esa homologación. De hecho, ha habido soluciones jurídicas con este planteamiento; se promueve un nuevo expediente en España y, entonces, no queda más que la vía del asentimiento. Pero insisto, el asentimiento, en mi opinión, ser rige por la ley propia nuestra, porque ese menor va a adquirir la nacionalidad española si se le concede la adopción. Esto lo dice el artículo 9.5 del Código civil.

Después están las adopciones simples. A mí de poco me sirve que la Dirección General me diga que asemejan a una situación de prohijamiento o que se inscriba marginalmente sobre el nacimiento a título meramente indicativo, porque tampoco me resuelve nada. Si la Ley 21 de 1987, permitía para las adopciones simples subsistentes en España al tiempo de entrar en vigor esa Ley su conversión en adopción plena, ¿por qué no se puede permitir y qué diferencia existe entre una adopción simple de un niño en Méjico o en Chile y una adopción simple de un niño en España? En ningún caso se rompen definitivamente los

vínculos de filiación y en algunos supuestos permanecen derechos hereditarios, pero la esencia de la adopción simple no tiene diferencias notables. De ahí que si la Dirección General la intenta asimilar a los prohijamientos y la intenta asimilar a los acogimientos preadoptivos —yo creo que es más al permanente— ¿por qué no tienen naturaleza jurídica similar todas ellas? En este supuesto de conversión, si expresamente se dijera en la Ley, no habría ningún problema. La Ley dice específicamente que los consulados españoles son competentes para tramitar las adopciones cuando los adoptantes sean españoles o el adoptando viva en la demarcación consular y nuestra norma dice que en estos casos será la entidad pública la que promueva y, en todo caso, si no ha convivido en los dos años inmediatamente anteriores, se pide la idoneidad a las autoridades del lugar de residencia. Entiendo que es potenciar la figura del cónsul para que pueda convertir esa adopción simple en una adopción plena. Ahí los consentimientos tienen el mismo tratamiento por las mismas razones que he dicho antes que en las adopciones plenas. Y el único problema, como siempre, es el consentimiento de los padres biológicos. El Convenio de La Haya en este aspecto es muy importante y el artículo 4 dice: informar a la personas en particular en relación al mantenimiento o ruptura en virtud de la adopción. Sería muy importante que cuando se hace una adopción simple en el país extranjero se le dijera al padre biológico lo que significa una adopción simple y se le informara la susceptibilidad de que se convierta en una adopción plena. Obsérvese que el propio Convenio de La Haya dice y permite que la adopción sea simple; lo está diciendo claramente en su artículo 27 cuando se refiere a que dicha adopción podrá ser convertida en una adopción que produzca tal efecto y que los consentimientos exigidos en el artículo 4 han sido o son otorgados para tal adopción. Por tanto, si ya la Ley de 1987 y el propio Convenio de La Haya prevén la conversión, es importante que en la legislación interna se prevea expresamente para resolver este tipo de adopciones, porque no se inventa nada sino que se pone gráficamente algo que permite a todos los jueces y a todos los fiscales que intervienen en esto no tener que recurrir a un Tratado que no digo que ignoren, pero que a lo mejor no han leído en su totalidad, o no tener que recurrir a unas normas de conflicto que no son tan fáciles de interpretar. Por tanto, el único problema que se plantea en estas adopciones simples es el asentimiento porque aquí hay que ser muy respetuoso con lo que ha dicho el Tribunal Constitucional. No es lo mismo que en las adopciones plenas, pero cuando unos padres han prestado su asentimiento para una adopción simple, evidentemente hay un fraude de ley si luego pretendemos en el consulado o en España convertirla en una adopción plena. El Tribunal Constitucional dice en su sentencia 114/97 de 16 de junio que la audiencia a los padres biológicos y la información exhaustiva es absolutamente imprescindible para salvaguardar la tutela judicial efectiva. ¿Qué quiere decir esto? Al padre biológico en la adopción simple no se le puede decir que dé su consentimiento para adoptar con carácter simple y que luego venga el fraude de ley de que en España y en el consulado se convierta en plena. Pero dice el Tribunal Constitucional que lo que tiene que estar es perfectamente informado el

padre, como es natural. Entonces, no pasa nada, intentando progresar en esto del espíritu y de la aplicación de la ley, por hacer una interpretación flexible. Es decir, preste usted el asentimiento con arreglo a su legislación interna para una adopción simple, pero infórmesele a los padres de que esta adopción es susceptible de convertirse en una adopción plena en España. Esto que parece de perogrullo lo único que significa es que tiene que haber profesionales especializados que asesoren y acompañen a los padres y que estén con los menores en las comparecencias judiciales. De esta manera, si el padre biológico dice que si en España se va a pretender convertir en adopción plena, no da su consentimiento, entonces intentamos de raíz evitar un problema futuro y, evidentemente, hay adopciones que no se podrán realizar. Pero si ellos dicen que están de acuerdo, que para su país dan el consentimiento y que autorizan que en España se pueda transformar en plena porque —y esto tiene que constar así— están informados de que en España una adopción plena significa que es irrevocable y que supone una ruptura de vínculos, no necesitamos mandar comisiones rogatorias a los países de origen, sino que recepcionado el documento convenientemente legalizado, lo normal es que se informe favorablemente bastando con el consentimiento, en todo caso, para darle algo de contenido jurídico al expediente de los padres biológicos y con la propuesta previa otra vez de la entidad pública, que es la competente. Aquí no se conculca la tutela judicial efectiva ya que se ha respetado el derecho fundamental de los padres biológicos a saber qué va a pasar con su origen y porque, en el fondo, es lo que está diciendo un Convenio de La Haya que debemos tenerlo en cuenta tanto para países que lo han suscrito como para países que no lo han suscrito. A nosotros nos tienen que importar muy poco los efectos de las adopciones en los países de origen porque, en todo caso, lo que puede suceder cuando se plantea un problema es que ese menor sea reconocido en España y que se pueda inscribir en España. No nos tiene por qué importar que en el país de origen no se reconozca. Por eso, entiendo que la intervención de profesionales especializados, juristas, en los trámites de adopción, que además lo está diciendo el propio Convenio de La Haya, es absolutamente fundamental para una información exhaustiva y, evidentemente, intentando no dejar pasar el plazo de seis meses, porque así evitaríamos una renovación de consentimientos.

Por tanto, voy a concluir diciendo que las adopciones revocables ya no tienen ningún problema, aunque lo sean desde la perspectiva del adoptando, porque buscando el interés superior y el *favor adoptionis* la susceptibilidad extrañísima de que a partir de la mayoría de edad se queda revocada una adopción hay que dejarla al margen.

Por tanto, si me lo permiten, yo introduciría expresamente en la ley la posibilidad de constituir en España un nuevo expediente de adopción en aquellas adopciones específicas que plantean problemas preservando, evidentemente, las máximas garantías. Después, el artículo 4 del Convenio de La Haya es absolutamente esencial para poder entender y resolver los problemas, por tanto su espíritu y su contenido deben estar reflejados en nuestra legislación interna porque ayudaría bastante a los juzgados y tri-

bunales. Por tanto, si la ley les dice las cosas un poquito más claras —prácticamente todo está regulado pero lo que hay que hacer es ordenarlo— facilitaría mucho las cosas en la resolución de esos supuestos.

En cuanto al plazo de seis meses hay que decir que cuando ya no queda más remedio que acudir siempre hay otras soluciones y siempre podemos tener por ley el plazo de seis meses. ¿Convendrá o no ampliarlo a doce? Creo que quien consiente una cosa no pasa nada porque consienta en vez de seis, doce meses. Si en nuestra legislación, en vez de seis meses se habla de doce, es probable que entendamos que cuando al final haya que dirigirse desgraciadamente por comisiones rogatorias a los juzgados de los países de origen seis meses se quedan un poquito cortos y puede que convenga ampliarlo a doce meses pues no pasa nada y así le damos más garantía a una solución de problemas.

Ya en los decretos de habilitación de muchas ECAI se hablaba de las reuniones que tenían que existir entre las distintas Comunidades Autónomas. Esto es normal porque se crean unas disfunciones terribles. El propio Tratado de La Haya lo dice: autoridades centrales. Y habla de muchos tipos de autoridades centrales. En el Ministerio tenemos la Dirección General de Protección Jurídica del Menor y la Familia, que no sé si ahora se llama de Acción Social del Menor, donde hay una autoridad central, y cada comunidad autónoma tiene su autoridad central, pero vamos a suponer que se pueda formar una comisión interautonómica con una presidencia que sea la única autoridad central. No habría más que una autoridad central conformada por todas las Comunidades Autónomas, pero con un cuerpo físico visible, compuesto por una o por veintiuna personas. Eso a la ley le da lo mismo. Se trata de que en vez de veintisiete organismos haya uno compuesto interautonómicamente y asunto concluido. De hecho, da exactamente igual dónde se coloque porque a la ley le da igual ya que es a efectos de pacticidad en la tramitación de los expedientes.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Los contratos de adhesión están viciados inequívocamente de nulidad muchos de ellos. Los que tuve ocasión de leer a partir de la Ley de Protección Jurídica del Menor eran contratos unilateralmente escritos que ponían las primeras ECAI y que suscribían los padres adoptantes. La verdad es que muchas veces los contratos de adhesión casi son como los que tienen condiciones generales de la contratación; uno va como cuando firma una hipoteca y ahí se va diciendo exhaustivamente las cosas que uno acepta pero, como ha manifestado nuestra jurisprudencia en muchas ocasiones, hay que ver si no se produce un desequilibrio entre el que pone el contrato y el que lo firma. Entonces, analizando el consentimiento, el objeto y la causa, habrá que ver si ese contrato es válido. Yo pediría una atención especial a los contratos de adhesión porque el menor de los problemas está en lo que uno paga, aunque no pueda parecerlo, ya que un padre paga al final lo que sea con tal de tener a un hijo, sino que el problema son otras connota-

ciones jurídicas que se deducen del contrato y que no van única y exclusivamente referidas al dinero que va a costar la adopción.

Otro de los puntos importantes es las limitaciones de las acreditaciones. Es decir, acreditar sí, pero no se puede acreditar indiscriminadamente para actuar en cualquier sitio. Por ejemplo, las autoridades centrales de este país deberían coordinarse entre todas ellas y ponerse muy de acuerdo para buscar una uniformidad en la acreditación de las entidades porque lo que detecté en el año 2000-2001 es que la inexperiencia es un obstáculo muy grande. Por tanto, más vale que sea una a quien se puede controlar que no muchas cuya voluntad se puede dispersar. Es importante limitar las acreditaciones y, después, revisar las acreditaciones. El control es fundamental, sobre todo porque estamos hablando de un derecho fundamental, que es el derecho a que uno tenga su propia familia, a la identidad y a la propia imagen futura y el desenvolvimiento de su personalidad. Entonces, las acreditaciones en los países que ofrezcan garantías sí, pero las acreditaciones en países que no ofrezcan garantías se podrán conceder y por la misma razón se podrán denegar, por tanto habría que tener una visión práctica de las mismas.

— **Director de la Fundación Aldaba, D. Tomás Merín Cañada.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Para introducir esta intervención y de una manera breve, quiero hacer una reflexión sobre lo que me parece que es el sistema de adopción internacional en nuestro país en este momento de una manera somera y superficial.

La primera idea que quisiera dejar clara, y que seguramente ya se haya repetido en este foro, es que la adopción en general y no sólo la internacional debe concebirse en los tiempos actuales como una medida de protección a la infancia dirigida a reponer al niño en su derecho a ser cuidado por una familia y dentro del marco establecido por la Convención de Derechos del Niño del año 1989. Se trata de una medida protectora que intenta reponer al niño en un derecho que ha perdido, que es el derecho a vivir con su propia familia, y se intenta reponer rehabilitando y reconstruyendo una situación de convivencia familiar con otra familia que le va a dar una alternativa de vida. Se trata, en todo caso, de situaciones límite, en las que la recuperación de la convivencia en el núcleo original, en el núcleo biológico del que procede ese niño o esa niña, ha devenido imposible. Este planteamiento como última medida aplicable en un proceso de protección a una niña o a un niño es llevado al extremo cuando trasladamos la adopción al ámbito internacional. Ya no sólo hablamos de la reconstrucción del medio familiar, sino que estamos intentando reconstruir la propia comunidad en la que ese niño, a través de su familia, se va a desarrollar y a desenvolver. Hablamos de un cambio de sociedad, con todas las consecuencias que de ello derivan, por eso creo que se debe diferenciar clara-

mente cuando se habla de adopción, entre adopción nacional y adopción internacional, porque hay diferencias cualitativas importantes. Tampoco podemos dejar de observar la visualización que de estos procedimientos adoptivos se tiene en el propio país de origen de los niños, particularmente cuando las adopciones en esos países son relevantes numéricamente. La percepción social no capta sólo la ayuda benévola que se manifiesta en niños necesitados de atención y de familia, sino que en muchas ocasiones incorpora la frustración por no poderles aportar esa ayuda que necesitan, incluso un cierto sentimiento de mutilación de la propia sociedad al ver que parte de sus miembros tienen que marchar para poder llevar una vida digna lejos de su propio ámbito. Si tomamos además en consideración los riesgos que acechan a la adopción internacional, cabe concluir que la adopción nunca puede plantearse como una medida normalizada de protección a la infancia, sino que siempre debe ser una medida excepcional, y por ello debe ser especialmente controlada y asegurada para verificar que efectivamente cumpla su real contenido protector. Esa visión es la que a mí junto a algunos otros compañeros —y me gustaría citar alguno puesto que me han ayudado en todos estos trabajos—, como David Mustieles, nos ha llevado a reflexionar y a plantear la necesidad de obtener cada vez unos mayores rigores técnicos en la metodología aplicada por las entidades que intervienen en materia de adopción internacional. Pretendemos y llevamos una cierta lucha militante para conseguir que desde distintos sectores sociales y administrativos particularmente se nos escuche para que en este país se empiecen a establecer no sólo criterios de habilitación, es decir, no sólo criterios de autorización, sino criterios de autorización a partir de determinadas prácticas mínimas que se deben exigir para garantizar que los servicios que se prestan por estas entidades respondan a la calidad asistencial que los niños y los solicitantes de adopción merecen.

A través de las comparecencias que he podido leer en el Diario de Sesiones, he visto que aquí se ha hecho una perfecta exposición de cuál es el marco jurídico de la adopción internacional en nuestro país, por tanto no voy a intentar repetirlo. Simplemente, me gustaría hacer algunas matizaciones. Se suele indicar que la adopción internacional es un fenómeno reciente en España y que eso justifica alguna de las deficiencias que todavía se padecen. Es cierto que la adopción internacional no ha empezado a cobrar importancia en nuestro país hasta los inicios de la época de los 90 —antes existía, pero con números muy pequeños— y es justamente en esas fechas cuando las administraciones públicas empiezan a prestarle atención. Es bueno recordar que en el año 1992 se crea ya por parte del Ministerio, entonces de Asuntos Sociales, y las Comunidades Autónomas un sistema coordinado de tramitación de las adopciones internacionales. En 1993 se aprueba la convención de La Haya y en 1994 surge precisamente en la Comunidad de Madrid el primer equipo técnico de funcionarios dedicado a trabajar en materia de adopción internacional. El año siguiente España firma y ratifica la Convención de La Haya, lo cual abre realmente el despliegue y desarrollo de la adopción internacional desde el punto de vista jurídico y administrativo en nuestro país. A esas altu-

ras, la presión social sobre las administraciones públicas era muy fuerte. A título de ejemplo, les puedo decir que en 1990 se habían inscrito en el Registro civil 41 adopciones constituidas en el extranjero. Unos años más tarde, en 1996, el número de solicitudes presentado en los registros de las distintas Comunidades Autónomas superaba las dos mil. La aparición de las entidades colaboradoras de adopción internacional en este panorama fue la válvula de escape que el sistema necesitaba para reducir la presión existente, a pesar de que el fenómeno ya se estaba extendiendo de una manera muy crítica. El examen detallado de las fechas de promulgación de los decretos de habilitación de las entidades colaboradoras de la adopción internacional permite poner eso de manifiesto. Hay algunas Comunidades Autónomas que aprueban ese decreto, incluso días antes de que se publique la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, que realmente era la que permitía de alguna manera la habilitación y la aparición de estas entidades en nuestro país como desarrollo de la propia Convención de La Haya. Las entidades colaboradoras de adopción internacional se configuran a partir de ese momento como uno de los elementos nucleares del sistema español de tramitación de las adopciones internacionales. Probablemente de ello debiéramos felicitarnos, pues la situación previa a su existencia no era mejor que la posterior y la perspectiva de miles de familias españolas persiguiendo la adopción de una niña o niño en distintos países, en decenas de países, sin apoyos profesionales adecuados, era un grave riesgo para los niños adoptables, para las propias familias adoptantes y, desde luego, una grave inseguridad jurídica. Si bien en nuestro país el fenómeno de las adopciones independientes o privadas no ha llegado a tener la trascendencia que en otros países europeos, ya que nuestra legislación limita su posible existencia, sin embargo la tramitación de unas tramitaciones llamémoslas benévolas o directas por parte de los propios adoptantes siempre resulta arriesgada. En primer lugar, porque siempre es mucho más difícil controlarlas y, por tanto, ellos mismos pueden estar sometidos a situaciones de inseguridad jurídica que desconocen y, en segundo lugar, porque plantean una vía alternativa a los propios trámites establecidos por el Convenio de La Haya, que considero que es el sistema normalizador que desde los poderes públicos se debe intentar implementar y extender en todos los casos posibles. La facilidad para el abuso, el engaño y la inseguridad crece siempre en la medida en que se suprimen controles formales y se desinstitucionalizan las relaciones jurídicas. El que una persona, una pareja o un matrimonio acuda a un país extraño en busca de la formalización de un negocio jurídico, a veces tan complejo como puede llegar a ser una adopción internacional, plantea graves riesgos. Las entidades colaboradoras, por tanto, deben ser recibidas con una buena recepción pero, sin embargo, no hay que olvidar el momento en que surgen. Surgen en aluvión, de hecho en un año se habían duplicado y en menos de cuatro años se encontraban habilitadas cuarenta y ocho entidades en nuestro país y había doce habilitadas internamente pero a la espera del permiso de los países de origen. Esto ha planteado un grave riesgo y una situación de difícil gestión en muchas Comunidades Autónomas.

Diría que la entrada de la adopción internacional en España ha sido conflictiva, no sólo porque las ECAI hayan actuado mejor o peor, que globalmente hay que darles, a ellas y a la Administración pública, un aprobado, sino porque ha entrado como un huracán y cuando llega la Ley de Protección Jurídica del Menor, que regula el funcionamiento de las ECAI, había Comunidades Autónomas que ya habían habilitado sin normativa a una ECAI aplicándole una normativa anterior de entidades colaboradoras en materia de protección de menores que no era adecuada. Pero la presión de la ciudadanía era tan fuerte que aquello tenía que salir por algún lado. Quizá hubo un retraso en la respuesta y, en este sentido, en la medida en que yo estaba en la Administración, he de ser un tanto autocrítico, aunque el fenómeno nos pilló en aquel momento muy desarbolados. Pero a mí eso no me preocupa tanto porque a partir de la Ley Orgánica había instrumentos y se podían haber hecho muchas cosas. Sin embargo, posteriormente lo que hacen las Comunidades Autónomas es descansar en las ECAI. A partir del momento en que aparecen las ECAI lo que hay es una transferencia de responsabilidad y yo creo que ahí es donde ha estado el problema. Y por parte de la Administración del Estado ha pasado algo semejante porque la responsabilidad está en las ECAI. Por tanto, cuando surgía un problema grave lo que había era una transferencia de responsabilidades y eso no ha ayudado porque muchas familias se han sentido muy desasistidas ya que nadie les daba una respuesta real a los problemas que tenían.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

En cuanto al tema de la adoptabilidad creo que no se incumple totalmente la Convención porque hay criterios formalistas. El certificado de adoptabilidad seguro que está en el expediente que el juez aprueba; si está allí y la ECAI lo verifica, se ha cumplido el trámite, lo que pasa es que probablemente aquí no llega pero alguien tiene que verificar que el certificado de adoptabilidad está. En la medida en que el país esté dentro del Convenio de La Haya, que el juez actúe en el ejercicio de sus competencias y exista el certificado de que la tramitación de la adopción cumple las reglas de la Convención, no habría que tener dudas. El problema es donde no hay Convención de La Haya porque puede haber muchas dudas.

Tengo serias dudas sobre la adopción consular. En todo caso, sobre este tema creo que hay que escuchar a auténticos expertos. Por tanto, convendría escuchar esas voces. Por lo demás, estoy bastante de acuerdo con lo que ha planteado el fiscal Esquivias. También me ha llamado la atención esa inversión de acudir al interés del menor a través del *ius adoptionis* pues pienso que las cosas son como son y darle la vuelta puede que tenga gato encerrado. Estamos hablando, al fin y al cabo, de dos conceptos jurídicos indeterminados y tan indeterminado es uno como otro. A lo mejor el orden de los factores en este caso tampoco altera el producto, pero yo preferiría que los derechos del niño se tengan en cuenta con carácter previo y que, poste-

riormente, valoremos la adopción, que si responde al interés del niño no hay porqué no privilegiarlo, pero tiene que estar claro que esa adopción favorece a ese niño. En definitiva, la adopción es una medida de protección y toda medida de protección tiene que favorecer al niño, incluso las que adoptamos internamente con nuestro niños en situación de desamparo. Si el niño, después de haber tenido esa medida, está peor que estaba, es evidente que el sistema está fracasando rotundamente. Por tanto, por ahí tendríamos que mirar para que realmente la adopción suponga una mejora para ese niño.

Las Administraciones públicas son el otro elemento nuclear del sistema que comentamos. Las Comunidades Autónomas asumen un protagonismo central, en ocasiones celosamente defendido y en otras resignadamente soportado. La importancia de la adopción es muy dispar en el conjunto de las competencias que ejercen las diferentes comunidades; lo que para unas es un problema de primera magnitud en tanto que servicio público frecuentemente utilizado, en otras es un recurso casi residual de su actividad. Pero en todas tiene una gran importancia política y mediática ya que se trata de un tema de alta sensibilidad social. En conjunto, se denota una actitud poco activa, relajada, a remolque de diferentes iniciativas sociales que, en muchos casos, anteceden a la actividad administrativa. Y en esa actitud, preocupa más la delimitación de responsabilidades en muchas ocasiones que la racionalización de los recursos y de los servicios. Se aprecia un desarrollo muy desigual de las actividades públicas en esta materia y se añoran tiempos pasados en los que la coordinación interadministrativa, por ejemplo, cuando se elaboraban aquellos proyectos de decreto para habilitar a las ECAI, cuando se preparaba la llegada de ese aparato jurídico-administrativo, entonces esa coordinación gozaba de mucha mejor salud.

Un elemento que no quiero dejar de mencionar en esta rápida caracterización del papel de las Administraciones públicas en materia de adopción internacional es la peculiaridad de que en nuestro país existan veintitrés autoridades centrales para la ejecución del Convenio de La Haya, lo que evidentemente conlleva una dificultad al funcionamiento del sistema, por la necesidad de complejidad de cualquier actividad que quiera llevarse a cabo y por los manifiestos desequilibrios que existen entre unas y otras autoridades centrales. Que, además, sean esas veintitrés Administraciones las competentes para la acreditación, seguimiento y supervisión de las actividades de las entidades colaboradoras, sin perjuicio de que su actividad sea supra autonómica y en sus actividades en los países de origen para los que están habilitadas, acarrea un punto de complejidad que deriva en muchas ocasiones en auténtica ineficacia.

Quisiera hacer mención de la falta de consideración que en muchas ocasiones se evidencia con determinados derechos de los solicitantes de una adopción, tanto por parte de Administraciones como de entidades colaboradoras: no documentar suficientemente las informaciones que se les facilitan; la orientación a sistemas de documentación de los expedientes que exigen gastos suplementarios; el aprovechamiento que se hace de sus ansiedades para hacerles

firmar contratos no suficientemente clarificados; negarles documentos acreditativos de pagos; someterles a prácticas dudosas en la preparación de sus desplazamientos, etcétera. Contradictoriamente y en especial desde algunas Administraciones, se pueden en ocasiones mantener actitudes puramente complacientes con posiciones no suficientemente fundamentadas, simplemente por no verse abocados a afrontar conflictos de opinión pública. En este sentido, la falta de cumplimiento de la Convención de La Haya en muchas ocasiones por nuestro propio país ante la falta de exigencia de determinados requisitos que son, evidentemente, de aplicación compleja, puede ser un ejemplo de esta situación.

En relación a la actividad de las Administraciones públicas yo recojo alguna idea que ya está en muchas mesas y en mucha prensa especializada y que he oído comentar por sus señorías en alguna de las anteriores intervenciones. Yo abogo claramente porque se cree un ente público que potencie y favorezca la coordinación interinstitucional por encima de las medidas actuales; un ente público en el que estén representados los diferentes departamentos ministeriales concernidos y las Comunidades Autónomas, para que puedan coordinar de una manera efectiva las actuaciones y para que puedan ejercer esa actividad de coordinación de una manera efectiva y ejecutiva. Hay que diferenciar, para que ese organismo pueda trabajar verdaderamente, dos conceptos que el Convenio de La Haya maneja y que, a veces, se mezclan, que son el de autoridad central y el de autoridad competente. No todas las autoridades competentes en materia de adopción dentro de un país tienen que ser autoridad central, a pesar de que tengan sus campos de actividad específicos y desarrollados. Hay que respetar el ámbito de competencia de todas las Administraciones, pero no todas tienen que ser autoridades centrales, como no todos los ministros son presidente del Gobierno ni todos los consejeros son presidente del Consejo de cada comunidad autónoma, aunque todos tengan una responsabilidad solidaria sobre las decisiones que toman. En ese sentido, yo abogaría porque ese ente público, una vez bien diferenciadas esas funciones, asuma la cualidad de autoridad central en todos los supuestos de Comunidades Autónomas que no la quieren ejercer por sí mismas, y me consta que a más de una ejercer esa función le pesa. Porque la adopción internacional para gran número de las Comunidades Autónomas de nuestro país es una pequeña parte de la actividad que desarrollan sus responsables, y no es el caso de la Comunidad de Madrid, evidentemente, ni el de la Comunidad de Cataluña, ni el de Valencia, quienes tienen mucho interés en ejercer esa función. Pero hay otras que no. Tiene poco sentido, a mi modo de ver, que el consejero insular de Menorca, por ejemplo, ejerza esta función cuando el número de adopciones que se desarrollan en Menorca es muy pequeño al cabo del año y el control que el Consejo Insular de Menorca pueda ejercer sobre la actividad de las ECAI que actúan en Baleares en los países de origen e, incluso, en su propio ámbito territorial, es muy escaso. Por tanto, perdemos una gran capacidad de control y de eficacia por esta dispersión del concepto de autoridad central.

Creo que también en materia de habilitación, control y evaluación de ECAI, esta entidad tendría que tener una im-

portante responsabilidad, sobre todo para lo que es el desarrollo de actividades fuera de España. Obviamente, las Comunidades Autónomas deberán de habilitar estas entidades para que actúen en su territorio, pero la responsabilidad de que una ECAI esté actuando en Rusia infringiendo claramente determinadas normas éticas e, incluso, determinadas normas jurídicas españolas, no puede ser en muchas ocasiones controlada desde las Comunidades Autónomas y haría falta que el servicio exterior del Estado pudiera tener ahí una intervención mucho más enérgica y decisiva.

Hace falta legislar, el tema de la adopción internacional no está suficientemente bien regulado. Probablemente sí lo estén sus aspectos sustantivos y quizá es un poco prolijo y no estaría mal rescribir algunos de los textos del Código y de algunas otras normas. Pero yo no me refiero cuando solicito nueva legislación al derecho civil sustantivo, al derecho internacional privado, sino al tema del que yo vengo hablando, al tema de reordenación del sistema, de búsqueda de equilibrio entre las distintas Administraciones que intervienen, de búsqueda de auténtico control de los agentes que intervienen y, particularmente, de las entidades colaboradoras de adopción internacional y de facilitar un papel a las personas que tienen intereses legítimos en estos procesos.

Pienso que hay que racionalizar y que hay Comunidades Autónomas a las que les puede resultar gravoso ejercer ciertas competencias e, incluso, los usuarios pueden estar más perjudicados que si se fuese a un esquema más centralista. En este caso, pienso que la autoridad tiene que ir siendo más central, aunque haya tres, cuatro o cinco pero, sinceramente, que haya 23 autoridades centrales me parece un disparate.

El ente —que, efectivamente, se llama así, aunque se podría llamar de muchas maneras— no nos lo estamos inventando, sino que existe ya uno parecido en Francia y en Italia. El de aquí tendría que ser más complejo, porque debería de incorporar a las Comunidades Autónomas, tanto a las que quieran desarrollar la competencia directamente como a las que no, para que sea un foro auténtico de coordinación, incluso desde ese organismo, yo propondría que se crease luego un foro de participación donde estuviesen las ECAI y las asociaciones de padres adoptantes porque es importante que esa comunicación también se produzca. Ahora bien, esa entidad debería de diferenciar las competencias que ejerce en unos territorios y en otros, debería asumir una representación global y debería poder actuar fuera representando al conjunto a la hora de hacer, por ejemplo, la evaluación en los países de origen. Parece absurdo pero hasta ahora una gran entidad colaboradora que actúe en cuatro o cinco Comunidades Autónomas no es evaluada por las cinco, sino que tiene que ser evaluada por cada una de ellas, y lo que sucede es que en la práctica no suele ser evaluada por ninguna, sólo a través de los informes que pide el decreto de habilitación, es decir, como antes dije, meras manifestaciones de parte pues él cuenta lo que quiere.

¿De dónde tendría que depender el ente? En Francia depende de Asuntos Exteriores. Pero a mí no me preocupa tanto de quién dependa como que exista y mi reflexión ha

ido por ese camino. Si tuviese que elegir, a mí me gustaría más Asuntos Sociales, porque la sensibilidad es mayor. Los ministerios que tienen una especialización muy grande, como es el de Asuntos Exteriores o como el de Justicia, que actúa de autoridad central en otros Convenios pero también en relación con menores y yo he conocido alguna de sus actuaciones, actúan muy bien pero con un criterio muy formal. Y eso es lo que le puede estar ocurriendo también en Exteriores. Por ejemplo, ¿dónde se producen algunos incumplimientos de La Haya por España? En no solicitar en los consulados el certificado de que la adopción se ha hecho de acuerdo a la Convención de La Haya, y se inscribe en el Registro sin que se presente ese certificado. Sólo se pide el certificado de idoneidad. ¿Por qué? Porque es el que establece el Código civil. Lo otro, como no lo pide el Código civil sino el Convenio de La Haya, los señores cónsules consideran que no tiene mucha importancia y no lo piden. Y se pueden inscribir algunas adopciones en el Registro Civil en consulados —en el Registro Central no, porque éste sí lo pide— sin que haya ese certificado de conformidad ni el emitido por la comunidad autónoma cuando se hace la asignación del menor, que como ustedes saben tiene que emitir un certificado diciendo que está de acuerdo y que puede continuar el procedimiento. La Convención exige que se soliciten esos dos certificados para dar plena validez a esa adopción en todos los estados parte y en España no se están pidiendo, sólo se está pidiendo en el Registro Central. Hay otros ejemplos pero éste es clarísimo.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Aunque la elaboración habilitadora de las entidades fue preparada conjuntamente por todas las Comunidades Autónomas, la pluralidad del modelo de gestión de las competencias en materia de adopción internacional favoreció una disparidad grande a la hora de aplicar los criterios de su aplicación. El modo de habilitar a las ECAI, el hacerlo para uno o varios países y la existencia de una o más entidades para cada país de origen son puntos sobre los que se han aplicado criterios diversos y que cito como ejemplo, pues habría muchos más. También a lo largo de su desarrollo las entidades han tenido relaciones muy diferentes con las Administraciones autonómicas, aunque, en general, la percepción que se pueda recoger de sus afirmaciones denota una importante sensación de abandono por parte de la Administración pública, a pesar de que tengan un estatuto de entidades delegadas de los poderes públicos. Plantean que las exigencias que se les realizan tienen un marcado carácter formalista, a veces excesivamente autoritario, y en cambio no tienen apoyo técnico. No es menos cierto que la contraprestación por parte de estas entidades también ha sido en ocasiones muy deficiente. La falta de aportación de datos a las Administraciones públicas cuando se les solicitan, la falta de cumplimiento de las obligaciones reglamentarias en materia de información y en materia de respeto a los derechos de los usuarios, la falta de transparencia económica, el tema de los contratos

o la falta de respeto a las quejas de los usuarios e, incluso, de comunicación a las Administraciones, junto con otros hechos, han sido más frecuentes de lo que se hubiera deseado. No se puede negar que ciertas imprevisiones de la normativa reguladora del funcionamiento de estas entidades —probablemente debido a la bisoñez de los que la hacían puesto que se estaba abordando una temática prácticamente nueva para nuestro país— pudieron favorecer esta situación. En todo caso, hay prácticas que no se justifican ni aunque la norma posibilite que se den. Todo habría sido probablemente distintos si desde las Administraciones competentes para el control de estas entidades colaboradoras e, incluso, desde la propia Administración General del Estado se hubiera mantenido una actitud más comprometida en el desarrollo del modelo.

De una manera muy sintética haré referencia a dos grandes apartados en los que yo propondría algunas líneas de evolución y mejora del sistema de adopción internacional en nuestro país. En primer lugar y en relación a las actividades de las entidades colaboradoras, creo que las Administraciones públicas deberían revisar con carácter general —ya sé que lo han hecho dos Comunidades Autónomas y que algunas más están pendientes, aunque llevan años en esta situación— la normativa reglamentaria vigente y acomodarla a las necesidades actuales. Hay algunos elementos, como el aseguramiento de responsabilidades, como la garantía de ejecución de expedientes en trámite en caso de que cierre la entidad colaboradora y otra serie de medidas, que es evidente que hay que adoptar porque la normativa anterior no las regulaba.

Un segundo punto sería someter las decisiones de habilitación a criterios de oportunidad. En ese sentido, la idea de utilizar los concursos que inició la comunidad autónoma de Navarra y que poco a poco se va extendiendo por otras comunidades, como en el caso de Cataluña y en algunas más, a mí me parece magnífica. Lo de habilitar sólo a petición de parte y habilitar a todo el que lo solicite me parece que tiene un grave riesgo y, en muchos casos, además resulta ineficaz porque lo único que hace es generar entidades no viables, como ha ocurrido, ya que muchas entidades han fracasado con una consecuencia, fundamentalmente para las personas que habían puesto en ello su confianza y también para los trabajadores contratados por esas entidades, muy gravosa. Habría que normalizar criterios de procedimiento y documentación y por ahí hay que avanzar. Creo que hay que establecer criterios de calidad para los procedimientos y acreditaciones complementarias en función precisamente de pautas de calidad preestablecidas por las Administraciones públicas. Se trata de establecer la ISO 9000 para la adopción internacional. Eso no va a garantizar que las adopciones jurídicamente sean perfectas, pero sí que las entidades colaboradoras se sometan a unas buenas prácticas de atención a sus usuarios y eso, hoy por hoy, ya sería mucho porque estamos lejos de que eso se produzca.

Se debería mantener una especial vigilancia sobre las actividades desarrolladas en los países de origen. Todos los organismos internacionales señalan que los dos puntos culminantes donde la adopción internacional puede hacer crisis están en la situación de adoptabilidad de los menores y

en la selección de los solicitantes. Son los dos puntos críticos junto, posteriormente, con la asignación, etcétera. Aquí poco sabemos de lo que ocurre a la hora de determinar la adoptabilidad de los niños en los países de origen.

Habría que estimular activamente la coordinación entre las propias ECAI, entre las propias entidades coordinadoras, y favorecer su fusión; siguen siendo demasiadas y, según datos del Ministerio, quedan 34 en nuestro país, y éste es un número exagerado. Otros países europeos con números de adopciones muy semejantes a los nuestros se manejan con diez o doce entidades, y de éstas hay una, dos o tres potentes que llevan el cuarenta o el cincuenta por ciento de las adopciones. Y las otras suelen ser entidades muy especializadas en determinados países específicos, como puede ocurrir con la Asociación de Amigos de Nepal, por ejemplo, que hace un tipo de adopción muy específica, pero eso no justifica que haya tantísimas entidades y que haya Comunidades Autónomas que tengan dos o tres entidades para trabajar en el mismo país.

Parece que en algunos momentos se ha pretendido establecer y favorecer una cierta competencia entre las entidades colaboradoras de manera que ellas mismas se autolimitaran, pero parece que el tema de la adopción debe estar fuera de todo mercado y de todo tráfico, incluso entre las propias entidades colaboradoras. No parecen que sean prácticas que traigan buenos consejos al mundo de la adopción.

En este campo habría que señalar modelos de evaluación y seguimiento de la actividad y establecer criterios específicos de evaluación, porque toda la evaluación que se hace actualmente a partir de los decretos de habilitación son meras manifestaciones de parte y lo único que se le pide son memorias y una auditoría independiente, que muchas no presentan.

Cuando he hablado del tema de la calidad he querido diferenciar dos momentos. Uno es la autorización de funcionamiento de la entidad, que es lo que se viene llamando habilitación, y yo creo que hay que mejorarla pero cuando tú estás concediendo la autorización para que alguien empiece a desarrollar una actividad no puedes ser muy exigente, sino que tienes que pedirle que sepa donde se mete, que tenga unos conocimientos previos mínimos de formación o de experiencia, que acredite una solvencia económica y, teniendo en cuenta el campo en el que nos movemos, también moral, que disponga de los medios adecuados, que tenga el equipo profesional necesario, es decir, toda una serie de recursos con los que debe de contar. La normativa actual hace esto, más o menos, lo que pasa es que se queda ahí, aunque para empezar a funcionar, si se es riguroso, podría servir. Pero luego no se es riguroso porque se dice que hay que acreditar experiencia y a muchas ECAI se las ha habilitado simplemente porque el fundador era padre adoptante y esto no se justifica. Yo abogaré porque se estableciera una segunda fase. Es decir, yo puedo habilitar a la entidad para que preste servicios pero lo que tengo que hacer luego es decirle al ciudadano que quiera acudir a que le faciliten esos servicios si hay algunas ECAI que yo, como Administración pública, puedo avalar o recomendar, no haciendo un uso discriminatorio y rompiendo las reglas de la competencia, sino ha-

ciéndoles pasar a todas por un mismo baremo. Por tanto, yo establezco unas pautas de calidad y a quien las cumpla yo le certifico, de la misma manera que se certifica a una empresa de transportes por AENOR o por cualquier otro sistema de calidad al uso y a otras empresas no y, después, cada cual coge el que quiere, el que le resulte más barato y más económico; pero yo garantizo que hay unas determinadas ECAI que cumplen las reglas éticas, que van a dar factura, que van a dar un recibo cada vez que alguien hace un pago, que hacen los pagos de manera razonable y racional en función de los servicios prestados y que no cobra el ochenta por ciento de los servicios al principio perdiendo todo el interés después en que el expediente camine pues ya no tiene prisa después de haber cobrado o que no obligan a los usuarios a que vayan con dinero en metálico, negro, al país de origen y ahí hagan entregas a no sé sabe quién. Todas estas cosas han estado sucediendo hasta hace muy poco. Por tanto, algo sé de esos temas pero nadie me puede pedir pruebas porque yo no las tengo y nadie las da. Creo que las Administraciones deberían ser mucho más activas, más combativas e impedir esas prácticas. Todas las reglas éticas dicen que los representantes no deben cobrar por expediente tramitado porque eso favorece que los propios representantes generen casos de adopción, incluso ficticios, porque cuantos más expedientes más dinero van a ganar; todas las reglas éticas de Europa y de España, porque la FECAI y algunas otras organizaciones han asumido las reglas éticas de EURADOP, establece que se les paguen con un sueldo fijo y pocas son las ECAI españolas que pagan con un sueldo fijo; yo lo he hablado en algún foro en el que hemos estado reunidos y he hecho preguntas y ellos te argumentan que económicamente es imposible. Creo que hay soluciones, pero habrá que buscarlas. A lo mejor, lo que no podemos tener en España es esta dualidad de que son ONGs para unas cosas y equipos multiprofesionales para otras porque no se puede pagar como profesional a quien actúa benévolamente, por tanto, o somos voluntarios o somos profesionales; les queremos exigir que actúen como auténticas empresas expertas en su actividad pero, sin embargo, les damos el estatus de ONG y así no puede funcionar, sobre todo, porque no son grandes ONGs. Si hubiese tres grandes y potentes ECAI en España podrían tener buenos equipos profesionales, como los tienen las grandes que existen, pero gran parte del trabajo que se hace en las pequeñas está realizado por voluntariado y esto hay que aceptarlo como tal.

Pienso que es muy importante que se hagan evaluaciones y no se están haciendo, que se hagan inspecciones, que se hagan programas de seguimiento periódico y que las evaluaciones que se hagan se realicen de manera inesperada. Hace falta que haya una metodología de la evaluación, como ya existe en el campo de las ciencias sociales para otros muchos proyectos. Evaluar lo que hace un representante no debería ser tan complejo, sobre todo si lo hace bien ya que, si lo hace mal, empezaremos a encontrar dificultades pues habrá lagunas en la información, no nos contarán todo lo que pasa aunque eso ya es un índice. Pero hay que ir allí y los funcionarios no van pero las ECAI son parte interesada. ¿Quién evalúa eso? Hace falta crear algún dispositivo que facilite esas evaluaciones in situ; las Ad-

ministraciones públicas debería viajar más; hay países que todos los años tienen misiones oficiales visitando los países de origen de los niños y en España las autoridades públicas en materia de adopción viajan poco, aunque tampoco tienen que viajar las 23 autoridades centrales porque se nos iría el presupuesto público. Por tanto, creo que es fundamental que ordenemos el tema.

Estoy muy a favor de que el número de las ECAI se reduzca, porque no es bueno que haya tantas, y no es que no quiera cierta competencia profesional entre ellas, sino que no importe habilitar tantas porque la competencia las reduce. A mí ese tipo de competencia me parece muy peligrosa en materia de adopción. Es decir, aquí no podemos ir a ver quién tira el precio de la adopción porque eso favorecerá a que las prácticas que se hagan en el país de origen sean perversas o no podemos ir a bajar la calidad de atención que estamos dando a los usuarios porque hay que darles la máxima y todavía queda mucho por hacer. Por tanto, no hay que poner el énfasis en la competencia, aunque la respetemos en lo que es técnico y profesional porque es un acicate y un estímulo para los profesionales, pero no hay que establecer que los criterios de actuación de las ECAI estén sometidos a reglas de competencia. Al fin y al cabo, las ECAI son entidades delegadas de las Administraciones públicas y actúan porque se las habilita para desarrollar esa función y asumen funciones públicas, de acuerdo a lo que establece la Convención de La Haya, por tanto lo que hay que hacer es controlarlas muy bien. Particularmente, creo que con las ECAI, puesto que son entidades delegadas, no hay que tener una actitud excesivamente rígida ni autoritaria. Lo que hay que hacer es establecer mucha comparación técnica y una relación muy fluida, cosa que no sucede en nuestro país con carácter general. Las comunidades no se suelen reunir con las ECAI que tienen habilitadas; se reúnen a veces individualmente de una en una para hablar de expedientes concretos, pero no hacen reuniones de las ECAI para establecer criterios de actuación para ver prácticas o para establecer comparaciones entre las técnicas de unos y de otros y creo que habría que trabajar en este campo. Las Comunidades Autónomas no establecen foros de debate, de discusión y de profundización profesional con las ECAI. Es Estado sí lo hace, aunque sólo una vez al año.

En cuanto a la falta de respeto de los derechos de los usuarios, ya se han citado aquí algunos. Los que me parecen más graves, porque son claros y materiales, son el tema del contrato y el tema de los pagos: el que no se quisiese dar factura o recibos, el que se hiciesen pagos en dinero negro o el que les obligasen a firmar el contrato cuando llegaban a la oficina y sin podérselo llevar. A mí me han contado que los profesionales de ECAI eran los que leían el contrato y el usuario se limitaba a firmar porque no le dejaban ni cogerlo. Era algo alucinante pero poco a poco estas prácticas van cambiando.

Habrán visto que en el manual del Ministerio nosotros hemos hecho muchísimo hincapié en esto y establecemos claramente que tienen derecho a llevarse el contrato y que, además, no deben firmarlo en ningún caso el mismo día que se lo dan. Recientemente se ha elaborado un manual para la Comunidad Autónoma de Baleares en el que yo he participado donde la propia Administración ha asumido

ese compromiso y ha establecido como mandato a las ECAI de Baleares que no pueden entregar el contrato el mismo día que se lo presentan sino que deben llevarselo a casa y traerlo posteriormente para su firma, dándoles oportunidad para que lo consulten con un abogado o con quien quieran. Otro de los ejemplos que yo he citado ha sido el tema de la información pues ha sido muy deficiente. Cuando te aparece en un despacho alguien que quiere traer un niño de Angola y es la primera vez que te plantean eso, es realmente complejo conseguir la legislación y saber cómo se hacen los trámites en Angola, sobre todo si el siguiente que te viene dice que lo quiere traer de Isla Mauricio. Son muchos países y es muy complicado. Como ha dicho uno de los ponentes anteriores, se puede adoptar en principio del país que se quiera y, a veces, hay actitudes complicadas de dar respuesta. Pero se debería dar una información completísima de lo que es más común que es de donde vienen cientos de niños. De todas maneras, cre que se va mejorando aunque ha habido momentos en que se ha dado una mala información y, sobre todo, incompleta.

No puedo decir que prefiero una mala ECAI a una buena adopción hecha por una buena familia. En ningún caso quiero una mala ECAI, pero digo que se controla mejor a las ECAI que a miles de familias por distintos países persiguiendo esas adopciones por su cuenta y teniendo que buscarse abogados o intermediarios y sin conocimiento del derecho interno de esos países con lo cual ellos están sometidos al engaño donde puede haber grandes ilegalidades respecto de ellos y respecto de los niños. En el caso de Ucrania, esto sucede porque no admite a las ECAI. Es uno de los países que no las admite y, por tanto, las familias tienen que ir por su cuenta con un intermediario ucraniano porque las ECAI no pueden actuar ya que no están reconocidas por el Estado de Ucrania. Este es un problema a resolver y en la confianza de que alguna vez firmen y ratifiquen el Convenio de La Haya. El Convenio de La Haya tiene muchísimas ventajas, el problema es que se incumple muy fácilmente, incluso por quienes creemos que lo estamos cumpliendo de buena fe. De todas maneras, en este sentido nosotros debemos estar satisfechos porque fuimos un país que, aunque no lo firmamos enseguida, lo hicimos dos años después de que hubiera sido aprobado y lo ratificamos muy rápidamente cuando hay otros países que lo firmaron antes que nosotros y todavía no lo han ratificado, claro que alguno de esos países tampoco han ratificado la Convención de Derechos del Niño.

SESIÓN DEL DÍA 28 DE ABRIL DE 2003-10-29

— **Catedrática de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Barcelona, D^a Alegría Borràs Rodríguez.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

El objetivo que perseguimos en toda la cuestión de la adopción internacional está bien claro, y es que hay que

proteger al niño y la adopción internacional es precisamente para defender el interés superior del niño, algo que creo a veces se olvida puesto que no se buscan unos padres para un niño, sino que está buscándose —en muchas ocasiones— un niño para unos padres. Lo que hay que buscar es una convergencia entre estos intereses, y en caso de duda lo que ha de prevalecer es el interés superior del niño. Pero, por otra parte, a esos padres hay que darles también una seguridad jurídica, una previsibilidad suficiente y, teniendo esos datos de seguridad, previsibilidad y de respeto al interés superior del niño, tampoco creo que deba molestarles más allá de lo que sea necesario. Es decir, creo que la noción de la medida es muy importante.

En cuanto a los datos a tener en cuenta, el primero de ellos es que hay una proliferación de la adopción internacional provocada también por una ausencia o imposibilidad de realizar adopciones internas y, además, en esta proliferación de la adopción internacional hay diferencias en cuanto cuáles serán los países de origen. Es decir, hay mucha más diversidad entre los países de origen de los niños que entre los países de recepción, y esto provoca que no sea lo mismo Iberoamérica que la Europa del este, e incluso pensar en los países de oriente o, la posibilidad de adopción de niños cuya procedencia son los países islámicos. Por lo tanto, una gran diversidad de situaciones.

El segundo dato es que los temas de la adopción internacional no pueden ser resueltos en su totalidad mediante normas internas. Es decir, que las normas internacionales son necesarias. Ahora bien, es necesario también tener normas internas adecuadas y lo más completas posible.

El tercer dato —que haría refiriéndome a España— es algo que complica mucho las cosas, y es que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la existencia de 23 autoridades centrales, no facilita el funcionamiento del convenio ni la coordinación entre los órganos.

Cuarto dato, la proliferación de las ECAI. Proliferación de las ECAI con normativas distintas y con problemas tanto para su creación como para su control posterior. Estas son cuestiones que volveré a tratar.

Y el quinto dato a tener en cuenta, es la importancia del Convenio de la Haya de 1993.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Y el quinto dato a tener en cuenta, es la importancia del Convenio de la Haya de 1993. Creo que este ha sido un momento importante que marca un antes y un después, que responde bien al artículo 21 del Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño —cosa que no era fácil porque el Convenio de Derechos del Niño tiene dificultades— y que sobre este Convenio quiero señalar tres características que a veces se olvidan. La primera característica es que este no es un convenio declarativo, sino que es un convenio que impone obligaciones, razón por la cual, a mi personalmente, me molesta que en muchas ocasiones se cite al Convenio de La Haya sin ton ni son. En cuanto se

habla de adopción internacional se utiliza y se hace referencia a «los principios del Convenio de La Haya», y el Convenio de La Haya establece obligaciones, no es un convenio declarativo. La segunda característica es que no unifica la normativa material en materia de adopción. Es decir, que tanto los estados de origen como los estados de recepción, siguen teniendo sus normas sobre adopción, lo cual significa que únicamente aquello que está regulado en el convenio, es decir este procedimiento de *matching* que resulta de los artículos 15, 16 y 17 y las cuestiones de reconocimiento que se derivan el artículo 23 y siguientes, es lo que está regulado, en todo lo demás se sigue aplicando la normativa interna. A pesar de eso, al preparar el convenio tuvimos que introducir el artículo 28, precisamente para tranquilizar a determinados delegados, sobre todo de estados de origen, que tenían miedo de que por esto no iban a poder aplicar su normativa en materia de adopción. Por eso sigue habiendo países que tiene adopción simple y adopción plena, países que no conocen la adopción, y países que sólo conocen la simple, etc. Es decir, la normativa interna no se modifica y tampoco se modifica la forma de constitución.

Por lo tanto no es un convenio tradicional de Derecho internacional privado. Los convenios tradicionales son convenios de competencia de autoridades, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de decisiones. Aquí de lo que se trata precisamente es de crear un procedimiento previo tal, que a partir de ese momento da igual que la constitución de la adopción se haga en el país de origen que en el país de recepción. Dependerá de la normativa de cada uno de ellos, porque es tan diferente que, en definitiva, si han estado de acuerdo en que aquella adopción es la mejor para aquel niño, con ese dato es suficiente.

¿Cuáles son los problemas prácticos que allí se plantearon y que les voy a ir apuntando de forma muy ligera? Un primer problema fue el relativo a las autoridades centrales y organismos acreditados. En este tema, desde el punto de vista del Convenio de La Haya, la cuestión es que hay estados que en el momento de la entrada en vigor del Convenio todavía no han designado las autoridades centrales y esto impide el funcionamiento del convenio, es decir, se ha de realizar con carácter previo. Ya les he dicho que el tema de las ECAI o en general de organismos acreditados, es un problema serio y grave, que allí se habló mucho del tema de las condiciones previas y del control posterior y, en concreto, del caso que ustedes conocen bien de Rumanía, que prometió solucionar sus problemas durante la Comisión Especial de noviembre del 2000 y ya saben ustedes que la situación no está todavía solucionada.

Un punto al que se le dedicó mucha atención es a los principios fundamentales en materia de adopción. El primer principio es el de la subsidiariedad, que es un principio que se deriva del artículo 21 del Convenio de Derechos del Niño. Esta es una cuestión muy difícil y sobre la que no hay una conciencia clara de lo que se debe hacer. Es decir, la subsidiariedad de la adopción internacional es tanto respecto a la adopción interna como al mantenimiento en el seno de la propia familia, es decir, se debe procurar que el niño se quede en el seno su propia familia o en el medio más próximo, siendo lo último la adopción internacional.

Esto es una cuestión que debería tratarse para que el plazo no sea ni demasiado corto ni demasiado largo. Si es demasiado corto no hay garantía de que sea subsidiario, y si es demasiado largo se está perjudicando al niño. A este punto realmente muchas veces no se presta atención, y puedo decirles, por ejemplo, que Filipinas tenía un procedimiento bastante razonable para llegar a saber si la solución a la que se podía llegar era realmente esta.

El otro principio que habría que citar es el de la voluntariedad de la adopción, es decir, que exista consentimiento de aquellas personas que deban darlo, particularmente es el caso del consentimiento de la madre. El consentimiento de la madre ha de ser posterior al nacimiento y en este tema les podría contar miles de casos diversos. Además está el tema de los formularios, que si ustedes quieren podemos hablar de ello después, porque esto es un tema muy importante. Hubo un país, y esto se supo a través de UNICEF, en la que una determinada señora en un mes había entregado en adopción tres niños recién nacidos como propios. Esto es realmente un milagro de la naturaleza difícil de entender. O sea, que preste el consentimiento quien lo tenga que prestar y lo preste con pleno conocimiento de lo que está haciendo y que sepa que está dando el consentimiento para una adopción internacional y para una adopción que tiene normalmente carácter de adopción plena. Sobre este tema volveremos porque ésta es una cuestión importante, pues cuando un niño se tolera que se desplace al extranjero, aunque venga de Chile donde lo que hay no es adopción sino una tutela indefinida, y que venga desde allí para luego aquí darle en adopción plena, comprobar esos consentimientos no siempre es una cosa fácil.

El tercer principio fundamental es el de la cuestión de que no haya ganancias, es decir, no puedan haber beneficios económicos excesivos. El artículo 32 dice —y esto va vinculado a la actividad de las ECAI— que habrá honorarios razonables y remuneraciones no desproporcionadas. Esta es una cuestión difícil y aquí entra también la psicología de los futuros padres adoptivos que, sobre todo, cuando ya se encuentran en el país de origen del niño y les dice que hay ciertas dificultades que se pueden solucionar de ciertas formas, ceden a situaciones a las que no deben ceder. Aquí se planteó el tema de los costes y de los gastos y se habló del tema de la contribución que se hace para la protección de los niños en el país de origen. Esta es una cuestión que tiene su aspecto positivo puesto que si se ayuda a la protección de los niños en el país de origen, en teoría habrá menos niños para dar en adopción, pero también es una vía fácil de mantener muchas adopciones internacionales para tener esa vía de ingreso. En la comisión especial hubo tal división de pareceres que no pudo llegarse a ningún tipo de acuerdo, puesto que estaban los que opinaban que en las recomendaciones finales no debía aparecer en absoluto el tema de la remuneraciones, pues pensaban que si se decía algo sobre esto parecería que se estaba propiciando y, había otros que opinaban que más valía que se controlara un poco, es decir, digamos alguna cosa en el sentido de que por ejemplo no se entregue dinero en metálico directamente a personas, sino que se haga a través de una institución. O sea, buscarle una serie de garantías. Ante todo esto, no fue posible llegar a un consenso, y tratándose de reco-

mendaciones de una comisión especial lo que interesaba era aquello en lo que hubiera consenso. De todas formas quiero decirles que esto es un tema preocupante y lo que sí se desgajó era una cierta preferencia por aquellos países de origen en los cuales lo que se pedía era una contribución fija, por ejemplo en el caso de China, frente a otros en los que esa contribución es variable dependiendo de los casos y de las situaciones.

El último problema relativo a principios fue la aplicación de los principios del convenio a estados no partes. Esto era un punto delicado que nos planteó UNICEF y el Servicio Social Internacional por la situación de corrupción generalizada de la adopción en Guatemala. Ya saben ustedes que, además, España de forma unilateral había interrumpido la adopción de niños de Guatemala y allí había una gran preocupación sobre esa materia. En este caso, como Guatemala en aquel momento todavía no era parte en el Convenio de La Haya, lo único que se pudo hacer fue una recomendación a los estados parte en el convenio para que los principios principales contenidos en el Convenio de la Haya los aplicarán también a las adopciones de niños procedentes de terceros estados. Era una recomendación que además iba seguida de una recomendación al Secretario General de la conferencia para que realizara gestiones con Guatemala para propiciar que este país llegara a tener las condiciones necesarias para poder llegar a ser parte en el Convenio. En mi opinión, lo que ocurre ahora es que quizás se han intercambiado los términos. Como ustedes saben, en estos momentos Guatemala se ha adherido al Convenio y está abierto el plazo previsto para oponerse a la adhesión que termina el 2 de julio del 2003. En mi opinión creo que es una cuestión que, si son ciertas las noticias que tengo en el sentido de que no se ha modificado la normativa interna en Guatemala, pues no se ha creado una autoridad central, y no hay garantías de que se haya modificado realmente la situación y de que se vaya a cumplir el Convenio, nosotros como otros estados del entorno europeo que nos opusimos de forma unilateral a las adopciones en Guatemala, nos deberíamos también oponer a esta situación, pues no existe garantía alguna de buen funcionamiento del Convenio.

Me referiré únicamente a algún aspecto mínimo del procedimiento de adopción y a algún aspecto, mínimo también, del reconocimiento y efectos de la adopción. Por lo que se refiere al procedimiento de adopción, destacar la importancia de los informes relativos a los futuros padres adoptivos y, de los informes relativos al niño. En cuanto al informe relativo al niño debo destacar que allí lo que más se notó es que en el informe relativo al niño no se incluyen datos médicos y de antecedentes familiares, y esto para el desarrollo posterior del niño puede ser un dato muy importante.

En cuanto a los futuros padres adoptivos, por una parte se señaló, sobre todo, la importancia de que sean capaces de asumir una adopción internacional y, por otra parte, que no se sea menos exigente en la adopción internacional que en la adopción interna, pues se ha constatado que en determinados países de recepción de niños se es mucho más lapso a la hora de admitir una adopción internacional que a la hora de admitir una adopción interna. Entonces, quien

no es idóneo para una adopción interna tampoco debe serlo para una internacional. Este es quizás un dato del que no se habla normalmente.

En cuanto a la cuestión del procedimiento, quiero decirles que facilitaría mucho las cosas —y sobre ello volveré después— el tema de la estandarización de los documentos. Es decir, se facilitarían mucho las cuestiones relativas a la adopción internacional si todo se documentara a través de formularios, porque un formulario similar en los diferentes idiomas, como hay para otras muchas materias, es muy importante. Aquí solo hay una recomendación en relación a la prestación del consentimiento y a la certificación de conformidad a la adopción al procedimiento previsto en el Convenio. Esto es una mera recomendación, pero que se utiliza de una forma muy relativa, incluso mucha gente ni conoce la existencia de estos formularios recomendados.

Finalmente, en cuanto al reconocimiento y efectos de la adopción quiero decirles que esta fue una parte muy difícil en la elaboración del convenio y es aquella que, a mi juicio, es posible perfeccionar mucho más. Como siempre digo, los convenios internacionales no son una maravilla que sobrevuela por ahí, sino que son simplemente el punto hasta donde se ha podido llegar por el acuerdo entre los delegados de los estados y, por lo tanto, es ahí donde llegamos. Si comprobamos que es lo que nosotros tenemos ahí yo señalaría tres puntos. Uno, que en el artículo 27 del Convenio se prevé el procedimiento de transformar una adopción simple en una adopción plena si la legislación del estado lo permite. En segundo lugar, que ese reconocimiento de los efectos de pleno derecho de la adopción constituida en otro país es una cuestión que, aunque se habla de reconocimiento de pleno derecho, no se sabe qué efectos produce. Lo único que se sabe que produce es una relación paternofilial, pero en cuanto a saber hasta donde llega, no se pudo ir más allá. ¿Por qué razón? Porque en unos estados hay una equiparación al hijo biológico y en otros no lo hay, pero también en esas materias se ha avanzado y lo digo en un dato concreto. Por ejemplo, cuando se elaboró el convenio fue imposible ponerse de acuerdo en que un hijo adoptivo adquiriera la nacionalidad del estado de recepción, en cambio es una cuestión que ha avanzado en estos diez años y son muchos los estados que sobre esta base ya han llegado al menos a decir que la nacionalidad la adquiere de una forma o de otra.

Había también una última cuestión, y es la cuestión de los informes de seguimiento y conservación de datos relativos al niño, que sería el último dato que quisiera darles. Es cierto que los informes de seguimiento son una garantía para los estados de origen, pero también es cierto que pueden resultar excesivos por ejemplo, en todos aquellos estados que llegan a pedir los informes hasta los 18 años, con lo cual es un problema que puede llegar a plantear si viola la intimidad de las familias, puesto que las autoridades, en el caso una familia biológica a no ser que haya un problema real de protección del hijo, no incide. ¿Qué razón hay para que porque el hijo sea adoptivo vayan a estar sometidos a este control tan rígido? Esta es una cuestión, claro está, que hay que verla con los estados de origen que son los que someten estas cuestiones.

Un segundo dato, también posterior a la adopción, es el de la conservación de los datos relativos al niño y el acceso a los mismos. Es decir, el niño debe tener posibilidad de acceder a sus datos personales porque, además, está comprobado que todo niño en determinada edad, sobre todo en el momento de la adolescencia, quiere conocer sus orígenes, quiere llegar a lo que se denomina el *trace*, conocer sus raíces. Es muy importante que estas raíces no se destruyan y que haya un periodo suficientemente amplio para que siempre pueda acceder a ellas y que esas raíces no desaparezca porque es un derecho del niño.

Llego así a lo que serían mis consideraciones finales, que serían en tres puntos. En primer lugar, sin duda, la utilidad del Convenio de La Haya como garantía de los derechos del niño y, además, este convenio funcionará mejor y serán tanto más útil cuanto mayor sea el número de estados parte. Es decir, ustedes comprenderán que si se puede ir al estado A, parte en el Convenio de La Haya y por lo tanto donde se tienen que cumplir unos requisitos, o se puede ir al estado B, que es el que está la lado, donde hay que cumplir menos requisitos porque ese estado no es parte en el Convenio de La Haya, y sabe, además, que cuando el niño ya esté en España, a no ser que esos padres adoptivos sean unos crápulas, esa adopción realmente va a acabar siendo reconocida en España, pensarán los padres que entonces para qué se tienen que someter a todas esas dificultades que les implica el convenio si al final también van a tener el reconocimiento por esta otra vía. Por lo tanto, es bien para todos es bien para los niños cuanto más propiciemos esta adhesión al Convenio de La Haya; claro está que aplicándose bien el Convenio, y si no se aplica bien, será necesaria la intervención para que se aplique bien, la denuncia para que se aplique bien, etc. Esto va vinculado a otra cosa que es, ¿convienen los convenios bilaterales en materia de adopción? Mi opinión es que no son positivos como sustitutivos del Convenio de La Haya. Es decir, en todo caso creo que los convenios bilaterales deben ser absolutamente complementarios en relación al Convenio de La Haya. En este caso podemos ver, por ejemplo, algunos temas de los que he hablado antes, como es el caso de la utilización de formularios. Bien, allí solo está recomendado, ¿por qué nosotros en algún acuerdo con las autoridades de algunos otros estados no establecemos la obligatoriedad de utilizar determinados formularios? ¿Por qué no se establecen determinadas garantías complementarias? ¿Por qué no se establece cualquier tipo de procedimiento que facilite y amplíe la aplicación del convenio? Porque lo que no puede ser es convenios bilaterales que no respeten estos principios. Hay una gran tendencia en esta materia y en otras muchas, que cuando ante cualquier visita de un Ministro, Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, siempre hay que firmar algún convenio bilateral. Los convenios bilaterales no son algo que sirvan para hacerse una foto, sino que son algo muy serio. A veces se piensa que hacer un convenio de adopción internacional queda muy bien, por ejemplo con un país de América latina. Pues no. Ustedes parten del Convenio de La Haya y después ya veremos. Lo que ocurre es que hay cosas que se tergiversan. Por ejemplo, si ustedes ven la disposición final primera del Convenio Bilateral con Bolivia, verán que en el fondo, el convenio bilate-

ral se queda en papel mojado a partir del momento en que Bolivia acepta entrar en el Convenio de La Haya. No es que se diga expresamente, pero se dice: «a partir del momento en que Bolivia también llegue a ser parte en el Convenio de La Haya, este acuerdo bilateral se interpretará a la luz del Convenio de La Haya». Por tanto, lo estamos dejando sin efecto. Por lo tanto, convenios bilaterales con mucho cuidado y en determinadas situaciones.

En segundo lugar, y sería mi segunda conclusión, la necesidad de modificar la normativa interna en materia de adopción. En este caso el artículo 9.5 del Código civil se ha quedado estrecho, pequeño y mal. Y, además, se ha ido reformando de mala forma, se ha ido reformando en aluvión. ¿Por qué se añadió el último párrafo —el sexto— del artículo 9.5? Sencillamente porque en aquel momento existía el problema de las adopciones de Nepal que eran revocables, aunque no solo son estas, sino muchas otras las que tiene ese carácter de revocable. Se añadió un párrafo sexto ante la actitud que había adoptado la Dirección General de los Registros en el tema de las revocables-irrevocables, distinción entre si eran niños o si eran niñas, etc. Eso no puede ser. En mi opinión creo que lo que sería bueno es que el artículo 9.5 se convirtiera en una mera norma de remisión a otra sobre adopción interna y adopción internacional, y en este caso no seríamos los primeros en hacerlo, porque existe en Italia, y existe en Holanda, y creo, además, que para nosotros esto tiene también una función que se debería tener en cuenta en estos convenios y en otros, que es que cuando se ratifica un convenio internacional hay que preparar antes la legislación interna para estar en buenas condiciones para aplicar el convenio, porque antes ya les hablaba del problema de las adopciones simples y que nosotros no tenemos procedimiento para convertirlas en plenas. ¿Por qué? Porque nosotros en el ordenamiento interno solo tenemos adopción plena, pero ¿qué hemos de hacer si se trata de una adopción simple constituida en el extranjero, por ejemplo de un país que solo tiene la simple —como hasta ahora ha habido muchos en América— o que tiene las dos y primero hacen la simple pero permiten el traslado del niño? ¿Qué hemos de hacer entonces? Lo que se está haciendo es constituir ex novo la adopción, y eso no tiene ningún sentido, porque un cierto vínculo existe y lo que ha de haber es un procedimiento específico para esa transformación. Por tanto, a mi juicio, habría que ser, además, muy cuidadoso en esto, pensemos que los niños adoptados son también españoles y que entonces a partir de este momento hay que tratar esta situación con cuidado. Con cuidado y por lo tanto distinguiendo entre la constitución en España y la constitución en el extranjero, en el estado de origen, y establecer claramente cuáles son los ámbitos respectivos de aplicación; y, quitar confusión, por ejemplo, cuando en el artículo 9.5 se habla de la equivalencia de efectos, ¿qué quiere decir equivalencia de efectos? No tiene sentido.

Ya han visto ustedes que yo he hablado solo de la constitución en España, y de la constitución en el extranjero por las autoridades en el país de origen, no he mencionado en absoluto la adopción consular. A mi juicio la adopción consular constituye una institución que responde a otra época, y quiero recordarles un dato, ¿por qué nació la

adopción consular? La adopción consular no nació para proteger a los niños en el proceso de adopción en otro país, sino que nació para que los españoles pudieran adoptar fácilmente en las colonias. O sea, que el origen de la adopción consular es exclusivamente ése, el facilitar a los españoles y que les fuera muy simple, adoptar en esos países, en concreto en las colonias americanas. Creo, además, que la adopción consular casa mal con el procedimiento del Convenio de La Haya, y además se trata de una institución desconocida en la gran mayoría de los estados, al menos que yo conozco. Además, fíjense ustedes que el procedimiento de La Haya significa informe en el estado del padre, sobre los padres adoptivos, sobre el hijo en el estado de origen, que estén de acuerdo en que aquella adopción es la buena, y después de todo eso ¿va a ser el Cónsul de España el que intervenga? Además, no creo que el cónsul y el canciller sean lo mismo que el juez y el fiscal, y las funciones respectivas y la forma no es la misma. Incluso la Dirección General de Asuntos Consulares no propicia que los cónsules intervengan en los procedimientos de adopción mas allá de lo que sea documentar a los niños y en el traslado a España las funciones que les corresponden. Por lo tanto, creo que una ley de adopción interna e internacional que regulara estos aspectos, que en cierta medida sirviera también para que no hubiera muchas diferencias en temas fundamentales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que facilitara que todo lo que son competencias de uno y de otro se realizaran de la mejor forma posible siempre en interés superior del niño, sería buena.

La posibilidad de homologar las situaciones sometidas al Convenio de La Haya y las no sometidas, que esto vendría también vinculado a que los estados que no quieren ser parte en el Convenio de La Haya, sin embargo podría entrar por la vía de un convenio bilateral. Sirve de ejemplo lo que les he comentado del convenio con Bolivia y esa extraña disposición final que de hecho ha servido hasta que Bolivia ha ratificado y es parte en el Convenio de La Haya, y ahora el convenio bilateral, en esencia, cae porque es mucho menos de lo que era el Convenio de La Haya.

Una cuestión es la relativa a la importancia del informe de idoneidad y el informe de adoptabilidad. Hemos de darnos cuenta que esto forma parte de la esencia del convenio, y forma parte de la esencia del Convenio, porque como ya les decía, los artículos 15, 16 y 17 son el bloque del funcionamiento. Significa que según el artículo 15, se prepara el informe de los padres, si ese informe es conforme en el estado del niño, se prepara el informe sobre el niño y si uno y otro están conformes en que aquella adopción es la que conviene para aquél niño, se llega al *matching*, ósea, se llega a que aquella adopción debe hacerse. Y quiero recordarles los términos exactos del artículo 16 del convenio, que dice «si la autoridad central del estado de origen considera que el niño es adoptable preparará un informe que contenga información sobre la identidad del niño, su adoptabilidad, su medio social, su evolución personal y familiar, su historia medica y la de su familia, así como sobre sus necesidades particulares». Creo que esto es suficiente y por eso he subrayado tanto que no es una recomendación y una declaración de derechos, que lo que se debe hacer son obligaciones. También aquí podría hablarse del tema

de los consentimientos que alguno de ustedes ha apuntado; que exista el consentimiento y en particular el consentimiento de la madre, dado libremente y con posterioridad del nacimiento, incluso dejando un periodo de un, dos o tres meses para ver si se mantiene ese consentimiento.

Tiene vinculación con esto la importancia que para todo esto tendría la utilización de formularios. Hay publicaciones que incluso habiéndolas hecho en nuestro país, a veces son muy desconocidas como es la «Guía Práctica de los Convenios de La Haya», del que España es parte, y que tiene el inconveniente como toda obra en papel, que se quedan atrasados y, por otra parte, no sé si ustedes visitan habitualmente la pagina web de la Conferencia de La Haya, que es www.hcch.net, que es muy simple de recordar y muy útil. En este libro que les digo y que tengo aquí, tienen ustedes los formularios que aprobamos en la comisión especial, y solamente hay dos formularios, uno sobre la prestación del consentimiento y otro sobre la conformidad de la adopción con el procedimiento previsto en el Convenio. O sea, que uno sirve para la prestación del consentimiento, que es una cosa muy simple realizarlo, además, pensando que incluso en muchas ocasiones la madre no sabrá leer ni escribir y, por otra parte, el certificado de conformidad. Es una recomendación y por esto les comentaba por qué en los acuerdos bilaterales que pudieran hacerse no se establece. Por ejemplo, España podría ser aquí un país de liderazgo en relación a los países de América latina, de donde provienen muchos niños y con los que, además, tenemos nuestra lengua en común, y podría en estos casos prepararse desde España unos buenos formularios, y en una política de adopción internacional nosotros deberíamos proponer que, para que nos vayan mejor las adopciones con estos países, se sigan sigamos los formularios de la Conferencia de La Haya o incluso ampliémoslos. Porque también se ha dicho ¿solo hay esos dos formularios? Yo propuse siete, pero en realidad yo lo que pretendía era documentar cada etapa y en vez de hacerla más o menos como viene según las legislaciones internas, tratar como se esta haciendo en un tema tan alejado del nuestro como es el reglamento sobre obtención de pruebas de los países de la Comunidad Europea. Cada etapa tiene su formulario y eso a la hora de la práctica simplifica mucho la vida y da seguridad jurídica. Esto es una cosa que tengo bastante clara y asumida.

En cuanto a los convenios bilaterales, me hablaban de ellos para los estados que no quieren el Convenio de La Haya. Lo único que yo les diría en esta cuestión es que si España quiere concluir un convenio bilateral con un estado no parte en el Convenio de La Haya, lo único que sería necesario es que nosotros, que sí somos parte en el Convenio de La Haya, tenemos también que aplicar los principios del Convenio de La Haya a ese tercer estado, porque, además, estos principios coincide con el artículo 21 del Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, y piensen ustedes que la gran mayoría de estados del mundo —me parece que solo faltan dos, Estados Unidos y creo que el otro es Mongolia— son parte en el Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño. Entonces, la vinculación de ese convenio con el Convenio de La Haya nos permite que si hacemos un convenio bilateral lo que se haga sea precisamente en interés de esta situación.

Se me ha preguntado, por el tema de la adopción simple y la adopción plena. Yo encuentro muy lógico que en relación con este tema en España solo tengamos la adopción plena, lo encuentro lógico y bueno. Lo encuentro bueno para el niño, pero lo que ocurre es que hay otros países que sí tienen esa adopción simple, por tanto lo que necesitamos y no tenemos es el mecanismo de transformación. Nosotros para una adopción interna no lo necesitamos, porque tenemos adopción y punto, pero necesitamos tener todo lo relacionado con estas cuestiones. También antes se hablaba del tema de la nacionalidad, y si ustedes examinan el artículo 19 del Código civil para los efectos de la adopción, en España no tenemos ese problema, puesto que dice espesamente que el extranjero menor de dieciocho años adoptado por un español adquiere, desde la adopción, la nacionalidad española de origen. Por tanto, nosotros, en cuanto a la equiparación con el hijo biológico, a partir de la constitución de la adopción tiene la nacionalidad española, y por esto yo les hablaba ante la nueva ley, de la importancia que tiene saber que estamos integrando entre los españoles a todo este grupo de hijos adoptivos, por tanto precisamente por estas cuestiones hemos de ser cuidadosos en la regulación. Por lo tanto, hay que saber que una adopción internacional tiene exigencias que no tiene realmente la adopción interna, y que tenemos que tener mecanismos para responder a ello.

La última pregunta era si hay mecanismos para instar a ser parte en el Convenio de La Haya. No hay un mecanismo obligatorio, sino que simplemente yo creo que hay dos tipos de aptitudes, y una de ellas es la de los estados que siendo —como nosotros— parte en el Convenio de La Haya, cuando en un momento determinado se vea que está llegando que un grupo muy numeroso de niños de un determinado país, habría que procurar que ese estado llegara a ser parte del convenio de La Haya, antes que intentar un acuerdo bilateral con ese estado. En este sentido, también el Secretario General de la Conferencia de La Haya es el que por la vía diplomática hace gestiones ante los países para ver si firman y ratifican estos convenios. De hecho, muchas de las firmas que ustedes ven aquí son gestión directa del Secretario General de la conferencia. Ahora bien, lo que no se debe perder de vista es que debemos procurar que muchos estados sean parte, pero que lo sean cuando estén en condiciones y deseen cumplir las obligaciones del convenio, porque si hemos de tener a Rumanía y a Guatemala, pues no; porque tener un estado que incumpla el convenio no nos interesa lo más mínimo. También tengo que decirles que desde la Conferencia de La Haya hay una distinción que es una cuestión técnica, y es que los estados que participaron en la negociación del convenio pueden firmarlo y ratificarlo y no hay posibilidad de oponerse a ello. Únicamente cabe esta posibilidad de oposición respecto a los que acceden al convenio y que, por lo tanto, no son ni miembros de la Conferencia de La Haya, ni participaron en la negociación. Esta es la distinción entre el caso de Rumanía o el de Guatemala, que en un caso no te puedes oponer porque está dentro, y en cambio en el otro sí que cabe esta oposición al funcionamiento práctico. Con los países de América latina tenemos esa posibilidad de relación, también habría otras cosas que podríamos hacer.

Por ejemplo, nosotros hemos coordinado con los países hispanos parlantes miembros de la Conferencia de La Haya, las traducciones unificadas de los convenios de La Haya para que no haya dudas en los términos que se utilizan, porque si no cada uno hacía la traducción que le venía en gana de los textos originarios en francés y en inglés. Esto lo hemos hecho, y el convenio de adopción, por ejemplo, en España no lo ha hecho la oficina de interpretación de lenguas, sino que se ha utilizado la traducción que tenemos unificada en este sentido. España lo que podría también hacer es, primero, utilizar los textos unificados y, segundo, formularios también unificados; y tres, procurar que los estados hispano parlantes se incorporen al Convenio de La Haya y, finalmente, yo diría también porqué no, realizar seminarios con los países de América latina para ayudarles y enseñarles a aplicar bien y a que funcione mejor el convenio y la adopción internacional.

En el caso de Alemania no recuerdo cuántas autoridades centrales tiene y cómo lo han resuelto. Lo que sí he mirado es que Alemania ha ratificado aproximadamente hace dos años. No sé como lo tiene, pero seguro que si Alemania lo ha hecho lo habrá hecho ya con las autoridades, eso no me cabe la menor duda, pero como no tengo el dato encima no se lo puedo asegurar.

En el tema de la evolución en los países de origen, yo creo que también han evolucionado positivamente. Por ejemplo, recuerdo que el primer estado de origen que ratificó fue el caso de México. Pues bien, México en los primeros momentos tenía un desconcierto generalizado porque, además, se nombraron una serie de autoridades centrales, pues también es un estado federal, pero, sin embargo, no se sabía qué funciones correspondían a las autoridades centrales y cuáles se reservaban y cuáles no. En estos momentos ha evolucionado bastante positivamente.

En el caso de la intervención consular, estoy de acuerdo en que en este tema se puede prestar la misma ayuda que en otros temas, pues es la función propiamente consular, pero eso no es contradictorio con lo que yo he estado diciendo, en el sentido de que una cosa es la intervención y la obligación por ejemplo en relación al artículo 18 y la documentación, y otra que sea una adopción consular.

En cuanto a si se ha pensado en algún momento en la revisión del convenio, les digo que no. Un convenio, como las leyes, en mi opinión, no conviene modificarlo cada dos por tres; hay que tratar de sedimentar las cosas y que funcionen lo mejor posible y tratar que dentro de lo que es el texto, sea quizás la misma aplicación práctica la que nos vaya matizando y mejorando algunos aspectos, pero nada más. En este caso concreto, lo único que puedo decir es que en principio, en el 2004 tendrá lugar una nueva comisión especial sobre el funcionamiento del convenio, pero no es seguro porque no está convocada, pero en principio en la comisión de asuntos generales que tuvimos el mes pasado se decidió que, en principio, hubiera reunión. Igual que en esta se avanzó bastante en el tema de formularios, puede ser que en la próxima haya un paso más allá.

Otro tema es el de los costes y los gastos. Yo digo que aquí hay una parte débil que en este caso no son los niños, sino los futuros padres adoptivos, sobre todo cuando ya se han desplazado al país de origen del niño para recogerlo y

les empiezan a decir que les ha surgido un problema, que hay no sé que y no sé cuanto. Son temas muy difíciles de controlar y la cuestión es que no puede intervenir precio en la adopción internacional, un niño no es una mercancía que se compra y se vende. La cuestión es que es muy difícil separar este tema de la ayuda a la protección de los niños en el país de origen, porque es claro que todo el mundo daría algo para que aquellos niños no estuvieran en aquella situación, o la situación de cualquier padre adoptivo que cuando ya se desplaza al país de origen y ve las condiciones en las que viven multitud de niños se le rompe el corazón y se traería no solo al que ha ido a recoger, sino a todos los niños que hay. Ésta es una situación muy difícil de ver.

Yo creo que en los informes de seguimiento no tienen que intervenir para nada las ECAI, sino que es una cuestión que es función de la autoridad central, y yo ya lo había apuntado que eso también podía ser objeto de los acuerdos bilaterales, puesto que sobre esto nada precisa del Convenio de La Haya.

¿Por qué no llegar en este tema a un acuerdo bilateral en el que se diga que si todo funciona bien durante cinco años ya no son necesarios? En fin, algo que fuera un poco más ligero para esos padres adoptivos.

También ha habido opiniones divergentes en el tema de la adopción consular. Para unos —con los que yo coincido— esta no debería existir, y yo creo que la única función que debe cumplir la autoridad consular es la prevista en el artículo 18 del Convenio de La Haya relativa a que una vez que se ha llegado al *matching* del artículo 17, o sea al acuerdo entre las partes, deberán tomarse todas las medidas necesarias para que el niño pueda desplazarse y establecerse en el estado de recepción, y punto. También se decía que había españoles residentes en los estados de origen del niño y es cierto, pero eso es un caso residual y minoritario. No es el caso que se vaya a dar con mayor frecuencia y, para ese caso especial que pueda existir quizás valdría, pero para esto mantener una normativa de esta naturaleza que no es la adecuada, creo que no es bueno.

Otra cuestión que se ha planteado también es qué tendríamos que hacer en esa nueva legislación, en todo el funcionamiento y cómo vería un ente coordinador. El tema del ente coordinado sería un coordinador que coordinara a los que coordinan. En cierta forma la idea es buena y es una idea bien intencionada, pero yo creo que esa función, en definitiva, le correspondería a la autoridad central a la que le pueden dirigir todas las comunicaciones, porque si nosotros ponemos ese ente por encima de las autoridades centrales mas la autoridad central de comunicación, ¿cómo se jerarquizan y cómo se tratan unas y otras? En fin, no acabo de verlo, porque también actúan de autoridad central, pero no olvidemos que no es esta autoridad central quien constituye la adopción, estamos en una constitución judicial de la adopción con intervención del fiscal, etc. O sea, con unas garantías. ¿Cómo debemos actuar en todo esto? Yo lo que creo es que, evidentemente, necesitamos una ley de adopción general e interna, e internacional que regule todos esos aspectos y que tenga muy clara las competencias respectivas del estado y de las Comunidades Autónomas, pues en materia de competencia de constitución y ley aplicable no tienen ningún tipo de competencia las

Comunidades Autónomas. Por tanto, ahí es donde una ley muy clara sería muy conveniente.

Por otra parte también se ha preguntado si la proliferación de autoridades podría ser considerada como un incumplimiento. Realmente no, porque precisamente lo que dice el artículo 6 del Convenio, es que los estados que tengan mas unidades territoriales podrán designar otras autoridades centrales, lo que pasa es que se recomienda que si se pudiera estar con menos autoridades centrales sería también una cosa buena. En realidad sobre estos temas no se dice nada en el informe, sino que se procure, sencillamente, reducir el número de autoridades si ello fuera posible. El informe de la comisión especial lo pueden ustedes ver en la página web de la conferencia. Pero puedo decirles que en el caso de Estados Unidos —que ha firmado el convenio pero todavía no lo ha ratificado y que es un estado que tarda horrores en ratificar cualquier convenio, si llega ha hacerlo—, es un país que en la elaboración de convenios internacionales es absolutamente agotador porque te va alcanzado una cosa tras otra, después no ratifica los convenios. Esto es una cosa muy curiosa. En el caso del convenio de adopción lo firmó en el año 1994 y, según dicen, para el año que viene tendrán el procedimiento de ratificación terminado, y todas las normas internas de implementación a punto. Y parece ser que no van a tener 23 autoridades centrales a pesar de tener 50 estados. Esto se lo digo como un dato mas a tener en cuenta. En relación con este tema también se hablaba de qué pasaba con China y con Rusia, y lo que pasa es que la firma no compromete. O sea, en un tipo de convenio como el de La Haya, el estado es parte y está vinculado por el convenio a partir de la ratificación. Por tanto, en todos los convenios en que hay el doble tramite de firma y ratificación, en realidad la firma significa un compromiso moral, una declaración de intenciones, pero no vincula jurídicamente. Hay que llegar a la ratificación, que es el momento de la obligatoriedad. En este momento después de Rusia y China llegó la firma de Turquía en diciembre de 2001, y lo más reciente es la firma de la India, el 9 de enero de 2003, pero ninguno de estos estados ha ratificado todavía el convenio. También están los estados que no participaron en la negociación ni son estados miembros de la conferencia, y que, sin embargo, ha accedido al convenio. Y esto viene por lo que les señalaba de Guatemala y que aprovecho también para decirles que hay muchos estados parte en el Convenio de La Haya que son de esa área que antes les mencionaba de América latina, que es una de las partes en que nosotros tenemos mayor interés.

Se me preguntaba cómo evolucionan los países de nuestro entorno y los demás países. Quiero decirles que mi impresión es que se está evolucionando positivamente, es decir, se está aprendiendo a funcionar en el marco del convenio. Y en este sentido, quiero indicarles que entre los países de nuestro entorno se están realizando reuniones informales de la autoridades centrales de la Comunidad Europea. Es decir, sin estar previsto en ningún sitio, a veces esas instituciones que no existen son las que funcionan mejor. Pues bien, en este caso nos encontramos con que esas reuniones informales de autoridades centrales de los países de la Comunidad Europea están teniendo un papel

muy positivo y, por ejemplo, una cosa que han hecho y que no he mencionado antes, pero que se incorporó ya al informe del año 2000, es un modelo de formulario sobre la situación médica del niño y esto lo han hecho en esta reunión informal desconocida.

— **Profesor de Pedagogía de la Universidad de Barcelona, D. Pere Amorós Martí.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

La adopción, es un tema sumamente complejo que puede ser analizado desde diferentes perspectivas. Yo lo que voy hacer aquí es analizarlo desde una perspectiva mas socioeducativa y no voy a entrar en absoluto en esa otra perspectiva jurídica. Por mi parte el tema en el que me voy a centrar son los procesos de declaración de idoneidad, lo que nosotros llamamos los procesos de selección de familias, lo que son los procesos de formación y lo que son los servicios de postadopción. Hemos visto que estos tres elementos preocupan a los responsables políticos, preocupa también a las familias, y preocupa como no, a los profesionales que estamos trabajando en este ámbito. A mi me gustaría enfocar este tipo de temas y ver un poco con ayuda de su participación, de qué forma podemos introducir algunos elementos dentro de la futura normativa, si es que se da lugar a ello.

Hasta ahora hemos hecho pocos estudios a nivel de adopción. Nosotros hicimos uno; en la Universidad de Palma de Mallorca, el doctor Martí Marc hizo otro; el doctor Jesús Palacios en la Universidad de Sevilla otro; y ahora yo he estado en dos tesis doctorales, en la Universidad de Sevilla y en la Universidad de Málaga, pero todos estos estudios han sido sobre procesos de adaptación en la adopción nacional. Pero la adopción internacional todavía es muy joven y el ultimo estudio que se ha hecho por encargo del Ministerio de Asuntos Sociales que ha sido el realizado por el doctor Jesús Palacios y también ahora en nuestro grupo la profesora Nuria Fuentes está haciendo su tesis doctoral sobre el tema de la adopción internacional. Creo que ahora se están abriendo nuevas vías de investigación en este sentido, y espero que esto tenga una mayor continuidad cuando tengamos una mayor experiencia. ¿Qué ha pasado con esto? Se ha podido detectar en el último estudio del doctor Jesús Palacios, que el 56 por ciento de los niños que son adoptados internacionalmente presentan serios problemas de retraso en su desarrollo, tanto en los aspectos cognitivos como de lenguaje. Cuando llegan presentan estas dificultades, y este es uno de los aspectos que tal vez no entran dentro de los mitos de la adopción internacional, porque mucha gente acude a la adopción internacional, primero por la rapidez y, segundo también, porque los quiere pequeños y rubitos. En cambio cada vez se están rompiendo más los mitos de la adopción internacional, cada vez vienen más niños que presentan mayores dificultades, mientras a lo mejor en nuestro país para las adopciones especiales no tenemos las familias suficientes

para poderlas hacer, teniendo en cuenta, además, que algunas familias asumen problemáticas en otros países que a lo mejor si estuvieran dispuestas a asumirlas aquí se podrían también solventar nuestras dificultades. ¿Qué ocurre entonces? Lo que se ha visto es que son necesarios unos servicios postadopción. Estos servicios no es que yo crea que tengan que ser excluyentes de los servicios normalizados que deben existir. En absoluto. Pero la propia realidad de los hechos nos demuestra que todavía tenemos dentro del ámbito de la medicina, de la psicología o de la pedagogía, profesionales que todavía no están suficientemente especializados en temas tan específicos como son los temas de adopción. Por tanto, es preciso crear unos servicios que para cuestiones muy puntuales puedan ayudar y orientar realmente a todas estas familias y, a todos estos niños en cuestiones tan amplias como hacer frente a los problemas específicos que tienen de adaptación, y en como obtener información a cerca de los orígenes.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

En el tema del proceso de selección lo primero que diría es que deberíamos cambiarlo, sobre todo deberíamos cambiar el modelo clásico que hasta ahora hemos estado utilizando y que ha sido un poco el modelo de valoración. Hasta ahora en algunas comunidades lo que se hacía o lo que se pretendía hacer era, por medio de un conjunto de entrevistas conocer realmente si aquellos candidatos a la adopción reunían unas características adecuadas para poder asumir lo que significa este reto. Lo malo es que este modelo hemos visto que tiene serias limitaciones porque, lógicamente, es un modelo que hasta ahora en alguna ocasiones, no siempre, se ha utilizado más desde una perspectiva clínica que desde una perspectiva diagnóstica. ¿A que me refiero con esto? Que se intentaban buscar casi más las patologías que tenían las familias que averiguar qué habilidades o qué potencialidades tenían estas familias. Por lo tanto, no era un proceso de ayuda, no era un proceso de conocer los aspectos sobre los cuáles nosotros favoreceríamos el proceso de adaptación, sino que casi era un modelo de exclusión, de buscar los aspectos patológicos. Ante esto, es natural que si las familias lo captaban así —porque muchas veces las familias no estaban en contra del proceso de idoneidad, sino que estaban en contra del modelo, del procedimiento que se estaba haciendo—, lo vieran como un modelo intrusivo, como un modelo que atentaba su intimidad, y no entendían porqué se buscaban tantas cosas. ¿Qué ocurría con esto? Lo que ocurría, generalmente, es que estas familias utilizaban un alto grado de simulación, es decir, hemos detectado también que las familias mas que contar sus verdaderas respuestas, sus verdaderos sentimientos, lo que hacían era comentarnos o responder aquellas cosas que en cierta forma el técnico quería escuchar. Es decir, ellos ya sabían o presumían qué tipo de contestación debían dar y no realmente el tipo de respuesta que a lo mejor de una forma consciente y de una forma improvisada serían capaces de dar. Con todos esos aspectos nos

hemos dado cuenta de que si solamente utilizábamos esta perspectiva de valoración era muy limitado lo que podíamos hacer, y muchos más si añadimos el hecho de que en ocasiones —no siempre— la formación de los técnicos dedicados a estos procesos, a veces por turnos y la poca especialización que tenían, implicaba que muchas veces no tenían los suficientes recursos para distinguir cuándo unas familias comentaban los aspectos con cierta sinceridad o simplemente lo hacían en un nivel específico de contestaciones según conviniese. Este planteamiento lo teníamos tanto con la selección de familias de acogimiento familiar como con la selección de familias de adopción. El acogimiento ha ido un poco por delante sobre la adopción, en cuanto a modelos de metodología de intervención, y fue en el año 1994 cuando nos encargaron de la Comunidad de Castilla y León y del Ministerio de Asuntos Sociales, que analizásemos la posibilidad de elaborar un modelo que fuera menos intrusivo y que fuera más adecuado. Esto se nos encargó a un grupo de técnicos, nosotros hicimos una valoración de todos los aspectos de ámbito internacional, sobre todo en los países en los que había una larga tradición en los temas de acogimiento familiar, como Inglaterra y Estados Unidos, y de ahí pudimos extraer una serie de aspectos que después los hemos intentado adecuar a las necesidades propias de nuestro país. Este modelo lo que pretende es, no solamente conocer las características de una familia de acogida, sino, sobre todo, lo que pretende es que las familias de acogida conozcan cuáles son las características que implican un acogimiento familiar y, además, que las familias de acogida conozcan también cuáles son sus potenciales y limitaciones ante el hecho de querer acoger a un niño. Por lo tanto, no es suficiente con tener ganas de acoger, sino que tienes que saber muy bien si para aquel reto que tu tienes realmente dispones de potencialidades, de limitaciones, si tus motivaciones son adecuadas, si tu estructura familiar es adecuada, si tus relaciones, si tus hijos, etc., pueden asumir esto. ¿Qué es lo que queremos en el fondo? En el fondo lo que queremos es que las familias puedan lograr un cierto proceso de autoselección y que las familias cuando realmente se decidan a acoger en estas circunstancias, lo hagan sobre una base lo más sólida y segura posible. Es decir, que no sea simplemente desde un aspecto motivacional y emocional, sino que sea en base a conocer lo mejor posible y en la medida de las posibilidades qué retos tendrán que asumir, y si ellos serán capaces realmente de asumirlos. De esta forma podemos prevenir algunas rupturas o algunas dificultades de adaptación posterior.

Realmente lo que nos animó ha sido la evaluación positiva que hemos podido realizar en nueve Comunidades Autónomas, a través de unos programas que, lógicamente, no sé si ustedes conocen. A través de la Fundación La Caixa se han elaborado todo lo que se llaman los programas de acogimiento familiar de familias canguro. Nosotros, conjuntamente con el doctor Jesús Palacios y su equipo, de la Universidad de Sevilla, y con el equipo de la Universidad de Barcelona, coordinado por mí, hemos llevado a cabo durante tres años un proceso de evaluación en nueve Comunidades Autónomas, y uno de los aspectos que hemos evaluado es cómo las familias han percibido este

nuevo modelo de selección. Realmente cuando tú combinas un modelo de ayuda, no un modelo de diagnóstico patológico, sino un modelo de proceso de ayuda que tú les facilitas a través de unas entrevistas y a través de unos cursos de formación y de elementos de reflexión, el grado de satisfacción de las familias ha sido valorarlo extraordinariamente bien. Hoy miraba los números, y el 88 por ciento las familias valoran como muy o bastante satisfactorio este proceso. ¿Esto que ha representado? Pues que esto se estaba aplicando en el acogimiento, pero ¿qué pasaba en la adopción? En la adopción seguíamos con el modelo anterior, pero en el año 1999 un esfuerzo conjunto de tres Comunidades Autónomas y que, además en el tema de la adopción ya se había cogido fuerza tanto en adopción nacional como especial como internacional, se vieron un poco en la necesidad de implementar este modelo al ámbito de la adopción. Estas comunidades fueron Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía, que nos encargaron a un equipo, que es el que estábamos ya trabajando, el equipo de la Universidad de Sevilla coordinados por el Doctor Jesús Palacios, y el equipo nuestro de Barcelona, para que elaborásemos un instrumento consensuado que pudiera facilitar una recogida sistemática de datos y, al mismo tiempo también, que elaborásemos un programa de formación que pudiera ayudar a esta nueva filosofía que representaba la adopción. Sobre todo había un hecho importante, lo que debíamos hacer es que los profesionales cambiaran su aptitud, no solamente sus conocimientos en cuanto a la relación que debían tener con las familias adoptivas. Por lo tanto, tenía que ser eminentemente una aptitud positiva y una aptitud de respeto, es decir, vamos a buscar sus habilidades, sus posibilidades, vamos a buscar en todo caso si hay algunas habilidades que están un poco más deficitarias, y de qué forma les podemos orientar para que con cierta ayuda o cierta cosa puedan ir solventando estas dificultades. Por lo tanto, esto era un aspecto básico que deberíamos conseguir. Otro aspecto es que nosotros, sobre todo, no queríamos hacer un curso informativo, todo lo contrario. Este curso que hemos diseñado —hay diferentes cursos que se aplican aquí en España o en diferentes ECAI y no todos son iguales—, es un curso que está estructurado en 8 sesiones, que duran unas tres horas cada una, y en todas se utilizan técnicas grupales. Por lo tanto, es un curso que se dedica al grupo, de 16 ó 18 personas, para que ellos puedan dar elementos de reflexión, que puedan desarrollar aspectos emocionales y actitudinales. En la adopción no es solo la información, es, por ejemplo, qué actitud tiene una familia ante el hecho de respetar la historia de un menor, qué actitud tiene la familia ante el hecho de facilitar a este menor que pueda conocer posteriormente sus orígenes, qué actitud tiene la familia ante diferentes aspectos que pueden llegar hasta que este menor quiera conocer sus orígenes, etc. Por lo tanto, a nosotros nos interesaba hacer toda una serie de actividades y de ejercicios que pudieran ayudar a este desarrollo de aspectos actitudinales y emocionales. También queríamos, en la medida de las posibilidades, desarrollar habilidades para que estas familias después pudiera hacerse cargo de los roles diferenciales que representa hoy en día la paternidad adoptiva. Y también queríamos que tuvieran desarrollo de aspectos cognitivos

relacionados con los problemas que pueden suceder, las recompensas, las satisfacciones, los recursos de que dispone nuestra sociedad para dar respuesta realmente a todos estos aspectos. En cuanto a la formación, nosotros planteamos una formación grupal y un aspecto importantísimo, estos materiales que fueron editados por el Ministerio de Asuntos Sociales, repartidos a todas las Comunidades Autónomas —perdón me estoy refiriendo a los materiales de acogimiento—, estos materiales ahora de adopción los hemos estado experimentando y hoy he hablado con el doctor Jesús Palacios para saber el número exacto, y han pasado 1.510 personas por los cursos de formación y hemos estado experimentando durante dos años con estos materiales. Ahora vamos hacer la edición definitiva.

No estamos hablando solamente de información, sino de elementos de fondo. No son cursos superficiales, sino que lo que nosotros pretendemos es que, por ejemplo, las familias estén tres horas una vez por semana, pero que el producto no sea solamente aquellas tres horas, sino que después aquella familia con su pareja o con sus amigos, vayan posteriormente comentando en casa sobre aquellos temas de los que les han intentado sensibilizar. Por lo tanto, es un proceso en el que durante seis semanas tu ayudas a aquellas familias a que vayan reflexionando sobre si ellos serán o no capaces de lograr este proceso. ¿Qué cosas intentamos trabajar con ellos? Intentamos explorar sus propias motivaciones que es un elemento importantísimo, que sepan comprender qué representa para un niño perder a su propia familia, qué tipo de reacciones manifiestan estos niños cuando llegan a nuestra casa ante una situación desconocida, si conocemos estas reacciones. Todo esto nos llama mucho la atención.

Hay toda una serie de contenidos de los que podríamos estar comentando que pueden estar relacionados con los aspectos que deberían saber o deberían al menos estar sensibilizadas las familias, conocer las tareas o los roles diferenciales de una paternidad adoptiva, cómo hacer la revelación, tema sobre el que algunas familias opinan que en la adopción internacional esto no tiene importancia, porque muchos niños como son diferentes ya lo saben. Y esto, señores, no es cierto. Es decir, hay niños que aunque sean diferentes a nivel físico sus padres todavía no asumen el hecho de informar de la condición de adoptado. A pesar de todo, el 85 por ciento de los padres asume este reto. Pautas educativas para resolver conflictos, preparación para hacer frente a un posible rechazo social, que cada vez es menos en nuestra sociedad porque cada vez nuestra sociedad es más intercultural, y también los preparativos necesarios para la adopción. En todos estos contenidos lo que creo es que deberíamos introducir otro aspecto. Deberíamos introducir la formación como elemento obligatorio en todos los procesos de adopción nacional, especial e internacional, pero no como un elemento obligatorio por sí mismo, sino como un elemento obligatorio porque es una forma de facilitar a las futuras familias y de garantizar, en la medida que se puede garantizar, realmente que estas familias ya sepan con anterioridad posibles dificultades o posibles satisfacciones y sepan al mismo tiempo también, como poderlas resolver. Pero si esto es importante como elemento preventivo en la fase de selección e información de fami-

lias, creo que también es muy importante poder ayudar a estas familias y a los niños o a los jóvenes adoptados, después en la etapa de seguimiento posterior.

Se hablaba antes de guardar información sobre sus orígenes, y en este aspecto sepan ustedes una cosa, y es que nosotros en el año noventa y tantos hicimos un estudio a nivel de España sobre qué edad tienen las personas adoptadas cuando buscan información de sus orígenes, y les diré que en aquel estudio que hicimos a nivel de todas las Diputaciones, el 55 por ciento de personas que van a buscar los orígenes tienen más de 50 años. Por lo tanto, no es que se guarden estos informes solamente hasta que tengan los niños 20 ó 25 años, sino que es preciso guardarlos durante largo tiempo. Las personas en la búsqueda de los orígenes pasan por diferentes etapas y a veces no es a los 16 ó 18 años cuando buscan esta información. A los 16 ó 18 años buscan cierta información, pero lo que pueden ser contactos o una información más profunda, la necesitan reposar algo más. Si les interesa, en algún momento les puedo dar referencias de estudios que hemos hecho sobre este tema. Por otra parte, lo que también creo es que los servicios postadopción tienen que servir como grupos de formación, como grupos de autoayuda para las familias y también para las personas adoptadas, tienen que servir también como actuaciones de sensibilización social. Esto es importantísimo, porque todavía no tenemos una cultura de la adopción internacional. Realmente no tenemos la cultura de la adopción, y es preciso mucho nivel de sensibilización, no solamente con los profesionales, sino también con otro tipo de personas. Y además, también hay otra cosa, en los procesos de evaluación que hemos hecho, las familias valoran enormemente la formación grupal, y valoran enormemente tener sesiones de seguimiento de tipo grupal. ¿Por qué? Porque a veces es muy difícil encontrar amigos en tu entorno con los cuales poder discutir o hablar de temas tan específicos como puede ser el tema de la adopción. Entonces, encontrar en algunos momentos —a menudo no demasiado— espacios en donde tú puedas compartir tanto las dificultades como las satisfacciones, es uno de los elementos más importantes a los cuales yo creo es necesario darle toda su importancia.

Nosotros realmente estamos de acuerdo en que se debe cambiar el modelo de elección-valoración y en que hay que introducir de una forma normativa todo lo relativo a modelos de selección-formación, sobre todo planteados desde un proceso de ayuda. Ahora bien, hemos de ser muy realistas. No podemos pretender que con estos procesos todas las familias harán un proceso de autoselección. No, hasta aquí no llegamos. Sabemos que esto ayuda a los procesos de selección, sabemos que en los cursos de formación hay gente que cuando está en la cuarta o quinta sesión se autoselecciona ella misma porque se da cuenta que no es capaz de asumir aquellas cosas, pero hay mucha gente que termina y, a pesar de todo puede ser que al final no fuera una persona idónea. Por lo tanto, a pesar de que podemos facilitar estos modelos siempre tendrá que haber algún elemento en el que intervenga la responsabilidad de la administración y de los equipos encargados en tomar la última decisión. También creemos que es fundamental plantear la formación como elemento grupal. Creemos que es suma-

mente enriquecedora la participación de familias adoptivas en este proceso, sobre todo de asociaciones de estas familias, la elaboración de instrumentos consensuados y decisiones de unos equipos, pues lo que no puede ser es que la valoración de una situación de idoneidad o no, sea realizada en base al criterio subjetivo de un solo profesional. Hemos de trabajar en elaborar instrumentos consensuados y esto ya lo hemos conseguido en algunas comunidades con la participación de 100 ó 80 profesionales que hemos elaborado estos instrumentos. Creo que hemos de ir a la búsqueda de un tipo de información. ¿Por qué? Porque hoy en día es necesario hacer informes de idoneidad, yo estoy totalmente de acuerdo en que las familias los deben pasar, pero no entendido para después solamente decir que esa familia es válida o no válida, es idónea o no para asumir el reto, sino y sobre todo, porque si conocemos a estas familias podremos determinar el perfil de aquella familia y el perfil del niño que serían capaces de asumir. Estos informes si están bien elaborados pueden servir a los países de origen para poder determinar qué tipo de niño sería mejor o que tipo de familia responde mejor a las necesidades que tenga aquel menor. Esa es la verdadera finalidad de conocer a fondo a las familias, no solamente para decir si son adecuadas o no, sino sobre todo, para facilitar este proceso. Por otra parte, también creo que se deberían facilitar servicios de postadopción para hacer todo el tema del seguimiento. El doctor Jesús Palacios ha trabajado en este tema en el que a mi no me gusta hablar de fracaso en la adopción, esta palabra no me gusta en absoluto, me gusta hablar en todo caso de ruptura. Es decir, sí que puede haber en algunos casos ruptura, pero se ha podido comprobar que el tema de la ruptura no ha sido nunca por un solo factor, sino que en casi todos los casos es la confluencia de varios factores. La confluencia de factores relativos a características del niño, y a características de la familia adoptiva que realmente no reúnen las condiciones adecuadas para asumir estas dificultades, y a las características del proceso que han pasado. Proceso a lo mejor relacionado con una mala valoración, proceso de no haber recibido lo necesario. Es curioso que de todos los casos estudiados ninguno había pasado por un proceso de formación, por lo tanto han pasado por procesos inadecuados desde la perspectiva institucional, son familias que no reúnen las características adecuadas y, además tienen unos niños difíciles de asumir. Cuando se reúnen estos tres elementos es cuando a veces se produce la ruptura. Cuando a veces se reúnen alguno de estos elementos, pero encontramos que se ha hecho bien el proceso, que las familias han hecho un buen seguimiento y tienen apoyo por parte de los técnicos, esto se puede solventar. Otra de las cosas es que en el seguimiento también ha pasado lo mismo, el seguimiento ha sido tardío, es decir, que cuando ha llegado como no había seguimiento entre comillas obligatorio, cuando aquel caso ha llegado a la administración aquello era ya una ruptura, aquel proceso no se sabía prácticamente por dónde cogerlo. Si esto se hubiera hecho desde el principio hubiéramos podido ayudar de una forma mucho más adecuada.

No solamente hemos de preparar a los profesionales que están relacionados con aspectos de adopción o de acogimiento familiar, sino también hemos de sensibilizar al

resto de la sociedad y al resto de profesionales, médicos, psicólogos, pedagogos y profesorado para que también empiecen a ver que la adopción es una cosa mucho más compleja de lo que ellos creían en un momento determinado.

Creo que es preciso que los profesionales vayan haciendo un cambio de aptitud, de todas formas a lo largo de estos últimos años hemos realizado muchos —y digo muchos porque han sido muchos— cursos de formación de formadores. Cuando les hemos explicado el nuevo modelo, generalmente ha suscitado una aptitud favorable por parte de los profesionales y, sobre todo, cuando ellos lo lleva a la práctica es cuando más disfrutan. Es decir, un modelo que te cambie y que te facilite un proceso de dinámicas grupales, cuanto tu dominas aquella dinámica grupal realmente es mucho más satisfactorio que las entrevistas individuales. De todas formas hay una cuestión que yo cambiaría y que no me gusta nada, que son los famosos TIPAI. Es decir, yo creo que son una mala solución los acuerdos que se establecen con colegios de psicólogos y trabajadores sociales por separado. Creo que no es una buena solución. Una buena solución es encargar a entidades que tengan ya equipos de profesionales que lleven a cabo esta función, porque si no, por turno de oficio te encuentras que un trabajo que tiene que ser realizado en grupo no puede ser realizado por un profesional. Es decir, yo creo en los trabajos interprofesionales, pero no multi-profesionales. No es posible un mismo informe psicológico y social que sea contradictorio y que después sea un solo informe el que se tenga que dar, yo creo que se tiene que hacer con grupos ya experimentados, con grupos que ya tengan una forma de trabajo en común y, por lo tanto, yo no estoy de acuerdo o no me parece buena idea esos convenios separados por turno de oficio con colegios de psicólogos y trabajadores sociales. Para mí, la propuesta de Cataluña la veo mucho más coherente. Si buscamos unas entidades, unas asociaciones, que lleven ya un tiempo de trabajo conjunto. A mí me parece que esto es importante. Por lo tanto sí que creo que a los profesionales cuando les demos cursos de formación de formadores sean capaces de cambiar su aptitud.

Algunas de las cosas que hemos podido ver en los procesos de adaptabilidad es que los niños llegan con ciertos problemas de desarrollo, pero de una forma relativamente rápida, simplemente con la intervención de la propia familia y un ambiente y una alimentación normalizada, superan muchos de esos problemas, aunque algunos no. Pero los avances que se han visto en 6 y 9 meses han sido espectaculares. Hay ciertas alteraciones como pueden ser trastornos del lenguaje y como pueden ser trastornos de tipo psicomotor que son más difíciles de solventar. Claro está, todo esto dependerá de las vivencias que el niño haya tenido anteriormente, no es lo mismo que un niño llegue aquí con seis meses a que lo haga con seis años. No es lo mismo que este niño hay pasado por unos procesos de privación afectiva durante seis años o los haya pasado durante seis meses. Por lo tanto, el conjunto de aspectos que pueden ser perjudiciales en el niño, no es por el proceso de adopción, no es porque sea adoptado o no, es por las vivencias que anteriormente haya tenido este niño.

Por lo que respecta a los temas de la escuela, sí que creemos cada vez más que temas como acogimiento, intervención familiar y adopción, deben ser tratados en la escuela de una forma normalizada. Lo malo es tratarlos de una forma especial, darles demasiados problemas. Nosotros creemos que en España no existe cultura de acogimiento familiar ni cultura de adopción y aunque en esta tenemos una larga tradición, por ejemplo en acogimiento hace prácticamente 25 años que lo tenemos incorporado en nuestro sistema de protección, aunque hace muchos años que legalmente estaba, pero de una forma útil desde el año 1975.

Realmente las familias que han pasado por estos procesos cuando las hemos entrevistado en plan retrospectivo y les preguntamos como les ha servido en la práctica estos procesos, la gran mayoría de familias valora positivamente ésta formación. Pero hemos de tener presente que tampoco hemos de ser utópicos. Una formación de 6 u 8 semanas de dos o tres horas cada semana, puede conseguir lo que puede conseguir. Puede conseguir un nivel de sensibilización, no pretendemos en absoluto convertir en expertos a las familias de acogida o de adopción, no. Lo que pretendemos es que las familias se sensibilicen ante una serie de posibilidades que puede ser que ocurra. Por tanto, que no dramaticen cuando ocurran, sino que sepan tranquilizarse, tomar la decisión oportuna pues generalmente tienen habilidades para poderlo hacer. Esto es lo que se pretende en los procesos de formación.

Esto se ha llevado a la práctica. Se ha llevado a la práctica, y de los 2.500 casos la gran mayoría son de Andalucía, principalmente en algunas provincias, concretamente más en Sevilla. No conozco ahora los datos de las otras provincias, pero sí que se han llevado a cabo estos procesos de formación a lo largo de estos dos últimos años o año y medio. Ha sido el proceso de experimentación de los materiales, y ahora estamos en la fase de editar estos materiales. Le puedo decir que estos materiales en la etapa de experimentación también han sido utilizados por otras Comunidades Autónomas.

Creo que es necesario fortalecer el movimiento asociativo. Sí que hemos visto en la última investigación que aproximadamente al 30 por ciento de las familias les gustaría tener servicios de postadopción. Por tanto, tenemos un 70 por ciento que no tendría esta necesidad. Para este 30 por ciento, que si lo miramos numéricamente es importante, ya sabemos que no todas las familias utilizarían esto, pero es que no solamente es para las familias, es para las familias, para los niños acogidos y si se llega el caso de la adopción nacional, para aquellas madres o familias biológicas que tuvieron que dejar a sus niños acogidos.

Quisiera terminar con unas palabras muy breves. Creo que la adopción es una medida de protección de menores, la última que deberíamos utilizar. Creo que con las políticas sociales deberíamos insistir, sobre todo, en favorecer programas de preservación familiar; y, me gustaría que también se crease una comisión en un tema importantísimo como son los acogimientos en familia extensa. Según las estimaciones que hemos hecho hay aproximadamente más de 15.000 niños en familia extensa en España, cuando es uno de los acogimientos que necesitaría mayor atención, porque se están haciendo tal vez no con las condiciones

que a todos nos gustaría. Es una población importantísima y es una alternativa muy adecuada si se hace bien, y muy mala si no se hace bien. Creo que es una propuesta que ustedes deberían abordar a nivel de Parlamento o de Senado, porque creo que es una alternativa que junto con la adopción, también deberíamos estar trabajando. También es importante que se facilite la investigación sobre este campo, porque nos quedan muchas cosas por conocer.

— **Magistrado en excedencia, D. Ventura Pérez Mariño.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Yo les voy a contar mis experiencia alrededor de la adopción. No sé muy bien cuál es la razón por la que me llamaron, aunque he intentado buscarla y quizás sea que días atrás hice un programa con Luis del Olmo y hablé de la ley en general, y he pensado que alguien debió oír algo y ha debido ser esta la causa, probablemente, pero lo hice a un nivel meramente divulgativo y animando a la gente a esa cosa tan magnífica como es ser capaz de adoptar a un niño.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

El problema de los expedientes de adopción y su convertibilidad en adopción plena. Esto me está pasando a mí que he hecho ahora como abogado bastantes adopciones de saharauis y tienen una dificultad enorme. ¿Cómo funcionan los juzgados en esos casos? Porque, no nos engañemos, no se podrían hacer legalmente si se ponen el fiscal o el juez un poco estrechos. Los padres tienen que dar su consentimiento, pero están en los campos, y ¿cómo llega una comisión rogatoria a los campos de un país que no es país? Todas estas cosas en los juzgados se hacen con buena voluntad, y si te encuentras un juzgado, entre comillas, con mala voluntad o no con mala voluntad, sino la estricta y puntilloso, pues no hay forma de convertir ni una cosa ni otra. Yo creo que cada día más los jueces van buscando solución a los conflictos, que es lo que un juez tiene que hacer, en mi opinión. Buscar solución a un conflicto que se ha producido, no ahondar en el conflicto, porque el conflicto ya está antes de llegar a él, y se va a él para que resuelva ese conflicto; tiene que poner un poco de imaginación.

Yo no sé, la verdad no tengo capacidad ni me lo he planteado, ni tengo conocimientos para saber si hace falta una ley nueva o no, la verdad es que no tengo criterio.

Yo hice —o hicimos— un intento de adoptar, y cuando estaba oyendo el tema de la idoneidad, tengo que decir que nosotros nos pasamos dos años para conseguir los papeles para una adopción internacional. Por tanto, yo creo que, además de todos los problemas hay una abulia administra-

tiva sin perjuicio de cuál sea la culpa o el problema, en dos años da tiempo para buscarlo todo. Algo falla ahí, quizás el problema no se ha tomado con la suficiente fuerza o ganas.

Como juez sí me tocó resolver expedientes de adopción y lo que echaba en falta es que los expedientes de adopción eran muy fríos, se hacían con papeles, y me parecía y alguna vez lo intentamos en el juzgado —y yo creo que con muy buen resultado—, hacer un acto solemne. Un acto solemne como es la entrega legal de un hijo. De la misma forma que se hace con los hijos biológicos en que hay ritos y actos importantes, me parecería que se debería hacer y eso probablemente no es algo para normar en el ordenamiento jurídico, pero es algo para que las instituciones, de la misma forma que una institución como el matrimonio ha logrado irse imponiendo en el mundo judicial cuando se hace un matrimonio laico, dándole algunos ribetes de solemnidad a una institución del estado como es el matrimonio, creo que lo mismo pasa en la adopción. Es decir, esa entrega creo que debe tener algún tipo de solemnidad mucho mayor.

Eso que decía de la solemnidad en la entrega del niño, creo que también podría servir para las adopciones internacionales, los cónsules que son los organismos diplomáticos españoles, que en ese momento entregasen con solemnidad a un niño, sobre todo pensando que está en un país lejano y ajeno y normalmente con complejidad legal, que se le diera unos ribetes de solemnidad que son momento de especial emoción y que se guardarían para toda la vida.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Y como abogado he visto un poco la experiencia de las agencias internacionales. Creo que en las agencias hay un contrasentido. Me parece que las agencias es la única posibilidad de adoptar un niño internacionalmente, porque lo otro es de una dificultad tremenda que yo viví llegando a numerar los documentos que necesitaba, y eran 70 documentos porque era la legalización de la legalización, siempre estábamos autenticando algo. Las agencias me parece que chocan con un elemento que impide que funcionen suficientemente bien, en mi opinión. Es el carácter de altruista o no ánimo del lucro que tienen las agencias. No me parece pensable que una agencia, salvo casos muy específicos que los hay, como la de China o casos así que pueden haberse montado con unos determinados ánimos, creo que en todas ellas hay un determinado espíritu económico que preside en todo o en parte. Y, sin embargo, la realidad legal parece que quiere impedir que se produzca ese elemento, y eso da lugar, en mi opinión, a malos funcionamientos e irregularidades. En las agencias sale caro la adopción internacional, y el que salga caro limita a un determinado número de familias el acceso a la adopción internacional, porque la adopción es un proceso que en un primer momento tiene mucho de emotivo, que tiene de sosiego en el tiempo que transcurre, pero que también en ese primer momento emotivo aunque se pone en marcha un procedimiento, el elemento económico para determinadas familias

—de sopetón cuesta 2 millones de pesetas—, echa para atrás esa posibilidad de irse acercando al fenómeno de la adopción internacional en ese tiempo que va transcurriendo. Creo que hay mucha gente a la que se le niega esa posibilidad por esta causa, y serían unos padres estupendos, a lo mejor son unas familias de un nivel económico no muy alto pero estupendas. Por eso me permitiría sugerir la posibilidad de que la administración ayude en las adopciones internacionales en función del nivel económico de las familias.

Creo que mi experiencia en la actualidad como abogado es que la gente con los que he tenido ocasión de hablar se quejan de mal funcionamiento de la agencias, y ese es un elemento básico y fundamental para las adopciones internacionales, sin ellas yo creo que no se puede hacer, y hay mala información, por ejemplo, llegar tardíamente la información de cuando los países se van adhiriendo al Convenio de La Haya. Yo creo que habría que buscar alguna fórmula no solo de homologación de las agencias internacionales, sino de control, de auditarlas de una forma continuada porque hacen una función semipública y como tal función semipública no puede quedar un poco dejadas y al margen de la administración.

Hablaba de las agencias y su no ánimo de lucro, y yo creo que aquí se produce un cierto contrasentido. El afán por parte de las autoridades nacionales e internacionales de que estén libres de cualquier perjuicio económico es relativamente falso; no el afán, sino la realidad, porque al final lo que se ha constituido es una empresa, y entonces lo que hay que controlar es el beneficio, porque el beneficio lo van a tener por alguna vía, por la vía de salarios o por la vía que sea. Por tanto se nos está produciendo ahí un contrasentido que yo creo que habría que controlar exclusivamente para que los costes no se disparasen. ¿Por que? Porque son sin ánimo de lucro, pero se pagan unos salarios muy altos y los costes de mantenimiento existen.

SESIÓN DEL DÍA 16 DE JUNIO DE 2003

— Responsable de los servicios de Pediatría y Adolescencia de la Consejería de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la Diputación General de Aragón, experto en enfermedades de menores de adopción internacional, D. Gonzalo Oliván Gonzalo.

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Voy a intentar darles una visión general de la salud en la adopción internacional. Procuraré utilizar un lenguaje médico comprensible y no cansarles con excesivas cifras. Ya les adelanto que las diferencias de salud que presentan estos niños son, fundamentalmente, cuantitativas y no tanto cualitativas. Es decir, que los niños en adopción y acogimiento transitorio nacional, presentan, básicamente, los mismos problemas de salud que los niños adoptados en el extranjero, diferenciándose en los porcentajes de incidencia de algunos trastornos de salud propiciados por la exis-

tencia de factores de riesgo dependientes del país de origen y, por la diferencia en los cuidados recibidos durante la institucionalización.

Como ustedes ya conocen por comparencias previas, el fenómeno de la adopción internacional se ha incrementado de forma significativa en nuestro país en los últimos cinco años, situándonos en la actualidad los cuartos en el ranking mundial, por detrás de Estados Unidos de América, Canadá e Italia. Los segundos para algunos países como China y Rusia. También saben que las principales áreas de procedencia de los niños extranjeros que se adoptan en España son, China, Rusia, este de Europa, Iberoamérica, subcontinente indio y sudeste de Asia, además de otros países, hasta 32, según datos de la Dirección General de Acción Social del Menor y la Familia.

Los niños adoptados procedentes de estos países tienen un alto riesgo de presentar problemas de salud física y/o mental. Entre los factores de riesgo para presentar problemas de salud en estos niños podemos distinguir, factores generales de los países de origen, factores previos a la institucionalización y factores durante la institucionalización.

Como factores generales de riesgo de los países de origen, destacan la falta de respeto de los derechos del menor, la pobreza económica, la precariedad higiénico-sanitaria, la deficiente infraestructura para la asistencia sanitaria, los problemas de salud ambiental como la contaminación atmosférica, la radiación ionizante o el plumbismo; problemas de salud prevalentes en la sociedad como el alcoholismo, la drogadicción o la prostitución; la existencia de enfermedades infecciosas endémicas como la tuberculosis, la hepatitis B o el paludismo y, finalmente problemas de salud determinados monogénicamente en determinadas razas o grupos étnicos, como las talasemias, preparanzitosis, que son enfermedades de la hemoglobina, hemofilias, etc.

Como factores de riesgo previos a la institucionalización, sobresalen la inexistencia de cuidados prenatales tanto de la salud de la madre como del control del embarazo, la existencia de maltrato prenatal por la presencia de enfermedades de transmisión vertical, por el uso de drogas, alcohol y/o por el rechazo emocional durante la gestación. El hecho frecuente de nacer prematuro, con poco peso y/o sin atención médica, el abandono desde temprana edad faltando las figuras parentales, la de privación o negligencia cronificada en todas las áreas, lo que se denomina maltrato de tipo pasivo ya sea deliberado o no, el abuso físico, sexual y/o emocional, la explotación laboral, la ausencia de hogar, los denominados niños de la calle, el cuidado médico preventivo y el terapéutico de sus enfermedades ausente o inadecuado, y los problemas de salud por recurrencia familiar de procesos que se heredan poligénicamente como algunos trastornos neuropsiquiátricos y neurosensoriales, por ejemplo, epilepsia filioptica, retraso mental, psicosis, esquizofrenia y sordera. Aspecto este último del que habitualmente no hay constancia en los informes médicos del país de origen, ya que los antecedentes familiares se desconocen o si se conocen, no se hace referencia de ellos en dichos informes.

Como factores de riesgo durante la institucionalización prevalecen, en primer lugar, el hecho de vivir en un entorno inapropiado, con ambientes y espacios inadecuados,

con malas condiciones higiénicas, con unas ratios cuidador/niño muy bajas, o por múltiples cuidadores provocando una falta de vinculación y estando expuestos a enfermedades contagiosas del adulto. Y, en segundo lugar, el hecho de recibir unos cuidados inadecuados, caracterizados por una deprivación nutricional cuantitativa y cualitativa, por una deprivación afectiva y psicosocial, por negligencias y/o abusos, y por una atención médica preventiva y curativa ausente, limitada o no especializada.

Respecto a los problemas de salud observados en los niños adoptados internacionalmente, podemos dividirlos en problemas de salud muy frecuentes detectados en el más del 15 por ciento de los casos; frecuentes, entre un 5 al 15 por ciento; y menos frecuentes observados en menos del 5 por ciento de los casos. Entre los problemas de salud muy frecuentes sobresalen los trastornos del desarrollo madurativo, retraso del desarrollo de la motricidad fina, motricidad gruesa, lenguaje cognitivo, socioemocional, global y, otros trastornos que se observan en un 35/85 por ciento de los niños, siendo en su mayoría de grado leve o moderado, pero en un 2/16 por ciento, son de grado severo, siendo los porcentajes mayores cuanto mayor es la edad del niño y cuanto más tiempo ha estado al cuidado de un orfanato. Le sigue los trastornos del crecimiento, fallo de medro en niños de menos de 3 años, retraso del crecimiento en niños de más de tres años, la microcefalia en niños de menos de 5 años, que se observan en el 20/50 de los casos. Los trastornos nutricionales y alimentarios, mal nutrición moderada/severa, anemia ferropénica, raquitismo presente o previo y problemas e intolerancia alimentarias que se observan en el 20/40 por ciento de los casos; las enfermedades infecciosas están presentes hasta en un 35 por ciento de los menores, destacando por su frecuencia la infecciones intestinales parasitarias, la infección tuberculosa latente y activa, la infección aguda o crónica del virus de la hepatitis B, las infecciones intestinales bacterianas y las infecciones respiratorias agudas, y con menor frecuencia pero no de menor importancia, la sífilis congénita y adquirida, las infecciones urinarias, las infecciones por virus de la hepatitis C y la hepatitis A, el paludismo, la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana y las infecciones congénitas por citomegalovirus, toxoplasma y rubéola, entre otros.

Otros problemas de salud muy frecuentes son las inmunizaciones ausentes o incompletas, observado en el 35/70 por ciento de los menores, o que no crearon títulos de anticuerpos protectores detectado en el 30/35 por ciento de los casos.

Y, finalmente, los problemas dermatológicos y dentales, observados en un 18/20 por ciento de los niños.

Entre los problemas de salud frecuentes, destacan los trastornos psicopatológicos especialmente en niños con historia de institucionalización prolongada y/o malos tratos, y en los adoptados por encima de los 7 años. La disfunción de la glándula tiroidea, el asma bronquial, los desordenes del desarrollo neurológico por efecto alcohólico fetal, las anemias por hemonoglobopatías, los trastornos del desarrollo puberal, los trastornos de la audición y la intoxicación por plomo.

Entre los problemas de salud menos frecuentes, pero no por ellos menos importantes, se encuentran la anomalías

congénitas prenatales, los trastornos de la visión, el síndrome alcohólico-fetal, las hemofilias y la displasia del desarrollo de la cadera entre otros trastornos.

Por supuesto, no existe la especialidad de pediatría de la adopción internacional, existen médicos interesados, estudiosos y conocedores del tema, y todos, por supuesto, vocacionalmente y por necesidad. Porque cuando llevas mucho tiempo atendiendo a unas familias y a unos niños con una problemática específica, no te queda otro remedio que estudiar, estudiar e investigar y tener contacto con otros compañeros que tengan experiencias similares. Dado que el fenómeno o el boom de la adopción internacional es desde hace tan pocos años, y por supuesto los niños y las familias son tan dispersas, realmente es difícil que los pediatras en general y los compañeros en particular puedan adquirir una experiencia lo suficiente como para realizar o entender todo lo que yo he comentado.

Entonces, partiendo de la base de que no existe especialidad —en Estados Unidos tampoco existe especialidad—, yo simplemente me considero un pediatra con experiencia, no me considero un experto, como la señora Presidenta me ha denominado. Pero es que, además, en Estados Unidos, donde el fenómeno de la adopción lleva 20 años, y donde el 95 por ciento de los estudios de investigación científica proceden de ahí, son 20 ó 25 los pediatras dedicados a adopción internacional. De hecho, en el Foro Pediátrico Mundial que se llama ADORMED, que es donde los pediatras que estamos interesados nos comunicamos y vemos lo que dicen los otros, comprobamos que en Estados Unidos son tan pocos que cuando surge una familia adoptiva en el Estado de Ohio, y en este estado o zona no hay ninguna clínica especializada, se llaman unos a otros para poderlos derivar de un sitio a otro.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

¿Partidario de que exista un protocolo homologado exigible por el Convenio de La Haya? Sin ninguna duda, si existiera un protocolo homologado exigible al país de origen, donde tuvieran que tener realizadas determinadas pruebas y, en unas fechas concretas, pues no me vale hacerle una serología de VIH a un niño de dos meses, cuando lo vas a dar a los dos años, pues el niño se ha podido contagiar en esos 18 meses posteriores, si existiera eso ya no estaríamos hablando más aquí. También es cierto que las pruebas en esos países son muy deficitarias, porque no tienen la tecnología suficiente como para determinar según que pruebas. En Estados Unidos las agencias aleccionan perfectamente a las familias, eso sí, va todo con dinero por delante. Las familias van con un papel donde se les indica y saben todas las pruebas, análisis y evaluaciones que le tienen que hacer al niño, y es la propia agencia quien coge a un niño del orfanato y se lo lleva a un hospital internacional o a un hospital de Estados Unidos si existe en el país de adopción esté en la misma ciudad o esté a 300 kilómetros, —pagando, eso sí—, y aun así y todo no se ahorran problemas, porque cuando llegan a Estados Unidos pueden

aparecen estudios con problemas y con enfermedades. Por tanto, aun haciendo todo esto, no se quitan todas, pero desde luego muchas sí y, desde luego, si la familia no tenía previsto y no entraba en su cabeza el adoptar a un niño con un déficit neurológico intelectual, un autismo o algo no recuperable, eso desde luego se lo van a descartar.

Y, con respecto a instar al Gobierno para que los trámites de evaluación se acrediten, creo que los tiros van por ahí. Es decir, los tiros van porque a través del Convenio de La Haya se puedan hacer en el certificado de adoptabilidad, se reciba o no, pero desde el punto de vista médico que se reciban, unos informes médicos consensuados en el que se tenga por hecho lo que determinamos, y creo que si eso llegara así, no haría falta prácticamente nada. Entonces sí que podrían ir tranquilamente con ese informe a su médico habitual, pero claro, siempre nos quedamos con esa incertidumbre de la fiabilidad. Es decir, este niño me viene de Nepal, y sí le han hecho estas pruebas porque el Convenio de La Haya ahora lo exige, porque el Senado se lo ha dicho al Gobierno, y el Gobierno se lo ha dicho al otro. Pero, ¿me voy a fiar yo del laboratorio de un hospital de Nepal? Es difícil.

Partiendo pues de la base de que en principio todos los niños procedentes de adopción internacional son de alto riesgo sanitario, se deberían poner todos los medios posibles para minimizar el riesgo y, para ello, dentro de los mecanismos sanitarios es fundamental realizar una consulta médica preadopción especializada. En esta consulta médica preadopción internacional se va a informar de los problemas de salud más frecuentes y específicos según el país de origen, asesorar sobre los datos de interés médico que deben obtener, valorar e interpretar los informes médicos del país de origen, incluso los videos y fotografías; asesorar sobre los aspectos médicos que precisan aclaración y/o confirmación, evaluar el riesgo y asesorar sobre aspectos sanitarios para viajes internacionales.

Respecto a la calidad de los informes médicos del país de origen, podíamos catalogarlos, generalizando, como detallados y completos los elaborados en Corea; suficientes los procedentes de India e Iberoamérica; limitados los elaborados en países del sudeste de Asia, excepto que se realicen en clínica privada internacional; deficientes los procedentes de China y este de Europa, aunque mejorando en los últimos años; y muy deficientes e incluso adulterados los elaborados en Rusia.

Como han podido observar, los niños adoptados internacionalmente tienen una elevada prevalencia de problemas de salud física y/o mental, por lo que es necesario realizar una evaluación médica protocolizada a su llegada y un seguimiento médico post-adopción sistematizado.

La evaluación médica inicial post-adopción internacional no debería demorarse más de 7/10 días tras su llegada, y lo ideal es que se realizara en los tres primeros días, sobre todo si tenemos en cuenta que las enfermedades infecciosas están presentes hasta en un 35 por ciento de los niños y existe la posibilidad de transmisión de una enfermedad infecciosa a otros miembros de la familia o a la comunidad. Además, un 10/15 por ciento de los niños presenta problemas médicos serios no reconocidos o sospechados antes de la adopción. El fracaso en la identificación

e intervención precoz de sus problemas de salud no sólo puede afectar adversamente su calidad de vida en el futuro desarrollo físico emocional e intelectual, sino que también puede conducir a incrementar las dificultades de adaptación e integración en la nueva unidad familiar.

Respecto a la evaluación médica inicial debemos diferenciar la que se recomienda realizar a todos los niños y la que se recomienda realizar a algunos niños en dependencia de su edad, país de origen, informes médicos previos, síntomas clínicos y biodatos del examen clínico-analítico inicial. La evaluación médica inicial recomendada a todos los niños adoptados internacionalmente debería incluir una exploración física completa, una evaluación del crecimiento, del estado de nutrición, del desarrollo psicomotor, del estado de inmunización y de la agudeza visual y auditiva. Una búsqueda de secuelas de posible maltrato físico, sexual y/o emocional a través de indicadores físicos y comportamentales, y una serie de pruebas de cribado de laboratorio que incluyen hematimetría completa, hierro y ferritina séricos, bioquímica elemental, hepática y renal, bioquímica y sedimentos de orina, parásitos y huevos en heces —tres muestras—, serología de sífilis, serología para los virus de inmunodeficiencia humana, hepatitis B y hepatitis C y prueba de mantús para tuberculosis, recomendando la repetición de estas dos últimas pruebas a los seis meses para descartar el periodo de incubación de un posible contagio previo no diagnosticado.

La evaluación médica inicial recomendada a algunos niños adoptados internacionalmente incluiría, además, la evaluación de la dentición, el desarrollo puberal —cuando proceda según la edad—, la evaluación de la edad cronológica cuando existan dudas de la edad real del menor y, en dependencia de la edad, país de origen, informes médicos previos, síntomas clínicos y biodatos del examen clínico-analítico inicial, la realización de exámenes por sus especialistas pediátrico y otras pruebas de cribado de laboratorio entre las que se incluyen por su frecuencia y relevancia, el estudio de hemoglobinopatías, urocultivo, coprocultivo, antígenos de geandelambria, cribado de raquitismo, plumbenia, serología del virus de la hepatitis A, serologías vacunales, cribado endocrino metabólico, función tiroidea, investigación de plasmodium, citomegalovirus, toxoplasmosis y rubéola, y pruebas de confirmación cuando las serologías a los virus de inmunodeficiencia humana, hepatitis B y C o parasifilis, resultaron positivas.

El seguimiento médico postadopción internacional se recomienda a todos los niños y debería ser sistematizado, incluiría el seguimiento de los problemas de salud detectados en la evaluación médica inicial, seguimiento de las respuestas de los tratamientos administrados, de la evolución longitudinal del crecimiento, estado nutricional y desarrollo psicomotor, observando, fundamentalmente, si se produce la recuperación esperada de los retrasos existentes, de la evolución del desarrollo de la visión, audición, dentición y pubertad, de la correcta administración de inmunizaciones y de la posible aparición de problemas de salud física y/o mental previamente no detectados o nuevos.

Para finalizar, quiero exponer tres propuestas, dos de carácter general y una específica. La primera propuesta general es que se deberían agilizar los tramites necesarios para

que los menores adoptables salgan cuanto antes del país de origen. Esto supondría un beneficio para su salud física y mental, ya que se aminorarían los factores de riesgo sanitario debidos a la institucionalización. La segunda propuesta general es que se debería exigir a los países de origen a través de mecanismo legales y administrativos y dentro del certificado de adoptabilidad, una estandarización de las evaluaciones medicas a realizar y del contenido de los informes médicos a emitir de los niños asignados para adopción internacional. Con esto se evitarían muchos diagnósticos de problemas de salud insospechados a su llegada. La propuesta específica sería la creación de un comité o comités de expertos en medicina de la adopción internacional de ámbito estatal y/o autonómico en el seno de los servicios sociales de menores competentes en la materia, servicios de salud y/o sociedades científicas pediátricas, con fines de asesoramiento, cooperación consenso, información y formación; con fines de asesoramiento y cooperación con instituciones, entidades y otras disciplinas profesionales públicas y privadas vinculadas a la adopción internacional; con fines de consenso para la elaboración de estándares médicos recomendados para ser realizados por los países de origen, para la evaluación médica del menor cuando llega a nuestro país y para su seguimiento médico post-adopción; con fines de información y formación a los profesionales de la salud infantil y a las familias adoptantes, a los profesionales de la salud infantil que atienden a las familias adoptantes y asisten a los niños adoptados informando y formando sobre las características de la consulta preadopción, cómo interpretar los informes del país de origen, incluso videos y fotografías, cómo evaluar el riesgo, cuáles son los problemas de salud prevalentes generales y por país de origen, el incremento o aparición de problemas de salud y/o la disminución/desaparición de otros, lo que se denomina cambio de las tendencia epidemiológicas; las evaluaciones medicas consensuadas recomendadas a su llegada y el seguimiento medico consensuado post-adopción a las familias adoptantes, informándoles de la importancia de realizar la consulta medica preadopción y la importancia de que la evaluación médica inicial y el seguimiento médico post-adopción del menor sea realizado por pediatras con experiencia en medicina de la adopción internacional, e informándoles sobre los datos de interés medico del menor que deben obtener durante la asignación, las características y aspectos fundamentales que debe mostrar un buen video, fotografías, los problemas de salud con los que puede llegar el niño y los problemas de salud y adaptación que pueden aparecer posteriormente.

Yo quería insistir en que el tema de la asistencia y de la consulta pediátrica o medica preadopción es fundamental por los aspectos que he comentado antes. Una familia bien preparada antes de viajar para saber lo que ha de obtener y lo que ha de buscar para después traerlo a España y poderlo interpretar, y darle una evaluación del riesgo, es fundamental. Y, por supuesto, ya adelanto que una visita preadopción dura como mínimo hora y media o dos horas, por lo tanto, es imposible realizarla en la salud publica a nivel de atención primaria.

¿Los padres adoptantes tienen la información previa de lo que van a encontrar? Desde luego, si no han hecho una

consulta o visita medica preadopción con un medico pediatra con experiencia, creo que no. A mi me consta que tanto a los padres que realicen la adopción por ECAI o por la Administración, ya se le informa de que el niño no va a ser sano al cien por cien que va a tener problemas. Lo que todas las familias están dispuestas es a asumir problemas recuperables, y esa es una de las razones fundamentales para realizar la visita preadopción. Es decir, hay que tener muy claro lo que la familia quiere, si la familia está dispuesta y sin ningún problema a aceptar cualquier tipo de minusvalía, a aceptar cualquier tipo de problema, le da igual que el niño sea con SIDA o sin SIDA, y en este caso a pesar de que la visita preadopción sigue siendo de interés para informarle de todo en general, esa familia no se va a llevar engaños si después tiene sorpresas. Pero hay familias que cuando hacen la solicitud solamente están dispuestas a encontrarse con problemas o enfermedades recuperables, llámese una parasitosis, una anemia ferropénica, una malnutrición, un retraso en el desarrollo psicomotor porque el niño todavía no deambula o deambula tarde, pero sabemos que esos problemas una vez llegados a nuestro país y puestos en buenas manos van a tener una recuperación a largo o medio plazo. El problema es cuando esa familia no querría adoptar a un niño con un handicap irreparable, fundamentalmente de tipo neurológico o una enfermedad infecciosa de tipo crónico, y porque no se le ha informado previamente en la preadopción y no se le ha aleccionado de cómo detectarlo cuando ha ido a la preasignación, no ha sido frío y no ha obtenido los datos que se deberían obtener, no realiza un buen video, y a la hora de que le explica el informe medico no hace las preguntas pertinentes, después trae un informe que en muchos casos es indescifrable. En esa visita preasignación o durante la asignación cuando tú tienes el informe que han emitido los médicos de allí, las imágenes del video y de las fotografías y, sobre todo, lo que ellos han visto y lo que ellos han preguntado una vez que han sido aleccionados, es difícil que surjan problemas sobre todo de tipo neurológico que no se hubiera detectado previamente.

Por supuesto que hay enfermedades que no se detectan en la primera visita. Es decir, hay ciertas enfermedades que tiene que pasar tiempo para que aparezcan. Por ejemplo, cierto tipo de anemias y las talasemias, según la edad del niño al adoptar, el niño llega sin síntomas, y aparece la sintomatología de ciertas talasemias cuando el niño cumple dos años. O, por ejemplo, en el caso de un parásito, el niño llega sin diarrea y a lo mejor la diarrea, o la alarbamigran, o la lesión dermatológica, aparece tres o cuatro meses después. De ahí la importancia de que en estos niños, además de que la evaluación inicial sea realizada por una persona con experiencia, su seguimiento también lo sea, pues parece que cuando ya has visto al niño y le has hecho la primera batería de pruebas y sale todo negativo o bien, este niño ya no tiene derecho a enfermar y, señores senadores, hay muchas enfermedades que no se manifiestan en el momento de la adopción o de la llegada, hay enfermedades que están escondidas y aparecen mucho más tarde.

Y centrándonos en el tema de en qué momento se detectan, insisto también en que depende de cómo se hace. Yo he recibido niños y niñas que lleva 18 meses o 2 años

en España y no les han hecho nunca ninguna prueba, lo cual me he dejado a cuadros. A otros se les han hecho pruebas, pero no las suficientes, y a otros todo lo contrario, se le han hecho todas las pruebas que he dicho, absolutamente todas; es decir, las que se deberían hacer a todos y las que se deberían hacer a algunos, sin discriminar. Es decir, a unos se le machaca a pruebas, y las familias acaban hasta aquí, y a otros es todo lo contrario, tienen un defecto de pruebas o incluso sin pruebas.

Con respecto al tema de la especialización, ya he contestado antes. No existe la especialidad de adopción internacional, no existe la titulación y no hay que hacer unos estudios determinados, no somos más que meros pediatras interesados en el tema. Yo llevo cinco años estudiando el tema, viendo familias y viendo niños, y me considero un pediatra con cierta experiencia, simplemente con eso. Si se han dado cuenta, cuando en la exposición yo hago las propuestas de creación de comités, etc., siempre digo la palabra «consensuada». Consensuar quiere decir que habrá otros colegas que sepan tanto o más que yo, y que, por lo tanto, lo que yo diga no tiene porqué ir a misa. A lo mejor mis compañeros apoyarían lo que yo digo, pero yo no me siento tan elevado como para esto. Por tanto, no es una especialidad y, por tanto claro que es joven, yo llevo cinco años estudiando el tema. Es un tema joven, como el problema o la problemática de la adopción internacional en España.

Parto de la base de que el seguimiento médico post-adopción es fundamental. Ahora bien, ya le adelanto que tiempo no hay, y tampoco sé si sería necesario o sería estigmatizante crear servicios específicos para ellos, lo que es verdad es que en todas las Comunidades Autónomas lo que se hace es dirigirlos siempre a los servicios normalizados. Cuando esa familia vaya con su niño recién adoptado a un servicio normalizado)le atenderán bien, y le atenderán el tiempo adecuado, y le atenderá una persona con conocimientos suficientes en el tema? Pues no lo sé, por eso una de las razones de la creación de los comités es para informar y formar a los compañeros a través de publicaciones científicas, a través de charlas, a través de cualquier mecanismo posible.

Enfermedades ocultas a las familias. Yo creo que no las ocultan, simplemente que no las detectan. A mí me han contado las familias casos en los que les presentan a un niño envarado, con un aspecto típico de tener parálisis cerebral y, efectivamente, no les dicen lo que tiene. Esto sí es ocultar. En el informe médico ponen lo que quieren poner, no es fiable. Y, efectivamente, es probable que en algunos sitios, aunque aquí no se pueda generalizar, pero en algunos sitios sí que es posible que oculten ciertos problemas a las familias. Recientemente en China —y esto es difícil— les entregaban niñas con síndrome de Down, niñas que aunque sea chinas puedes ver que estás ante un síndrome de Down, y la familia se dio cuenta de ello, pero aun así lo entregan.

Evaluación inmediata a la llegada. Ya he manifestado que debe hacerse lo antes posible, pero aquí quiero matizar. La evaluación yo diría que lo más pronto posible, es decir, en esos tres días y a más tardar en esa semana, excepto el tema de la evaluación del desarrollo psicomotriz.

Es decir, un niño que todavía no se ha acomodado ni a su propia familia, ni a su posible hermano, ni a su hogar, ni al vocabulario, ni a nada, evaluarlo desde el punto de vista del desarrollo psicomotriz a los tres, cuatro, o siete días, si encima de por sí lleva ya un retraso, si lo evaluas puedes tener en el niño una actitud de miedo de rechazo. Además, por hacer la evaluación psicomotriz un mes antes o después, el niño no va a enfermar más ni menos, ni se va a recuperar antes ni después, esto sí que se puede dejar para un mes o mes y medio después. Eso sí, hay que repetirla cuantas veces se determine, mientras que las demás pruebas deben hacerse cuanto antes mejor.

— Comparecencia del pediatra del Hospital Niño Jesús de Madrid, especializado en enfermedades de niños adoptados en otros países, D. Julián Lirio Casero.

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Mi corto pero intenso bagaje en el mundo de la adopción, se inició hace algo más de dos años cuando en el Hospital Infantil del Niño Jesús me ofrecieron la oportunidad de cubrir una vacante en la unidad de pediatría social. Al llegar allí me encontré con que cerca de la mitad de la consulta diaria se dedicaba a la atención de niños procedentes de adopción internacional. Desde le primer momento me di cuenta que los niños y en general las familias adoptantes, no eran familias habituales. Observé que necesitaban algo más que unos cuidados médicos, que buscaban más el consejo que la doctrina, más la artesanía que la ciencia, y comencé a profundizar en los pocos textos que había sobre el tema. Como casi todos los expertos en adopciones, si es que me puedo considerar así, tuve que formarme a mi mismo, porque esa era una experiencia nueva en España y había muy pocas referencias. Así fue como fui descubriendo las variables que juegan en la adopción, como son, el niño, su historia pretérita, el ambiente de la institución en la que se ha desarrollado, llámese esta orfanato o casa cuna, y su futuro. Con el paso del tiempo y tras manejar los históricos que podemos tener en estos momentos —aproximadamente de unos 500 niños adoptados con sus correspondientes nuevas familias—, pude poner en orden mis observaciones, y comprobé que los niños que llegan no son niños sanos como la población general que un pediatra está acostumbrado a controlar. Dejando al margen los problemas infecciosos de que antes ya ha hablado el doctor Oliván, como hepatitis, SIDA, sífilis, tuberculosis, parasitosis intestinales, etc., muchos niños vienen en situación de desnutrición física y afectiva, sin posibilidad de deslindar cuál de las dos circunstancias es mas importante, ya que suelen venir unidas en un fuerte abrazo estrangulador. Parece muy cierto que la institucionalización entorpece el desarrollo físico e intelectual. Habrán oído que estos niños tienen un retraso de un mes por cada tres que han permanecido internados en esas condiciones. Por suerte también, ambas situaciones encuentra remedio simultaneo en ese afortunado y reparado entorno familiar,

pero, no obstante, siempre hay que estar atentos a su desarrollo psicomotor y emocional, ya que no son infrecuentes los retrasos, especialmente de lenguaje, sobre todo si partimos de una situación de cambio de idioma materno, y las dificultades del aprendizaje motivado, por una parte, por el problema lingüístico, pero también por otros factores como la malnutrición materna, el abuso de sustancias como el alcohol y drogas durante la gestación, y otros factores como la intoxicación por plomo, etc. A eso hay que añadir el maltrato físico y emocional practicado a veces por su propios progenitores, pero también por las instituciones y el medio de vida hostil en el que han desarrollado parte de su vida. Sin duda, la combinación de estos factores aumenta la desazón de los profesionales que les controlamos, haciéndonos mirar con preocupación el horizonte de la adolescencia. La situación no es idéntica para las distintas regiones geográficas, ni para los distintos países, incluso dentro de un mismo país existen grandes diferencia entre diferentes orfanatos, a tenor de los datos que hemos ido recopilando tras la primera visita post-adoptiva a su llegada a España. Esos datos están siendo analizados en estos momentos y esperamos que sean publicados en los próximos meses.

Así he aprendido que los informes de China, Rusia y el este de Europa pueden contener un número indeterminado de datos erróneos, interpretaciones exageradas o diagnósticos graves que dificultan la tarea de los profesionales.

Por otra parte, echamos en falta en los informes que nos llegan unas historias clínicas homogéneas, en las que se de más importancia a los hechos relevantes como el consumo de tóxicos por parte de la madre biológica, los datos obstétricos del parto, la existencia de enfermedades hereditarias en sus progenitores, o los grandes hitos del desarrollo psicomotor, lo que nos podría ayudar para interpretar esos escuetos diagnósticos por los que se tilda de retrasados a unos niños que tal vez por sus adquisiciones motoras, lingüísticas o sociales, no lo sean según la interpretación que nosotros damos.

Habría mucho que decir sobre los resultados analíticos que figuran en los informes, con datos que luego no se comprueban en el contra análisis que realizamos en España, o con importantes ausencias como la determinación de anticuerpos contra la hepatitis C, que no lo olvidemos, es una enfermedad de gran transmisión y de la que no disponemos de una vacuna eficaz como ocurre con la hepatitis B, características que la marcan como causa de una gran pandemia en el futuro.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

En cuanto a si la Organización Mundial de la Salud puede hacer algo sobre el tema, yo creo que la Organización Mundial de la Salud, fundamentalmente, lo que hace es establecer una serie de recomendaciones, y las recomendaciones son libres de tomarse o de dejarse. Pienso que del mismo modo que hablamos de intentar hacer protocolos nacionales, una de la tendencias importantes sería,

una vez que tengamos nuestro protocolo nacional, poder confrontarlo con los de los países vecinos o de países no tan vecinos, e intentar ir a un protocolo internacional, en una especie de convenio internacional en el que se pongan unos mínimos, por ejemplo, relativas a la manera como se deben rellenar los informes de asignación, los informes médicos, etc. Quizás esa podría ser una solución al problema.

En mi relación con los pediatras de atención primaria he podido comprobar que con el ritmo actual de las adopciones, prácticamente todos ellos tienen dentro de su cupo al menos uno de esos niños adoptados o lo tendrán próximamente, y les inquieto a ofrecer los cuidados más oportunos, aunque no puedan encontrar muchas fuentes fiables de ese saber. Así, el desconocimiento de las particularidades del proceso adoptivo y de las circunstancias locales y regionales, hacen que banalicen unas recomendaciones, por ejemplo, en materia de vacunación sobre la que existe una gran confusión. Por otra parte considero que existe una gran desconexión entre los distintos profesionales encargados de su valoración y seguimiento, principalmente pediatras, logopedas, psicólogos, pedagogos y educadores. Aunque pudiera dar la sensación de que la labor de la sociedad y las instituciones para con los niños finaliza cuando este ha llegado a nuestro territorio, en realidad es ahí donde comienza el trabajo más intenso y problemático. El contacto con los padres adoptantes me hizo vez la necesidad de asesorarlos también a lo largo del proceso, mucho antes de ir a recoger al niño asignado, o mejor, justo en el momento de la asignación, prolongando las atenciones a lo largo del viaje. Piénsese que en ocasiones los padres adoptantes tienen que viajar a países exóticos corriendo importantes riesgos entre los que se encuentran enfermedades tropicales a las que no estamos habituados y que son perfectamente prevenibles o tratables, y lo hacen sin haber sido controlados por un servicio de sanidad exterior en muchas ocasiones. No solo eso, necesitan instrucciones médicas concretas sobre lo que deben hacer en el supuesto de que el niño se enferme, incluyendo la preparación de una bolsa de viaje para el niño, un botiquín de urgencia con los medicamentos y accesorios elementales, y unas normas escritas de utilización que contemple las dosis en función de su peso.

Por eso elaboramos un nuevo protocolo de atención médica, la consulta preadoptiva, una herramienta novedosa que todavía estamos empezando a desarrollar. Nuestra consulta preadoptiva ha sido ensayada preventivamente con un reducido grupo de padres que voluntariamente han acudido a ella tras conocer de su existencia.

También hemos sacado algunas conclusiones de ese pequeño caminar. Lamentablemente en unos pocos casos hemos tenido la sensación de que mal orientado puede convertirse en un elemento viciado, al que acuden aquellos padres que buscan un certificado de salud del niño, lo que en modo alguno se puede garantizar a partir de los informes médicos de preasignación y unas pocas fotos y fragmentos de vídeo, y creo que, salvo en caso de malformaciones o defectos físicos muy aparentes, no podemos basar una decisión de renuncia de adopción en una valoración tan superficial.

Son muchas las dificultades con las que nos encontramos los médicos españoles, pero a cada interrogante podemos encontrarle algunas soluciones. Hemos visto como la adopción internacional es una nueva forma de paternidad para la que la sociedad española y sus agentes deben estar dispuestos, pero no debemos caer en la frivolidad de considerarlo una moda pasajera, sino que su ritmo ha ido en progresión, de tal manera que ha cuadruplicado su número en los cuatro últimos años, y pensamos que va a seguir creciendo en el futuro. Este fenómeno ha cogido desprevenido a una parte significativa de profesionales, pero con la experiencia cogida ahora, estamos en disposición de crear grupos de trabajo que difundan los conocimientos y formen al resto de profesionales.

Considero que una de las primeras tareas sería la creación de un panel de expertos en cada una de las disciplinas implicadas, tales como pediatría, psicología, logopedia, o educación, reuniendo periódicamente a los profesionales con mayor experiencia, con la participación de nuestros homólogos de los países de origen, primero por separado para elaborar protocolos y guías de atención a esta población, y más tarde un representante de cada uno de ellos para coordinar los trabajos de cada grupo independiente y formar así un equipo multidisciplinario. A su vez, los miembros del panel de expertos se encargarían de formar al resto de profesionales auspiciados por los servicios correspondientes de sus respectivas Comunidades Autónomas. Un recurso muy ágil sería la creación de una página web gestionada por los profesionales y con recursos públicos que canalizase toda la información existente y no siempre fiable en internet. La página iría destinada, por una parte, a los profesionales con información específica, protocolos, artículos científicos, etc., y, por otra parte, al público en general con recomendaciones e información práctica.

Dado el heterogéneo estado de salud de los niños adoptados a su llegada a España, sería recomendable elaborar un mapa a base de datos de los orfanatos más fiables o recomendables, una especie de sistema de excelencia o calidad, en función de los datos recogidos en el último año y notificados por los centros médicos más representativos de cada comunidad autónoma por volumen de niños adoptados atendidos. Para ello se confeccionaría una hoja de notificación anual de casos atendidos, con enfermedades relevantes e indicación expresa del nombre del orfanato y del total de niños sanos atendidos procedentes del mismo orfanato para poder confeccionar una ratio de riesgo. Otra posibilidad en este sentido sería elaborar un muestreo aleatorio a nivel estatal recopilando la misma información. Esta base de datos podría estar a disposición de las ECAI, de los profesionales y de los particulares interesados en la adopción. Del mismo modo podría ser útil idear una estrategia para dotar de recursos económicos y sanitarios a un grupo de orfanatos en las distintas áreas geográficas mundiales, por medio de convenios internacionales, donativos de asociaciones de padres adoptantes, ONG, apadrinamiento u otras alternativas, con el compromiso de que los niños de esos centros vayan destinados a familias españolas. Un elemento fundamental sería la supervisión in situ de las instalaciones, recursos materiales y humanos, por profesionales españoles.

Una forma de mejorar el rendimiento de las analíticas en el país de origen, sería concertar unos pocos laboratorios en las zonas de influencia de la ECAI que fueran homologados y contrastados periódicamente por laboratorios españoles de referencia, para asegurar su correcto funcionamiento y cuyo personal fuera formado y reciclado por medio de becas o de cualquier otro sistema. Del mismo modo sería deseable que el personal médico responsable de los orfanatos tuviera contacto con sus colegas españoles para permitir el intercambio de información y la elaboración de guías o protocolos de actuación, incluso se podrían potenciar intercambios culturales en forma de congresos, simposios, o jornadas que nos ayudasen a limar diferencias y a hablar de un problema científico común. Si hemos dicho que el tiempo de permanencia en el orfanato es inversamente proporcional al estado de salud del niño, se deberían agilizar los trámites de adopción en todos los países de origen y establecer sistemas para dar salida prioritaria a los que llevan más tiempo en esa situación.

Debería generalizarse la consulta preadoptiva, en un intento de orientar adecuadamente a los futuros padres, sobre todo en los problemas potenciales con los que se pueden encontrar y, para favorecer canales de comunicación directa con los profesionales responsable del caso, vía telefónica o e-mail, en caso de dificultades graves en el país de origen.

En relación con los problemas que me planteaban sobre la importancia de la enseñanza de estos niños una vez que han llegado a España, creo que, como en todas las cosas, tenemos que intentar individualizar a cada niño, no todos los niños van a tener un retraso importante, todo va a depender en muchas ocasiones de las atenciones que hayan recibido. Ya decía antes que no se sabe por qué en un mismo país las atenciones a los niños en unos orfanatos son mejores que en otros, y hablando con los padres adoptantes uno llega a encontrar algunos rasgos que le orientan, por ejemplo, aquellos centros en los que el director es un médico, generalmente cuidan más las atenciones a esos niños y eso es bastante ostensible cuando llegan aquí. En otros, a lo mejor son simples funcionarios que no tienen tantos conocimientos y, en otras situaciones —yo creo que la mayor parte— sencillamente no tienen medios necesarios; a lo mejor les gustaría hacerlo mejor, pero no tienen posibilidades de hacerlo y por eso una de las sugerencias era intentar apoyar directamente a esos otros orfanatos, desde le punto de vista, lógicamente, económico, pero siempre exigiendo una contraprestación como es una calidad en los niños que nos vengan de esos orfanatos.

Creo que sobre la enseñanza de estos niños los más importante y primero, como he dicho, es individualizar y, segundo, respetar los ritmos de cada niño. No se puede coger a un niño y dependiendo de su edad meterlo en la clase que por ley le corresponde. Creo que este es uno de los temas más importantes, y quizás aquí habría que plantearse saltarse un poco la norma y ver cómo podemos hacer para que con un adecuado apoyo psicopedagógico y una primera orientación psicopedagógica, buscar la clase más oportuna para ese niño en concreto.

Los niños igual que vienen con mucha hambre de comer físicamente —y por eso he utilizado el símil de la des-

nutrición afectiva—, vienen con mucha hambre de aprender, y afortunadamente, cuando los niños están en un ambiente adecuado se enriquecen, comen y engordan también desde el punto de vista de la educación. No obstante, sí que es cierto que nos preocupan mucho los problemas de aprendizaje posterior que van apareciendo poco a poco por todos esos factores que he mencionado antes. Yo creo que a esos niños no hay que separarles, ya han estado bastantes separados, bastante estigmatizados como para apartarlos y ponerlos en una clase independiente. Yo creo que lo que hay que hacer —desde mi punto de vista, que no soy pedagogo—, sería todo lo contrario, intentar integrarlos con el resto de los niños, pero aceptando que tienen unas necesidades especiales y que, por tanto, van a necesitar unos apoyos del tipo que sean: psicológicos, pedagógicos, logopédicos, etc. Creo que ésa es la clave con estos niños.

Me preguntaban también, cuál es el tiempo, según mi experiencia, que tardan los niños en venir a la consulta. En nuestro caso particular, no sé si es extrapolable a otros centros, los que vienen lo suelen hacer entre la primera y la segunda semana, que es lo ideal. Lo ideal sería que en los siete primeros días llegasen, pero a veces se demoran un poco más por cuestiones meramente burocráticas, como que el niño tiene que ser dado de alta en el sistema sanitario antes de poder conseguir una cita. Esto es algo que también deberíamos tomar en cuenta y ver de qué manera se podría solucionar este tema burocrático para que los niños pudiesen ser citados independientemente de su incorporación al sistema sanitario y, posteriormente, que formalizasen el resto de requerimientos burocráticos.

¿Por qué los padres no suelen acudir mucho a recibir información en un centro de sanidad exterior? Yo creo que en España en los últimos años gozamos, afortunadamente, de una situación de bienestar social y económico que nos ha permitido salir al extranjero, y eso ha hecho que la gente se entere más de cuáles son las necesidades sanitarias a la hora de hacer un viaje al exterior, pero yo creo que los padres adoptivos no tienen conciencia de que van hacer turismo, ellos van a un hecho concreto que es ir a recoger un niño que va a ser su hijo, y a lo mejor piensan que el tiempo va a ser corto, que la exposición va a ser breve, o sencillamente piensan que eso es para los que, efectivamente, van hacer turismo y se introducen en la selva, porque ellos se supone que van a sitios civilizados. Quizás ese es el origen de que los padres no acudan demasiado, es una cuestión de información, una labor de prevención que debemos hacer intentando explicar a los padres toda esta cuestión. Eso se puede hacer, evidentemente, y yo creo que el mejor sitio es en las ECAI o en las propias Comunidades Autónomas, que son los que tienen que indicarles sobre ese tema, y eso forma parte, además, de la consulta preadoptiva de la que tanto estamos hablando.

¿Cómo montar la consulta preadoptiva? La verdad es que es una cosa bastante laboriosa. En mi caso particular ha dependido más de nuestro empeño personal que de otra cosa. En general hay una cierto desconocimiento de la realidad de los niños adoptados, pero también debo decir que hay una gran sensibilidad hacia ellos, y que cuando contamos cuáles son los problemas y las carencias, hay una cierta receptividad, lo cual no quiere decir que no sea bas-

tante costoso, porque es una experiencia nueva en la que no hay otros grupos que puedan servir como referentes, pero yo creo que merece la pena intentarlo, aunque sea a expensas del valor personal y del espíritu aventurero que uno pueda desarrollar. Yo creo que el mejor sitio donde se puede hacer la consulta preadoptiva es en las ECAI, que, al fin y al cabo, es donde se centraliza todo el proceso de adopción, porque conseguir que luego vengan a un centro como el nuestro, que es un centro público donde son bien acogidos, depende más de la publicidad que consigamos que de otra cosa. Afortunadamente existe la publicidad entre las familias adoptantes, y de hecho —como decía antes— en los ensayos que hemos hecho de consulta preadoptiva aunque nosotros no hemos abierto la barrera ni hemos comunicado formalmente a nadie que existía una consulta preadoptiva en el Hospital del Niño Jesús, curiosamente funcionaba el boca a boca y no se sabe por qué aparecían algunos padres que llamaban por teléfono y nos preguntaban sobre cómo se podía hacer. Sí que es cierto que hay algunas trabas burocráticas, por lo menos en nuestro caso particular. Nosotros somos un hospital infantil y, por tanto, nos dedicamos a la atención de niños desde que nacen hasta los dieciocho años, pero eso planteaba un problema, y es que no podemos hacer una consulta para un niño que todavía, legalmente, no existe en España. Con lo cual, hemos ido bandeando la situación como hemos podido, hemos citado a esos padres que vienen con su informe de asignación, sus informes médicos y demás, en horas distintas a las de la consulta habitual. En fin, eso depende de la imaginación de cada uno, pero desde luego a mí me gustaría que alguien me diese una respuesta de cómo se puede organizar eso. Yo lo agradecería mucho, aunque de momento tampoco lo echo de menos porque nos vamos bandeando.

Parece inverosímil que sea obligatorio conseguir un certificado de idoneidad y, sin embargo, no sea obligatorio realizar una consulta preadoptiva o una consulta post-adoptiva. Sí, quizás es algo paradójico, más cuando por lo menos eso complementaría la función que tiene el certificado de idoneidad, pero, además, por la corta experiencia que hemos conseguido con la consulta preadoptiva, nos hemos dado cuenta de algo muy importante, y es que la consulta preadoptiva funciona como algo complementario al certificado de idoneidad, y entonces, a veces, detectas situaciones de padres que han pasado por el filtro, entre comillas, del certificado de idoneidad, pero que, sin embargo, tienen muchas dudas y se cuestionan muchos planteamientos cuando llega el momento definitivo de tener un niño asignado que tienen un nombre y unos apellidos, una fecha de nacimiento, y que les viene en camino. Por tanto, yo creo que es útil hacer eso desde luego como un complemento del certificado de idoneidad, y para detectar situaciones de riesgo o parejas o padres que pueden estar en una situación un poco indefinida en relación con la adopción. Vuelvo a decir lo mismo, quizás uno de los problemas más importantes —y yo no puedo decir otra cosa porque al fin y al cabo soy pediatra— es que nos hemos olvidado del pediatra como eje central de la atención, por lo menos del niño que va a ser adoptado o que ya lo ha sido.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Pienso también que en las propias ECAI debería crearse un equipo multidisciplinario compuesto por los mismos integrantes que he mencionado antes, dando mayor relevancia de la que actualmente tiene al pediatra, un importante eslabón que tiene el poder de cohesionar intensamente a la familia con el resto de integrantes del equipo, y mínimos conocimientos elementales de todas las disciplinas para poder coordinarlos.

En cuanto a la relación entre los datos que manejamos los pediatras y las Entidades Colaboradoras de la Adopción Internacional, las ECAI, una de las formas de subsanarlo —ya lo he dicho antes— es permitiendo que el pediatra forme parte activa e integrante de las ECAI. Yo creo que el pediatra es uno de los grandes olvidados dentro de las ECAI. Parece que todo tiene que pasar por los trabajadores sociales o los psicólogos que, evidentemente, hacen una función muy importante, pero no nos olvidamos del verdadero eje del problema que es el niño, y quien mejor puede entender al niño —pienso yo— es el pediatra. Por tanto, yo creo que es fundamental que los pediatras formen parte de esos equipos multidisciplinarios y que por lo menos tengan voz y voto, pero también se puede conseguir la comunicación con las ECAI a partir de la publicación de los datos que se vayan consiguiendo por esos paneles de expertos, etc.

SESIÓN DEL DÍA 23 DE JUNIO DE 2003

— **Doctora en Derecho, D^a María Aránzazu Calzadilla Medina.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Fue a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor cuando decidí que el objeto de mi tesis doctoral sería precisamente el estudio de la adopción internacional en nuestro Derecho.

Como tuve ocasión de comprobar sobradamente, fue aquella una decisión un tanto impetuosa, dado que el fenómeno de la adopción internacional en nuestro país se hallaba aun consolidándose, el número de menores extranjeros adoptados por españoles comenzó a aumentar vertiginosamente, comenzaron a acreditarse las primeras ECAI.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

La principal conclusión a la que he llegado tras años de estudio de la normativa jurídica española y extranjera en materia de adopción internacional es que el régimen jurídico de la adopción internacional en nuestro país debe ser

modificado en muchos de sus aspectos, pues el sistema adolece, en mi opinión, de vicios graves.

Por todo ello, si me lo permiten, y aunque pueda calificarse mi intervención de poco sistemática, pasaré a enumerar los aspectos más importantes que deberían ser revisados por el legislador o por lo menos tenidos en cuenta a la hora de promulgar nuevas normas.

Pese a todo lo expuesto, he de introducir mi exposición sentando el marco jurídico básico en el que nos movemos. Por un lado, y desde el punto de vista de nuestro Derecho, la adopción puede ser definida como la institución jurídica de protección de menores mediante la cual nacen, entre adoptante y adoptado, los mismos vínculos jurídicos existentes entre los padres y las familias de éstos y sus hijos biológicos, y se extinguen, salvo alguno, los vínculos jurídicos entre el adoptado y su familia biológica. La institución de la adopción es la traducción que realiza el Derecho de la realidad biológica a la realidad jurídica.

Por otro lado, toda la normativa de protección de menores, incluida la institución de la adopción, se rige por el principio del interés superior del menor que, pese a su carácter abstracto, puede y debe concretarse de la siguiente manera. Ha de tenerse como marco siempre el respeto de los derechos fundamentales y especialmente los recogidos en la Convención de los Derechos del Niño de 1989. En todo caso, aunque la valoración judicial sea discrecional, ésta nunca deberá ser arbitraria, o sea, deberá ser racional, deberá evitar todo perjuicio para el bienestar espiritual y material del menor y no obviará los derechos de los menores que se encuentran recogidos en las leyes nacionales e internacionales. De una manera tácita, el interés superior del menor condiciona la normativa, además de ser un criterio de integración.

Pasaré a exponer los puntos que deseo tratar: primer punto, el principio de subsidiariedad de la adopción internacional y la necesidad de que el menor adoptado se halle en situación de adoptabilidad.

La subsidiariedad de la adopción insta la necesidad de que el menor únicamente va a ser adoptado cuando infructuosamente se han llevado a cabo todas las gestiones posibles para que permanezca en su familia de origen; desde el punto de vista de la adopción internacional, cobra una especial dimensión. Todo menor que pueda permanecer en su país de origen no deberá ser adoptado por extranjero. Desde luego, si la tasa de solicitudes de adopción nacional es muy inferior al número de niños susceptibles de ser adoptados en un determinado país, la institución de la adopción internacional debe comenzar a operar.

Todo esto genera, en mi opinión, una obligación implícita por parte de los Estados de recepción de menores, cual es España, de contribuir a la protección de la infancia en los países de origen.

A veces sucede que los países de origen de los menores no disponen de los medios para cerciorarse de que este principio se aplica correctamente. Algunas familias españolas han descubierto sorprendidas que el menor que han adoptado, tras seguir religiosamente todos los trámites preestablecidos y una vez reconocida e inscrita la adopción, no se hallaba realmente en situación de adoptabilidad.

De esta manera, la familia española ve cómo, por ejemplo, un familiar biológico del menor que no fue debidamente citado inicia un procedimiento judicial para recuperarlo, pudiendo llegarse al extremo de que gane el pleito como así ya ha sucedido en algunas ocasiones. En esa situación, como digo, se encuentran en la actualidad algunas familias españolas.

Por lo tanto, es prioridad absoluta que se regulen los mecanismos para garantizar al máximo, por parte de nuestras autoridades, que los menores que se entregan en adopción a las familias españolas cumplen todos los requisitos. Ello cobra aun mayor importancia, si cabe, en las adopciones constituidas al amparo del Convenio de La Haya de 1993, puesto que, según el mismo, la adopción que se constituye de acuerdo a sus normas tiene su origen en una decisión conjunta de los dos Estados en cuestión, el de origen y el de recepción, por lo que podría perfectamente ejercitarse por parte de la familia adoptante una acción de responsabilidad para con nuestras autoridades que han incumplido, en mi opinión, su tarea.

En relación con los países de origen de los menores, lo ideal sería que se siguieran firmando convenios bilaterales con países de origen de los menores por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como recientemente se ha hecho con Filipinas, porque eso agiliza la tramitación, es decir, no solamente el Convenio firmado en La Haya, sino que también es conveniente la existencia de un convenio bilateral entre España y el país de origen del menor —que ya lo hay—, lo que —insisto, no en todos los casos pero sí en la mayoría de ellos— permite agilizar la tramitación de la adopción. Por otra parte, también hay que formar en esta materia a las autoridades españolas que residen en el país de origen del menor.

En relación con la situación jurídica del menor que no es español tengo que decir que es un asunto interesantísimo y que no está tratado. En la mayoría de los casos en las adopciones se solicita el reconocimiento de inscripción en España. Se presentan los padres con el niño traído de China, con documentos en chino, con una adopción china, con un niño que es chino y diciendo que es su hijo. Muchas veces en el aeropuerto ya tienen los primeros problemas y luego tienes que llevarlo al médico e intentar meterle en un colegio si el niño está en edad escolar. No existe ningún mecanismo para que durante ese lapso de tiempo, hasta que se produzca el efectivo reconocimiento, el menor esté protegido. Si está protegido por una institución de guarda de hecho, es decir, la familia le cuida, en principio, la Administración no va a poner ningún problema, pero la situación jurídica es de incertidumbre total. Ése no es el problema, el problema viene cuando no se reconoce la adopción porque es una adopción no plena. No hay ningún mecanismo para poder reconocer la institución extranjera.

En la comunidad de Cataluña en alguna ocasión se ha decretado el desamparo del menor. El menor no estaba desamparado, pero como no existía ningún mecanismo para proceder a constituir una institución española, primero lo declaran en situación de desamparo, aunque fuera falso, y luego empiezan a operar. Si todo va bien, no pasa nada. Pero si pasa, es un menor que tiene, según nuestro ordenamiento, los mismos derechos que los menores españoles.

Si la adopción no es reconocida, sigue siendo chino, por ejemplo, y no tiene nada aquí. Es, en algunas ocasiones los países de origen retiran la nacionalidad al niño una vez adoptado, por lo que a veces nos encontramos con casos de niños apátridas, ya que no son españoles. Los problemas son muchos.

Problemas de reconocimiento de las adopciones. El reconocimiento e inscripción de la adopción extranjera puede llevarse a cabo tanto por el cónsul español del país de origen del menor como en el Registro Civil español. El primer sistema tiene la indudable ventaja de que el menor entra ya en España como español y como hijo a todos los efectos de los adoptantes, pero tiene el inconveniente práctico de que puede suponer ampliar demasiado las tareas de la familia adoptiva en el país de origen del menor, así como que algunos países exigen que sus menores salgan como nacionales suyos, pese a permitir que ya en el país extranjero se les cambie la nacionalidad.

El segundo sistema, el reconocimiento de la adopción, en nuestro país, que es el más frecuente, tiene la enorme ventaja de que la estadía en el país extranjero no se alarga demasiado. Pero tiene dos graves riesgos: por un lado, la situación jurídica en la que se encuentra el menor hasta tanto no se reconoce e inscribe la adopción es un tanto incierta; lógicamente, la familia posee a su favor una adopción extranjera, pero carece de toda validez en nuestro país hasta tanto no se reconozca. El menor continúa siendo extranjero y, pese a no hallarse desamparado en tanto una mera guarda de hecho impide el desamparo, se encuentra en una situación de incertidumbre, lo cual atenta directamente contra su interés superior.

Por otro lado, también existe el grave riesgo de que la autoridad competente española no reconozca la adopción por no adecuarse la constituida en el extranjero a los parámetros que a tal efecto rigen en nuestro ordenamiento, por lo que podría darse el caso de que se tuviera que constituir una adopción, si es posible, «ex novo» en España, lo que requiere un período considerable de tiempo. Y es que en nuestro Derecho la adopción es plena, puesto que su constitución destruye los vínculos del adoptado con su familia biológica, los crea con su familia adoptiva, adquiriendo en el caso de adopciones de menores extranjeros por adoptantes españoles la nacionalidad española, y es irrevocable.

Tales características son las tres notas que definen a la adopción plena tal cual nuestro Derecho la entiende. En estos casos, la familia adoptiva, además de poder recurrir ante la Dirección General de los Registros y del Notariado la resolución por la que no se le concede el reconocimiento, lo único que puede hacer es anotar la misma en el Registro Civil, si bien con mero valor informativo. Realmente esta anotación está prevista para la institución del acogimiento y no de la adopción, pero ante el vacío legal la Dirección General entiende que también puede ser utilizada para las adopciones simples extranjeras.

En mi opinión, lo ideal es que se introdujera un mecanismo de reconocimiento de la institución de menores extranjera, más similar a la española, de tal manera que el menor se encuentre amparado por la misma. Si la adopción se constituyó siguiendo el mecanismo establecido por el Convenio de La Haya se contará con un certificado de con-

formidad al convenio y la adopción será reconocida automáticamente. En caso contrario, los puntos que debe controlar la autoridad española —porque no está regulado—, que conoce del reconocimiento de la adopción constituida al margen del convenio para determinar si la misma puede o no ser reconocida e inscrita, se concretan en los siguientes: la competencia de la autoridad extranjera que constituyó la adopción. La aplicación al procedimiento de constitución de la adopción de la ley adecuada. La regularidad formal de los documentos que se presentan tanto para comprobar que se llevaron a cabo por los cauces formales como para corroborar su autenticidad. La equivalencia de efectos con la adopción española. El cumplimiento por parte del adoptante español de los requisitos que le impone nuestro ordenamiento jurídico y muy en particular de la concurrencia del certificado de idoneidad que le avala para adoptar. Y, por último, la ausencia de contrariedad con el orden público español.

Al no existir hasta el momento en nuestro ordenamiento una norma jurídica que indique expresamente ni cuál es la autoridad competente ni el procedimiento para reconocer las resoluciones extranjeras sobre adopción, en mi opinión debería articularse un mecanismo que concentre estos requisitos de una manera ordenada y preestablecida y que garantice la seguridad jurídica en la aplicación del procedimiento de reconocimiento.

El problema de la situación de adoptabilidad del menor es básico, y no solamente en cuanto a su situación jurídica sino también a su situación física; no podemos olvidar que en ocasiones los exámenes médicos de los menores que llegan no se corresponden con la realidad, y esto es esencial. Desde mi punto de vista, dado que la ECAI tiene un representante en el país de origen del menor y aunque ese representante no esté regulado específicamente como personal de la ECAI en algunos decretos autonómicos, entendemos que el representante de la ECAI en el país de origen del menor forma parte del personal de la ECAI —algunos decretos lo reconocen como tal— y que la Administración es responsable del funcionamiento de la ECAI; en un caso como éste, también sería responsable la Administración española. Es mi opinión pero, desde luego, he llegado a esa conclusión.

Respecto a por qué tardan tanto tiempo en tramitarse los expedientes, no creo que se deba a las ECAI, aunque también pudiera darse el caso, sino más bien a los países de origen de los menores, porque en la mayoría de los casos carecen de las infraestructuras necesarias para poder agilizar los trámites en la medida en que nosotros quisiéramos.

Por otra parte, es cierto que las familias se quejan con frecuencia de que la burocracia es excesiva y se les pide demasiado. A este respecto, he podido comprobar que, en referencia a formularios que deben rellenar los padres adoptivos para solicitar la idoneidad, hay preguntas que no sé si podrían vulnerar algún derecho. Pero, en mi opinión, sí es importante y básico que se lleven a cabo todos los estudios necesarios, porque, a fin de cuentas, estamos dando en adopción a un niño, de manera que esa familia tiene que ser la mejor para él. Por tanto, pese a tanta burocracia y duración de los trámites, en mi opinión, aunque en algunos

casos pueda ser algo excesivo, en general, es necesario e imprescindible.

Me preguntaba si no hay comunicación entre las ECAI y los padres adoptivos. A veces la hay en exceso y otras es en defecto. Por ejemplo, cuando se preasigna a un menor, en primer lugar, el país de origen lo comunica a la ECAI. Si la adopción sigue los cauces previstos por el Convenio de La Haya, lo que tiene que hacer la ECAI no es comunicárselo inmediatamente a la familia sino, en primer lugar, a la Administración española competente. Y si la Administración española da el visto bueno, entonces se lo comunica a la familia. Sin embargo, en algunos casos se ha dado el supuesto de que, por una excesiva comunicación de la ECAI a la familia, le comunican inmediatamente esta preasignación, le dicen que ya tienen fotos suyas, etcétera, cuando puede ser que después la Administración no dé su visto bueno porque se haya incumplido tal o cual requisito, lo cual hace sentir a estas familias afectadas que el procedimiento no funciona, se preguntan cómo puede producirse esa situación si ya se habían hecho a la idea, etcétera.

La Administración tiene responsabilidad en relación con las familias. Desde mi punto de vista, evidentemente y sin necesidad de ninguna modificación, aunque sería deseable que se legislara con el fin de concretar esta responsabilidad, que en la actualidad puede parecer difícil de determinar. Pero, aun así, creo que hay muchos argumentos para sostener que la Administración es responsable solidaria junto con la ECAI.

Se han dirigido demandas contra la Administración. Es cierto lo que usted comenta y lo único que se ha conseguido es la desacreditación de la ECAI. En mi opinión, por todo lo que he dicho y por mucho más, la regulación de la adopción internacional debería ser reestructurada y no con parches del artículo 9.5 del Código Civil, como el último de 1999, donde en el último párrafo se hablaba del reconocimiento de la renuncia al derecho de revocabilidad de la adopción.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

El funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional, las ECAI. En mi opinión, las cuestiones que deberían ser tenidas muy en cuenta de cara a una hipotética reforma normativa tanto por parte del Estado como por las Comunidades Autónomas son las siguientes. Primero, la limitación inicial del número de acreditaciones de cada ECAI a uno razonable, tal vez dos como máximo, de tal manera que únicamente tras el análisis de los resultados obtenidos en un período de tiempo prudencial se pudiera ampliar el número de acreditaciones a más países.

Éste es el criterio que, con carácter general, siguen los países de nuestro entorno, donde lo normal es acreditar únicamente para un país, y tan sólo cuando haya pasado un tiempo y la ECAI haya demostrado su buen hacer podrá ser acreditada para otro, previa tramitación del oportuno expediente.

Otro problema que se plantea en la práctica no es ya el número de países para los que se encuentre acreditada una

ECAI, sino el enorme número de ECAI habilitadas en España. En tan sólo un año, en la Comunidad de Madrid el número de ECAI acreditadas casi se triplicó, pues pasaron de ser 7 en abril de 1997 a 18 en abril de 1998. A 8 de abril de 2000, según datos facilitados por los servicios de protección de menores de las Comunidades Autónomas, existían en todo el territorio nacional 39 ECAI acreditadas en España y en 21 países. Este número parece excesivo. Por ejemplo, a mayo de 2001, en Alemania había 7 ECAI, 6 en Suecia y 6 en Holanda, todos ellos países con mayor experiencia en materia de adopción internacional que España.

Deberían, en mi opinión, unificarse los criterios de habilitación, así como una coordinación constante entre las Comunidades Autónomas. Es posible que una misma ECAI se encuentre habilitada en varias Comunidades Autónomas, debiendo cumplir para ello criterios diferentes que pueden llegar a ser contradictorios entre sí o, lo que es peor aun, una misma ECAI puede haber sido desacreditada en algunas Comunidades Autónomas y, sin embargo, seguir funcionando en otras.

La ausencia de ánimo de lucro en las ECAI. Lógicamente, las ECAI van a poder cobrar por la prestación de sus servicios a las familias adoptivas, el problema es quién controla la cantidad exacta que perciben por su servicio, lo que se convierte en un sólido argumento para defender las tesis de los que consideran que estos servicios deberían ser prestados directamente por las administraciones públicas y evitar así el cúmulo de problemas que se plantean en la práctica con relación al funcionamiento de las ECAI.

No fue éste el parecer del legislador de 1996, por lo que ante este panorama no quedan sin articular los mecanismos para solventar los problemas existentes.

He podido constatar documentalmente, si bien no ha sido nada fácil hacerlo, que existen diferentes precios en las ECAI ante los mismos servicios, pese a que incluso sus tarifas hayan sido autorizadas por la comunidad autónoma en la que desarrollan su labor.

El descontrol en esta materia por parte de las Comunidades Autónomas es enorme. Sin embargo, algunas de ellas, conscientes de este problema, han intentado establecer mecanismos para paliar estas lagunas. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña, en su Decreto 97/2001, de 3 de abril, sobre la Acreditación y el Funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional, introduce un nuevo régimen económico que, como dispone su exposición de motivos, permite establecer un precio tarifado dirigido a sufragar los gastos que origina en la ECAI la función de mediación como garantía del usuario y de la estabilidad de precios.

No puedo dejar de mencionar que esta alabable afirmación choca, sin duda, con lo previsto en el artículo 18 de dicho Decreto, donde expresamente se recoge que el excedente económico de las ECAI debe ser destinado a programas de protección de la infancia en los países de origen de los menores y a la reducción de costes de las familias menos pudientes.

¿Cómo es posible que coexista el hecho de que la ECAI pueda tener excedentes con el principio general de la ausencia de ánimo de lucro en su funcionamiento? ¿Cómo puede resultar compatible con la regla general de gratuidad

de las adopciones salvo, como es lógico, la de aquellos gastos estrictamente necesarios?

Dejando de lado el loable propósito de abaratar los costes a las familias menos pudientes y de contribuir en la protección de la infancia en los países de origen de los menores, lo cual puede y debe hacerse mediante otras vías, lo lógico es que si se producen excedentes éstos se devuelvan íntegramente a las familias que los hayan generado, al entregar más dinero del que efectivamente se necesitó.

En mi opinión, el espíritu de esta norma, que también se halla presente en otras Comunidades Autónomas, obvia los principios más elementales que deben regir la tramitación de las adopciones internacionales.

El control y seguimiento de las actividades desempeñadas por las ECAI. Con carácter general los países europeos investigan las siguientes actividades: análisis de las memorias y balances anuales; recepción de quejas; visitas a los países de origen de los menores; contactos periódicos y trabajos de seguimiento a la vez que realizan la inspección de las entidades.

Los dos grandes campos de actividad fiscalizadora son, por tanto, el económico y el procedimental, siendo también dos de los métodos mediante los que la evaluación se puede llevar a cabo: por un lado, el proceso de seguimiento permanente de la actividad realizada y, por otro, el control periódico y puntual.

En nuestro país, sin dejar de reconocer que existe por parte de todas las administraciones habilitantes de las ECAI una obligación de supervisión y control de sus actividades, hay que plantearse si en la práctica esta labor se desempeña correctamente. Desde luego se ha evolucionado mucho en los últimos años y pienso que se camina en la dirección correcta, si bien quedan aún muchos puntos por tratar.

Es absolutamente necesario e indispensable que se regule en el sentido de responsabilizar a la Administración de la supervisión de todas las gestiones importantes desarrolladas por las ECAI, sobre todo del control del contrato que las mismas firman con las familias adoptivas. El contrato, que, en mi opinión, se trata de un contrato de mandato, ha venido elaborándose tal cual las ECAI decidían, sin que las administraciones autonómicas parecieran preocuparse por conocer su contenido. Sólo a raíz de la aparición de los primeros problemas es cuando se ha tomado conciencia, y no del todo todavía, de la importancia en la supervisión de los contratos por parte de la Administración.

Una buena solución, a mi juicio, sería proponer por la Administración autonómica a sus entidades colaboradoras un modelo de contrato con unas cláusulas estándar y que siempre que se pretendiera modificar alguna de importancia debiera requerir consentimiento expreso por parte de la Administración autonómica.

En los países europeos, únicamente en Bélgica, comunidad francesa, Luxemburgo y Portugal se encuentra específicamente regulada la obligación de la ECAI de presentar ante la Administración el modelo de contrato que va a firmar con el adoptante. No obstante lo afirmado, hay que puntualizar que en los nuevos decretos reguladores de las ECAI sí parece que existe esta preocupación en este punto, en el sentido de que se exige necesariamente en algunos de ellos que la ECAI aporte una copia del contrato.

En segundo lugar, en mi opinión está clara la responsabilidad solidaria, que no subsidiaria, de la Administración junto a las ECAI y frente a las familias, y ello no sólo porque la Administración haya delegado funciones públicas en las ECAI sino precisamente por esta obligación de supervisión y control que tiene la Administración.

Por tanto, la familia queda protegida al poder exigir no sólo responsabilidad a la ECAI ante un hipotético incumplimiento, sino también paralelamente a la Administración, aunque para eso, de acuerdo con nuestra normativa, debiera acudir a los tribunales contenciosos, que no civiles, para dar así cumplimiento al principio de unidad jurisdiccional que rige en este ámbito.

Así las cosas, nos encontramos con unos contratos que difieren hasta en la denominación que se les da en su clausulado, pese a haber sido redactados por la misma ECAI, etcétera. He de hacer constar que mi labor investigadora se vio gravemente perjudicada por la negativa de las ECAI a las que me dirigí a que me proporcionaran un modelo de contrato; actitud hasta cierto punto lógica. Pero no sólo fueron las ECAI las que me negaron una copia de los contratos, lo mismo sucedió con la Administración autonómica, y en este último caso, ni siquiera fue porque no desearan facilitármelo sino sencillamente porque no disponían de los mismos. Fueron las asociaciones de padres adoptivos las que me facilitaron modelos de contratos de distintas ECAI acreditadas en toda España y para distintos países.

En relación con los problemas de exceso de las ECAI acreditadas, he de decir que estuve presente en unas jornadas que organizó el Ministerio de Asuntos Sociales en el año 1997 en Madrid sobre la adopción internacional. Entonces estábamos empezando con todo esto a raíz de la promulgación de la Ley del menor con cuyo famoso artículo 25 se introducía expresamente por primera vez en nuestro ordenamiento una norma que recogía, aunque no sustantivamente, la adopción internacional, y ya los representantes de las administraciones de países europeos con muchísima tradición en materia de adopción internacional, como Suecia u Holanda, nos advirtieron que tuviéramos cuidado con el número de ECAI —todavía no se habían acreditado tantas— porque luego era un desastre y que ellos habían tenido que desacreditar a un montón. No se tomaron cartas en el asunto, aunque sabemos que es competencia de cada comunidad autónoma, pero se sabía lo que iba a pasar de antemano. En mi opinión es más fácil, pese a ser un territorio amplio y con multitud de solicitudes, y no hablo del caso de Holanda pero sí del de Alemania o Suecia, controlar a pocas que a muchas, aunque sea competencia de las administraciones autonómicas.

En relación con los excedentes, no sólo ocurre en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por ejemplo, en el artículo 22 del Real Decreto de 2002 que regula esta materia en la Comunidad Autónoma de Navarra se establece exactamente lo mismo. Se entiende por excedentes lo que sobra. Y muchas veces se paga a tanto alzado porque no se sabe exactamente cuánto va a costar tal trámite, algo lógico hasta cierto punto a fin de agilizar la operatividad del funcionamiento de la ECAI. Pero el problema es que a veces se paga de más y, desde mi punto de vista, lo lógico es

devolver el dinero sobrante a la familia, lo que, por otra parte, evita tener que declarar los excedentes, para impedir un enriquecimiento de la ECAI, lo que también se encuentra implícitamente detrás de esta cuestión, aunque tampoco se puede decir que se trate de excedentes.

Por esta razón, cuando he leído estos preceptos me han chocado muchísimo y no he acabado de entender el fundamento del legislador para considerarlos. Desde luego, se han dado cuenta de que sobra dinero y, aunque su destino sea, fundamentalmente, reinvertirlo en programas de protección a la infancia de los países de origen de los menores y ayudar a las familias menos pudientes que desean tramitar una adopción, lo cual, como ya he comentado, son dos propósitos bastante loables, defendibles y argumentables, sin embargo, no creo que sea esta la vía adecuada para tales fines, puesto que la familia entenderá que lo lógico es que le devuelvan el dinero sobrante.

Con relación a los contratos y si son leoninos o no, nunca se puede generalizar sobre nada, pero, en mi opinión, muchos sí lo son. Por ejemplo, muchos incluyen cláusulas de exclusividad, de manera que, si se empieza a tramitar la adopción con tal ECAI, no se puede contactar con otra.

Otras veces se exige que los padres se asocien. Como sus señorías saben, las entidades que pueden constituirse en ECAI básicamente son asociaciones y fundaciones —en la práctica, casi siempre asociaciones—, las cuales invitan a los padres a que formen parte de la asociación —lo que también aporta beneficios para la ECAI— y no solamente durante el tiempo de la tramitación de la adopción sino durante más tiempo. Insisto en que no me refiero a la totalidad —no quiero que se interpreten mal mis palabras—, pero sí se dan casos de este tipo.

Igualmente, se les invitan a no adoptar a dos niños a la vez sino solo a uno, con lo cual posteriormente la familia tendrá que iniciar todos los trámites si quiere adoptar a otro menor, cuando lo más sensato sería que, si se es idóneo para adoptar a un niño en determinada fecha, también se pudiera agilizar la adopción de los futuros hermanos. Pero en este caso los ingresos serían menores.

Cómo se hace en otros países europeos. Hay una interesante guía interna del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, titulada «Informe sobre las prácticas de seguimiento y control de las entidades colaboradoras de adopción en Europa» informe realizado por el ministerio en el año 2000, pero realmente no puedo responder con exactitud respecto a cómo funciona exactamente el sistema de ECAI en Alemania, por ejemplo, o en cualquier otro país europeo. Desde luego, es cierto que funcionan mucho mejor que en España, eso sí lo puedo decir.

Una de las cuestiones que me he planteado es qué naturaleza tiene el contrato que firman las ECAI con las familias, si es un contrato de carácter público o privado. La verdad es que funcionan como un contrato de carácter privado, de manera que tendríamos que afirmar que, en caso de incumplimiento, habría que aplicar la legislación correspondiente. Desde luego, en la práctica, la Administración no ha venido prestando la debida atención a este punto durante un largo período de tiempo, aunque últimamente las cosas van cambiando, y a mí misma me ha con-

testado que no tenía el contrato, de manera que la siguiente pregunta era si se había delegado en la ECAI y si esta podía poner en él lo que quisiera.

Puedo dejarles un informe realizado por los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Madrid en el que se contempla el caso de una ECAI —evidentemente, a raíz de este estudio, desacreditada— que cobraba cantidades diferentes a familias distintas en un mismo período de tiempo y respecto de un mismo país, incluyendo cláusulas diferentes en unos y otros contratos.

Algunos padres me han comentado que las ECAI evitan que familias distintas viajen juntas a recoger a los menores a puntos comunes, cuando sería más lógico que todas las familias de Zamora, por ejemplo, que viajen a la India en un período corto de tiempo se pudieran poner en contacto, fuesen al mismo orfanato, etcétera. Por el contrario, evitan que se conozcan, debido a que las cláusulas de sus contratos son diferentes, sin que la Administración vise esos contratos, aunque insisto en que hay decretos autonómicos donde ya se incluye esa obligación. Por ejemplo, en Cataluña se le pide a la ECAI que entregue una copia del contrato, pero no se dice qué es lo que pasa si un contrato se modifica.

— **Catedrático de Psicología evolutiva y de la educación de la Facultad de Psicología de la Universidad de Sevilla, D. Jesús Palacios González.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Quisiera hacerles un breve resumen sobre los datos más destacados de una investigación que tenemos en marcha, encargada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a la Universidad de Sevilla a través de un convenio, en la cual tratamos de estudiar los procesos familiares en adopción internacional, la evolución de las adopciones y el análisis de las situaciones de ruptura, de terminación inespereada y dolorosa de algunas situaciones —por fortuna muy pocas— en adopción internacional.

El encargo del ministerio venía doblemente justificado. Por una parte, por la importancia que ha ido adquiriendo la adopción internacional en España, de la cual no les tengo que convencer y, por otra, por la conciencia de que la adopción internacional pone en marcha procesos y contenidos que son distintos de la adopción nacional. Algunos de ellos son semejantes a los que se dan en la adopción nacional, pero la adopción internacional tiene unos cuantos rasgos que la hacen peculiar, distinta, y aunque ya sabemos bastantes cosas sobre adopción nacional sobre adopción internacional había poca información de investigación sistemática, y ésta es la razón por la cual se nos plantea el encargo de esta investigación.

La petición que se nos hace, y de lo que voy a hablarles, es analizar el proceso de toma de decisiones, estudiar las distintas fases del proceso, caracterizar a las familias que adoptan y a los niños adoptados, describir el proceso de adaptación, analizar la evolución de niños y niñas, particu-

larmente de los que presentan graves problemas cuando llegan y, finalmente, estudiar, como antes decía, los casos de ruptura.

Estos objetivos están en distinto grado de cumplimiento, como luego les indicaré al hablar de la muestra del estudio. Hay algunas cosas sobre las que les puedo hablar con datos y con gráficas concretas, otras cosas están todavía en una fase cualitativa de análisis.

Las adopciones que hemos estudiado se realizaron entre los años 1997 y 2000. Por lo tanto, la recogida de datos se empezó el año pasado, 2002, y la estamos terminando en estos momentos. La idea era dejar tiempo suficiente, desde la llegada de los niños hasta el momento actual, para que hubieran podido producirse los procesos de recuperación que, sin duda alguna, esperábamos que se iba a producir.

Inicialmente nos habíamos propuesto, dadas las limitaciones de tiempo y de financiación, llevar a cabo la investigación en cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia, que agrupan ellas solas en torno al 80 por ciento de las adopciones internacionales que se hacen en España. Finalmente la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña no fue posible y, por lo tanto, la investigación se ha llevado a cabo en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Madrid y Valencia, que representan más del 60 por ciento de las adopciones internacionales que se hacen en España.

Por las mismas razones de limitaciones de tiempo y de financiación nos pareció también oportuno restringir el número de países de origen a estudiar. Finalmente incluimos a seis, China, India, Federación Rusa, Rumania, Colombia y Guatemala, que engloban en torno al 80 por ciento de los niños y niñas que llegan por la vía de la adopción internacional.

Los datos que les voy a presentar se refieren a 126 familias. Son los datos que hemos analizado un poco más a fondo. Como les he indicado, todavía seguimos recogiendo datos. En Madrid estamos tomando datos a las últimas familias que nos queda por visitar de la muestra.

La investigación está hecha muy en directo. Visitamos los domicilios, hacemos entrevistas personales a los adoptantes y realizamos evaluaciones individuales de los niños y niñas adoptados. Por tanto, hemos tratado de eludir funcionar por cuestionarios enviados por correo, etcétera, porque nos parece que la información en directo y en el propio hogar es siempre mucho más fiable.

Permítanme que empiece con algunos datos referidos a los adoptantes y al proceso de adopción. En la mayor parte de los casos se trata de parejas; el resto son fundamentalmente personas solas, hay un porcentaje muy pequeño de viudas. La edad media es de 43 años —ellos en torno a 45, ellas en torno a 41—; la media de años de convivencia de estas parejas es de dieciséis. Quiero subrayarles —y es algo que encontramos también en adopción nacional— que aquí se dan dos factores de protección importantes en las situaciones de adopción. Se trata de parejas más mayores y con más años de convivencia que la media en el momento de convertirse en padres —me refiero a la comparación entre padres biológicos y padres adoptivos—, por tanto, son parejas que llevan más largo recorrido juntos,

que tienen más experiencias vividas juntos, y que han sobrevivido a los avatares de los primeros años de relación, durante los cuales, como ustedes saben, es más frecuente que se produzcan situaciones de ruptura.

La gran mayoría de estas parejas no tienen hijos biológicos; de hecho, como veremos enseguida, no pueden tenerlos. En un porcentaje más pequeño, el 13 por ciento, hay un hijo biológico, y en un porcentaje menor todavía, el 7 por ciento, hay dos o más hijos biológicos. Aproximadamente las tres cuartas partes adoptan un solo niño; la cuarta parte adopta dos niños, y es más pequeño el porcentaje de los que adoptan tres niños.

Un rasgo que diferencia el perfil de adoptantes internacionales del perfil de adoptantes nacionales es el nivel educativo de padres y madres. En los datos de investigación que tenemos de adopción nacional, el nivel educativo predominante entre los adoptantes es el nivel bajo y medio, no porque adopten más las personas de nivel bajo o nivel medio, sino porque en la población adulta de estas edades todavía lo predominante son los niveles bajo y medio de estudios. Sin embargo, el perfil en adopción internacional, es claramente distinto. En adopción internacional tenemos un perfil en el que predominan los niveles educativos alto y medio, y utilizo la variable nivel educativo aunque podría utilizar alguna otra, como nivel de ingresos, nivel profesional, pero desde el punto de vista educativo, del funcionamiento como padres, etcétera, ésta es la variable que todas las investigaciones demuestran ser más relevante, y, por lo tanto, es a la que merece la pena mirar con más atención. Esto significa que van a ser padres con algunas características especiales. La gente que trabajamos como investigadores en el campo de la adopción, medio en broma, pero también medio en serio, decimos a veces que, al contrario de lo que ocurre en otros aspectos, la gente de nivel educativo alto es gente más de riesgo que la gente de nivel educativo medio o bajo, en gran parte por un problema relacionado con las expectativas. Las personas de nivel educativo alto somos personas con expectativas más altas para nuestros hijos, con expectativas menos flexibles para nuestros hijos. Si me permiten la broma, cuando nos preguntan: ¿qué te gustaría que fueran tus hijos? Contestamos que estudien lo que quieran, pero por supuesto que estudien Derecho, Matemáticas, Medicina... Ese es el nivel de expectativas en el que habitualmente nos movemos las personas de nivel educativo alto, y a veces esas altas expectativas, particularmente cuando a quienes se adopta es a niños cuyas experiencias previas van a limitar las posibilidades, por ejemplo, de rendimientos académicos posteriores, pueden ser un problema. Por tanto, no es inocuo el hecho de que la distribución de los niveles educativos en la adopción internacional sea la que se muestra.

Respecto a la toma de decisiones, como antes les adelantaba, la gran mayoría de las parejas o de las personas solas se acercan a la adopción después de un diagnóstico de infertilidad, y después de tratamientos infructuosos, que no han funcionado contra esta situación de infertilidad. La opción por la adopción internacional tiene que ver fundamentalmente con la facilidad y con la rapidez de los trámites. Como ven ustedes, es abrumador el porcentaje de los padres que optan por la adopción internacional, fundamen-

talmente por esta razón; y la elección del país concreto de nuevo está fundamentalmente movida por el criterio más mencionado: la facilidad y brevedad de los trámites. Este es otro rasgo distintivo de los adoptantes de adopción internacional: la prisa, la rapidez. Todo tiempo les parece largo; cualquier obstáculo que se ponga de por medio, aunque sea un obstáculo ciertamente en su beneficio, como pueden ser procesos de formación, una valoración detenida, etcétera, es vivido como una limitación, es vivido como una dificultad y es vivido negativamente. Creo que ése es otro de los rasgos que caracteriza a los adoptantes internacionales; los padres de adopción nacional están acostumbrados a esperar años, muchos años; para estos padres, sin embargo, unos cuantos meses más o unas cuantas semanas más suponen un obstáculo que ellos viven casi como algo insuperable.

Voy a mostrarles a continuación el perfil típico que es solicitado por estas personas que se acercan con el perfil que les acabo de indicar. La mayor parte de los adoptantes buscan niños y niñas menores de tres años; si lo hubiésemos extendido hasta los menores de seis años, tendríamos prácticamente el cien por cien. El 60 por ciento desea niños por debajo de los tres años; bastante flexibilidad con respecto al género, les da más o menos igual que sean niños o niñas, aunque es cierto que en algunos países, como China paradigmáticamente, la elección del país implica también la elección del sexo del niño. Bastante tolerancia también en relación con rasgos étnicos, aunque de nuevo el haberse metido en adopción internacional y el haber optado por un país determinado lleva ya en una dirección concreta. La gran mayoría desea niños sin especiales problemas de salud o, en todo caso, con problemas de salud que sean transitorios: parásitos intestinales y enfermedades fácilmente recuperables. Y, para mi sorpresa, si me permiten decirlo con una hipótesis que no se cumplió en los datos, más flexibilidad de la que yo pensaba que iba a haber en relación con el número de niños. Como ven ustedes no llega al 40 por ciento los que solicitan con cierta rigidez un solo niño, por lo que hay un margen amplio para la posibilidad de más de un niño.

Respecto a la información que estos padres reciben, una vez que llega la preasignación del niño, sin duda alguna lo que más llama la atención es la abundancia porcentualmente en cuanto a la calidad y a los contenidos de la información médica, y, como contraste, la escasez de los antecedentes familiares y sociales, y más todavía la escasez de información psicológica, de tal manera que con alguna frecuencia es casi una elección a ciegas, porque la información que llega es a veces tan genérica desde el punto de vista médico y, como ven sus señorías, tan escasa desde el punto de vista de antecedentes familiares y sociales y desde el punto de vista de la información psicológica, que realmente es una apuesta por un deseo y por una posibilidad, más que por un compromiso concreto con unas determinadas características.

Nos ha interesado mucho preguntar a los padres por su valoración de la experiencia como adoptantes internacionales. La verdad es que la información que ellos nos dan, es muy positiva. En una escala de 0 a 5, la satisfacción es muy elevada en relación con el país; es muy elevada en re-

lación con la adopción internacional; y, aun siendo todavía alta, es menos elevada en relación con el procedimiento, y de nuevo, al preguntar por las razones por las cuales el procedimiento les resulta menos satisfactorio, el tema de los plazos, al que ya me he referido, aparece como una constante en las observaciones y en los comentarios de los padres.

He estado hablando fundamentalmente de los padres y del proceso, y ahora quisiera trasladarles algunos rasgos de los niños y niñas de adopción internacional.

En nuestra muestra hay una mayoría de niñas, un 65 por ciento frente a 35 por ciento, lo cual viene condicionado en gran parte por el hecho de que en algunos países el contingente es fundamentalmente femenino, y lógicamente eso incrementa los porcentajes de mujeres.

Al llegar, las edades coinciden fundamentalmente con las expectativas de los padres. Si recuerdan el perfil típico, veíamos cómo aproximadamente el 61 por ciento adoptan un niño o una niña entre 0 y 3 años; aproximadamente la cuarta parte adopta niños entre 3 y 6 años. Recordarán que antes les decía que si sumamos los 0-3 y los 3-6 prácticamente nos vamos al total. Luego hay un porcentaje en torno a un 16 por ciento que adoptan por encima de los 6 años; la mayor parte de ellos, entre los 6 y los 9; y el 3 por ciento, más de 9 años.

Hemos pedido a los padres que nos dieran toda la información que tenían de sus hijos respecto a todas las experiencias previas a la adopción, y sin duda alguna el rasgo más llamativo es el gran desconocimiento que la mayor parte de los padres tienen sobre las circunstancias de sus hijos previas a la adopción, lo cual es coherente con lo que habíamos visto en un momento anterior a propósito de la escasez de información sobre antecedentes sociales, sobre características psicológicas, etcétera.

El dato más seguro, más claro, aquel que procede de los padres que sí tienen alguna información, es que el problema que con más frecuencia han padecido antes de ser adoptados han sido el abandono, la negligencia. Por una parte, abandono físico, es decir, no tener satisfechas adecuadamente sus necesidades de alimentación, por ejemplo, sus necesidades sanitarias, y, por otra, abandono psicológico, no tener adecuadamente satisfechas sus necesidades de estimulación, sus necesidades de afecto, etcétera.

Como dato adicional a estas experiencias previas, un porcentaje no despreciable de niños, tal vez en torno al 60 por ciento, han tenido experiencias familiares de algún tipo antes de entrar en una institución. La mayor parte de los niños de adopción internacional proceden de instituciones, pero antes de la institucionalización, en torno al 60 por ciento de ellos han tenido experiencias familiares, algunos porque han crecido con su propia familia, y otros porque han estado al cuidado de otras familias. Quiero recordarles la importancia que esto tiene, ya que se trata de niños que no llegan sin pasado emocional, no son pizarras en blanco. Son niños que han tenido sus experiencias previas, dolorosas en muchos casos, felices en otros, en la mayor parte dolorosas sin duda alguna, pero que han tenido experiencias emocionales previas. Por tanto, a veces nos hacemos la ilusión de que por el hecho de ser adoptados a edades tempranas, los niños vienen como una bola de plastilina toda-

vía sin tocar, todavía sin moldear, y lo cierto es que, desde el punto de vista de sus experiencias previas, todos ellos traen las secuelas de las experiencias que han vivido, las más conocidas en institucionalización pero, como antes decía, para un porcentaje no despreciable de casos también en contextos familiares.

Voy a hablar del estado general de estos niños a su llegada a España. Con alguna enfermedad llega aproximadamente la tercera parte. Son enfermedades de muy distinto tipo, muchas de ellas fácilmente superables, fácilmente tratables. Algunas otras más complicadas y de pronóstico más incierto.

El retraso en el desarrollo de estatura-ponderal es relativamente frecuente. Estamos hablando de un 60 por ciento de niños y niñas que traen retrasos apreciables en estatura y en peso, y un porcentaje muy parecido llega con retrasos evolutivos muy importantes, con retrasos severos. Para que se me entienda, estamos hablando de niños y niñas que pueden estar situados más de dos años por debajo de lo que se esperaría para su edad cronológica.

Estos datos que acabo de facilitarles, que al menos a mí me impresionan bastante, sin embargo no son nuevos. La investigación internacional sobre adopciones internacionales informa de datos muy parecidos a los nuestros en cuanto a la presencia de enfermedades, el retraso en la estatura y el peso y sobre todo los retrasos en el desarrollo. Este es el punto de partida, el estado en que llegan los niños y las niñas.

El problema de la lengua no es un problema para la mayor parte de ellos. Es de los que más fácilmente se resuelven. A los seis meses de su llegada, el 80 por ciento empieza a comunicarse. Los padres consideran que las tres cuartas parte no han tenido problemas especiales en el aprendizaje de nuestra lengua. Con pequeñas dificultades hay un porcentaje en torno al 20 por ciento. Con dificultades más graves, en torno al 7 por ciento, y un 15 por ciento de familias han tenido que servirse o han querido servirse de algún apoyo profesional en relación con el aprendizaje de la lengua. No hace falta que les diga que estas dificultades están en gran parte relacionadas con la edad del niño o de los niños en el momento de su llegada. Cuanto mayor es el niño en el momento de su llegada, cuanto más consolidada tenía su lengua previa, más dificultoso le puede resultar el aprendizaje de la nueva, y al revés, cuanto más pequeño es el niño en el momento de la llegada, más suave, más espontáneo, más cómodo le es el aprendizaje del castellano.

He recogido también algunos datos sobre la adaptación escolar de estos niños. En torno al 63 por ciento no han necesitado ningún apoyo especial en relación con los temas escolares. El 18 por ciento ha necesitado algunos apoyos, frecuentemente apoyos temporales, esporádicos y casi un 20 por ciento ha necesitado más apoyos, apoyos más profesionales durante más tiempo; por tanto, como pueden ver, la mayoría no ha necesitado apoyos especiales pero hay un porcentaje relativamente importante que sí los ha necesitado y no es despreciable ese casi 20 por ciento que ha precisado bastantes apoyos.

De nuevo no les sorprenderá saber que la edad media de los niños que no han necesitado apoyo escolar después de

su llegada a España es la más baja; que los niños que han necesitado algunos apoyos llegaban con una media de edad de 4 años y medio y que los niños que han requerido más apoyos, más prolongados, más profesionales y durante más tiempo son niños que llegaban a una edad más avanzada.

Anteriormente he mencionado que el 32 por ciento de los niños venían con alguna enfermedad y que aproximadamente el 60 por ciento llegaban con retrasos en estatura y peso. ¿Cómo han evolucionado esos problemas, sus enfermedades y su crecimiento físico? Como ustedes pueden comprobar, unos años después de su llegada a España, los problemas de salud han desaparecido; la inmensa mayoría de los niños está bien o muy bien y prácticamente no hay niños que mantengan problemas de salud.

Con respecto a la talla, de nuevo, la gran mayoría de los niños está en los valores norma, bien, muy bien, valores que no nos han proporcionado los padres pues no les preguntamos a ellos sino que somos nosotros los que medimos y comparamos su estatura con las tablas de referencia; por tanto, estamos hablando de una información que hemos objetivado nosotros mismos.

Algo parecido ocurre con respecto al peso. El porcentaje de los que no están bien en cuanto a talla y peso no llega al 5 por ciento; deben recordar que anteriormente más del 60 por ciento de niños llegaban con problemas en este sentido; por consiguiente, desde el punto de vista de su estado físico actual, la evolución de estos niños ha sido claramente favorable.

Desde el punto de vista de su desarrollo psicológico, recuerden que el 56 por ciento de estos niños y niñas llegaban con retrasos evolutivos importantes, severos. ¿Cómo han evolucionado los problemas en estos niños? Esta es la situación en que estaban cuando llegaron: el 56 por ciento presentaba problemas graves, poco más del 30 por ciento estaba en la media o sobre la media. ¿Cómo se encuentran en la actualidad? Les voy a proporcionar estos datos desglosados en dos grupos de edades distintos porque distintas son las pruebas psicológicas que hemos tenido que utilizar para evaluar a los niños menores de 8 años y a los niños mayores de 8 años.

Por lo que se refiere a los niños que en la actualidad, cuando nosotros los hemos estudiado, tienen menos de 8 años y que por tanto eran los más pequeños en el momento de su llegada, ésta es la forma espectacular en que han evolucionado sus problemas psicológicos. Hemos pasado de una situación en que la mayoría, el 60 por ciento, tenían problemas graves a que el 80 por ciento se encuentren en la media o sobre la media, lo cual, sin duda, habla muy a favor, en primer lugar, de las posibilidades de recuperación de estos niños y en segundo lugar, del trabajo educativo que padres y madres han llevado a cabo de cara a conseguir que se recuperaran de las dificultades y problemas con los que habían llegado.

Con respecto a los niños que en el momento de nuestro estudio tienen más de 8 años, por tanto, los que llegaron mayores a España, los progresos son también muy evidentes y llamativos, aunque no llegan a ser tan espectaculares como en el caso de los niños más pequeños. Todavía en torno a un 25 por ciento de niños y niñas mantienen pro-

blemas graves de desarrollo, pero prácticamente se ha intercambiado la columna de los problemas graves por la columna de los niños que están en la media o sobre la media, lo cual nuevamente es un dato que debe ser subrayado, porque son niños que venían con muy mal pronóstico, con unas edades donde las posibilidades de recuperación podían considerarse algo más limitadas. Más del 50 por ciento se encuentra en la media o sobre la media; aproximadamente un 20 por ciento tiene problemas moderados, bastantes de los cuales van a recuperarse con éxito, y tenemos la duda de qué ocurrirá con este 25 por ciento que todavía tiene problemas graves. ¿Es cuestión de tiempo? ¿Es que todavía no han tenido tiempo suficiente para que las secuelas que traían de sus experiencias se recuperen del todo, o es que han encontrado ya su techo de desarrollo y probablemente hay que hacerse a la idea de que no van a cambiar mucho más? No lo sabemos.

De los datos que hemos estudiado y analizado he recogido algunos otros aspectos que considero podrían ser de interés. Uno de ellos tiene que ver con el ajuste social de estos niños. La gran mayoría no tiene problemas en este sentido, tienen uno o varios buenos amigos, con los cuales mantienen amistad durante bastante tiempo; no es infrecuente —estamos hablando de aproximadamente un 65 ó 70 por ciento— la existencia de niños con rasgos étnicos muy diferentes que en algún momento han tenido que hacer frente a alguna reacción inadecuada debido a por sus rasgos; típicamente son reacciones inadecuadas en forma de bromas no de su agrado por parte de compañeros de clase, algún apodo o mote que no les resulta agradable, algún adulto que ha hecho cierto comentario, etcétera.

Según los padres, cerca de la tercera parte de estos niños son considerados por los demás diferentes por el hecho de que son adoptados; por tanto, estamos hablando de que un porcentaje no despreciable de niños de adopción internacional va a tener que hacer frente en algún momento de su infancia o de su vida, tanto a algunas reacciones relacionadas con sus rasgos como a algunas que tienen que ver con su situación adoptiva, y en algunos casos, una mezcla de los dos.

El último dato de los que había seleccionado para presentar esta tarde tiene que ver con la integración cultural. La gran mayoría de los niños, como pueden apreciar, más del 85 por ciento, identifican el castellano como su lengua, identifican la cultura española como su cultura y se sienten españoles, lo cual significa que su proceso de integración cultural ha funcionado en general tan bien como están funcionando algunos de los otros procesos de los que les he hablado.

Quiero recordarles que toda la información que les he presentado está realizada en el contexto de una investigación para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Estamos aproximadamente en la mitad de la recogida de datos. No es oportuno todavía, porque tenemos informaciones parciales, por ejemplo, desglosar los datos por país, necesitamos tener muestras completas, pues hay países sobre los que tenemos un porcentaje de niños todavía bajo para lo que necesitamos a fin de completar la muestra y es arriesgado hacer afirmaciones que podrían cambiar en cuanto la muestra se complete. Estamos terminando la re-

cogida de datos. Antes de fin de año entregaremos el informe completo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Estoy seguro de que éste lo difundirá adecuadamente.

Cataluña no ha sido excluida de la investigación. Sencillamente, por los procedimientos que teníamos establecidos, la forma en que Cataluña planteaba el acceso a la muestra —que tenía que ser realizada en el Instituto Familiar de Adopción a través de cartas a los padres, quienes contestaban si estaban dispuestos o no, etcétera— hacía prácticamente imposible poder cumplir el calendario que teníamos comprometido con el Ministerio —estamos hablando del mes de junio—. Sin embargo, en el resto de las Comunidades Autónomas se llevaban a cabo contactos telefónicos directos con las familias. Por tanto, no fue por exclusión, sino en relación al procedimiento y la seguridad de poder realizarlo.

En cuanto a la información recogida, senadora Montes, lo hacíamos de manera directa. En el caso de la evaluación del estado en que los niños llegaban a España —sobre todo, respecto a lo más complicado, que es la evaluación psicológica—, lo hacíamos a través de los informes retrospectivos de los padres. Determinamos una escala de desarrollo, fijamos la edad correspondiente al niño cuando llegó y preguntamos a los padres si entonces el niño hablaba, sonreía, etcétera. Habitualmente, los padres tienen recuerdos muy vivos de cómo era el niño cuando llegó y, para resolver nuestra preocupación, la verdad es que este método ha funcionado muy bien. En algunos casos hemos establecido índices de fiabilidad, para lo que les hemos vuelto a preguntar, por ejemplo, tres meses después, y nos hemos encontrado con que sus respuestas eran muy coincidentes con las que nos habían dado en la ocasión anterior. Pero solo en ese caso utilizamos una información retrospectiva.

Quizás el dato positivo es que el perfil de los padres deja bastante margen para la diferencia. Por ejemplo, hemos considerado sus aptitudes respecto a adoptar más de un niño, respecto a las cuestiones étnicas, etcétera. Probablemente el criterio relativo a la edad sea en el que se muestren más restrictivos, así como el referente a enfermedades irreversibles, enfermedades que asustan.

Probablemente, el procedimiento puede mejorar algo en ese sentido, haciendo más abierta la opción. Pero tampoco queremos encontrarnos con el problema contrario, es decir con familias que no acaban de hacerse una idea de qué es exactamente un niño que llega de Guatemala, de Rumania, etcétera, y que, por tanto, su elección esté muy determinada por la voluntad y después las características concretas del niño que llega y las dificultades concretas que este presente planteen problemas de difícil solución.

Piensen que en adopción nacional tenemos el acogimiento preadoptivo, lo que nos permite observar cómo funciona el ajuste, la adaptación durante seis meses aproximadamente, pero en adopción internacional no existe en la mayor parte de los casos, de manera que, una vez que llega el niño, lo hace como ciudadano nuestro e hijo de esa familia, por lo que se hace más complicado.

Hay relación entre el nivel educativo, el nivel de ingresos y el nivel de vida. No estoy seguro, sin embargo, de que la barrera que aleja a algunos sectores sociales de la

adopción internacional sea la barrera económica. No digo que no tenga algo que ver, pero me parece que hay algo de barrera mental. La adopción internacional es más complicada, implica más trámites, irse a otro país, relacionarse con gente de otros países. No estoy seguro de que esa barrera no sea una barrera tan o más importante que la barrera económica, que no podría negar que en algunos casos puede influir.

En general encontramos una actitud muy favorable por parte de la familia extensa, una actitud de mucha inclusión, que yo creo que está bastante generalizada.

Sí se puede decir que los problemas que los niños tienen en el momento de su llegada tienen menos que ver con el país de origen y tienen más que ver con la edad en el momento de la llegada y con las experiencias previas que hayan tenido en el país del que proceden. De tal manera que de un mismo país podemos encontrar a niños que han pasado por condiciones de institucionalización catastróficas y otros que en ese mismo país han pasado por condiciones de institucionalización o por condiciones familiares menos catastróficas. Por lo tanto, cuando hagamos el desglose, cuando desagreguemos los datos por países, nos vamos a encontrar con que el país tiene alguna influencia, pero el peso de la edad en el momento de la adopción, el peso de las experiencias y la adversidad acumulada —y cuanto mayor sea el niño en el momento de la adopción más tiempo le ha dado de acumular mayor adversidad— es lo que realmente tiene más influencia.

En relación con los problemas lingüísticos. Nuestra curiosidad investigadora nos ha llevado a intentar responder a la pregunta que él muy acertadamente se plantea, y es ¿qué ocurre si excluimos de la muestra a aquellos niños colombianos, guatemaltecos que no tienen problemas con la lengua? Déjeme decirle, en primer lugar, que algunos problemas sí tienen, porque el español que ellos hablan no necesariamente es el español que nosotros hablamos.

Aunque excluyamos de la muestra a aquellos niños que proceden de habla hispana, la adquisición del lenguaje funciona de manera muy semejante, no es realmente un problema. Los niños tienen una enorme facilidad para empararse del lenguaje, sobre todo cuando están en situaciones de inmersión profunda, como es la situación en la que se encuentran cuando llegan a España.

No hemos desglosado los datos de enfermedades por país. Creo que si existieran protocolos de información sería bueno. Deberíamos tener más protocolos profesionales para la toma de decisión, deberíamos tener más protocolizada tanto la información como la toma de decisión. Existen ya algunos protocolos que hemos puesto en marcha, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la adopción nacional. No veo por qué no deban existir protocolos parecidos con todas las adaptaciones que sean en el caso de la adopción internacional. Este es un mundo en el que la tentación de la creatividad es siempre una tentación posible y de pronto hay un profesional que tiene la brillante idea de cualquier cosa que sea. Que haya protocolos establecidos, estandarizados, que después se manejen con la flexibilidad que corresponda, yo creo que ayuda a que la toma de decisiones sea una toma de deci-

siones más seria, más segura, con mayor grado de confianza.

Estamos estudiando todavía las rupturas. Hay un dato de una profesora de la Universidad de Comillas, que ha hecho un estudio específico sobre rupturas en adopción internacional para la comunidad de Madrid, y la cifra que da es del 0,8 por ciento, de tasa de rupturas en adopción internacional. Si al 0,8 por ciento se le suma lo que ellos llaman adopciones de riesgo, que es el 0,7 por ciento, se llega a un total de adopciones de riesgo rotas de un 1,5 por ciento, pero en sentido estricto la tasa de rupturas que se da es del 0,8 por ciento.

Nosotros no hemos hecho estadísticas, lo que estamos haciendo es sumergirnos en los expedientes que han terminado en ruptura. Aunque la información que tengo es provisional porque nos faltan aproximadamente la mitad de los datos por ver, sí creo que se puede afirmar lo siguiente: no hemos encontrado ningún factor aislado que por sí solo permita predecir ruptura. No es un problema, por ejemplo, en relación con la etnia o con la adaptación escolar. Lo que encontramos en las situaciones de ruptura típicamente, excepto en un caso, es una acumulación de factores de riesgo sin la presencia adecuada de factores de protección.

Quitando este caso, donde se puede identificar un hecho traumático, un hecho claro, en los demás casos de ruptura lo que encontramos típicamente es una acumulación de factores de riesgo, que típicamente incluyen algunas características de los padres, problemas con la motivación, por ejemplo

En cuanto empiezan las dificultades, en cuanto surgen los conflictos, lo que no se había resuelto previamente hay que resolverlo ahora, pero hay que resolverlo con el niño de por medio. Problemas relacionados con flexibilidad educativa, mayor frecuencia de rigidez educativa, de falta de flexibilidad educativa por parte de los padres, padres que no soportan bien que los niños tengan estilos de comportamiento, de lenguaje, particularmente cuando hay problemas de conducta, ya que los problemas de conducta desestabilizan mucho a los padres, particularmente en el ámbito de la agresividad.

Por lo tanto, hay problemas que tienen que ver con los padres y hay problemas que tienen que ver con los niños y he mencionado dos de ellos: uno, la edad en el momento de su llegada. La mayor parte de los niños que llegan mayores funcionan bien, sólo que aumenta el riesgo cuanto mayor es la edad en el momento de la llegada. El otro es la acumulación de problemas de conducta en los niños, particularmente cuando se trata de problemas en el ámbito de la expresión de afecto. Los padres viven mal que su hijo no les exprese afecto, que no sea cariñoso con ellos.

Estos factores que les estoy diciendo no funcionan aislados. Lo más frecuente es que en los casos de ruptura encontremos que había algún problema relacionado con la motivación que se junta con alguna característica del niño que hace la adopción un poco más complicada y luego características relacionadas con el procedimiento.

En los casos de ruptura que nosotros llevamos estudiados por ahora, ninguna de las familias había pasado por procesos de formación. Habían pasado por procesos, en el mejor de los casos, de información en las ECAI, informa-

ción referida a los trámites concretos, pero no por procesos de formación explicándoles qué es una adopción, qué es una adopción internacional, cuáles son las necesidades que un niño adoptado tiene, cuáles son las respuestas educativas que un niño adoptado necesita, etcétera. Esto es fundamentalmente lo que encontramos.

En todos los casos que yo llevo estudiados encontramos también que cuando hay dificultades que terminan en ruptura esas dificultades serias empezaron muy pronto, al poco de llegar el niño, típicamente por desajustes entre expectativas con el niño que uno esperaba, el niño que uno se encuentra, las expresiones de afecto que uno esperaba, las expresiones de afecto que uno se encuentra, etcétera.

En los primeros meses surgen problemas de vinculación tempranos, problemas en los primeros meses porque no terminan de sintonizar y empieza a instalarse una cierta frialdad afectiva que es letal para el funcionamiento de la adopción, de la vida familiar, del funcionamiento de la pareja, de las relaciones de los padres con los hijos, etcétera.

Lamentablemente, en todos los casos que llevamos estudiados por ahora los padres tardan mucho en pedir ayuda; de hecho no lo hacen, no quieren ir a los servicios, no quieren aparecer porque tienen miedo de hacerlo como malos padres, como gente que no está sabiendo hacerlo bien, y cuando aparecen prácticamente es para decir que tiran la toalla, que no pueden con el niño, que aquello hay que terminarlo. Por tanto, lamentablemente otro de los rasgos que encontramos con frecuencia en estas situaciones de ruptura —por eso hacía antes referencia a la importancia de un seguimiento cercano y continuado sobre todo en situaciones de riesgo— es que hay dificultades de vinculación iniciales que no se han detectado a tiempo y cuando se han detectado probablemente ya era demasiado tarde para poder repararlas.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

He recogido aquí alguna información sobre tiempos de espera, pensando que tal vez tuviera algún interés en esta sede. Aproximadamente la mitad de los solicitantes esperan menos de seis meses, obtienen el certificado de idoneidad relativamente pronto; si nos vamos al año, es aproximadamente el 80 por ciento, y es claramente menor el porcentaje de los que tienen que esperar más allá de un año y medio.

Desde que tienen la valoración de idoneidad hasta que reciben la preasignación, la mayor parte de las familias esperan en torno a un año, entre diez y catorce meses, aproximadamente, es más excepcional que la espera sea superior a dos años. Por lo tanto, como ven ustedes, los tiempos que, como antes decía, los padres viven como tiempos extraordinariamente lentos sobre todo si los comparamos con la adopción nacional, en realidad funcionan con un tiempo bastante rápido, que se sitúa entre un año y medio y dos años de espera en total.

El tiempo de estancia en el país varía de unos países a otros. La media está situada entre doce y catorce días. En algún país concreto puede ser menos de una semana, en al-

gún otro puede ser de hasta tres semanas, pero lo habitual es que se sitúe en la proximidad de las dos semanas.

Se han planteado también algunas cuestiones en relación con el procedimiento en adopción internacional, por ejemplo, respecto al certificado de adopción.

No es que solo el 23 por ciento ignore los antecedentes familiares o sociales. Se trata de que sólo el 23 por ciento y el 16 por ciento respectivamente los conoce, que es peor todavía. Por tanto, como antes decía, efectivamente, estamos ante una situación en la que los padres adoptan decisiones fundamentales sobre una base de falta de información.

Respecto al apoyo profesional. Hay tres aspectos esenciales:

En primer lugar, la información. Es una decisión muy importante como para tomarla sin información suficiente sobre qué es una adopción internacional, cuánto tiempo lleva, cuánto cuesta, qué características suelen tener estos niños, qué dificultades encuentran cuando llegan, etcétera. Por tanto, me parece muy importante tener información.

En segundo lugar, es esencial que los padres participen en procesos de formación. Estos ya existen, ya se pueden hacer y en algunas Comunidades Autónomas son incluso obligados por la propia ley autonómica. Lamentablemente, a veces las familias los viven como un entorpecimiento pero, en realidad, suelen durar en torno a cuatro semanas, y, por tanto, tampoco es que estén alargando el procedimiento indefinidamente. Considero que son esenciales, entendiendo la formación con un objetivo fundamental, el de colaborar y ayudar a los padres en su proceso de maduración de la toma de decisión. Creo que es éste el objetivo de la formación: permitir adoptar una opción más madura, prever ciertas dificultades que se pueden plantear y dotarles de ciertas estrategias básicas para poderlas hacer frente. Y por último el seguimiento, particularmente cuando haya alguna indicación de riesgo, del tipo que sea, y particularmente en los primeros cinco o seis meses, porque algunas de las rupturas cristalizan en las primeras semanas, en los primeros meses. Por lo tanto, el seguimiento de estas familias, estar cerca de ellas, interesarse por cómo van las cosas, es un apoyo profesional esencial, sobre todo —repite— cuando hay alguna indicación de riesgo en la adopción de que se trate, bien riesgo en relación con los padres, bien riesgo en relación con los niños, bien en los dos.

Las quejas por el procedimiento tienen que ver fundamentalmente con el tiempo. Hay otros aspectos, como malas experiencias con alguna ECAI concreta, pero el tema de los plazos es lo que más mencionan los padres en sus quejas sobre el procedimiento.

— Trabajadora Social, D^a Francisca Gutiérrez Fernández.

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

Me gustaría comenzar mi exposición presentándome como una trabajadora social que en los últimos años ha de-

sarrollado su labor profesional en el ámbito de menores, algunos de ellos con problemas de conducta, y de familias, algunas de ellas con problemas de integración. Mi relación con el tema de adopción internacional viene desde 1997, fecha en que un grupo de profesionales especializados en infancia y familia decidimos fundar una asociación en defensa de los menores, impulsada por nuestro deseo de trabajar en la República Popular China, mediando en adopción internacional, creando así la ECAI Acuna Internacional, donde presto desde entonces mis servicios profesionales como trabajadora social y ostentando el cargo de vicepresidente de la asociación. Dicho todo esto, centraré mi exposición en dos aspectos: el primero, el proceso de adopción internacional, y el segundo, los aspectos psicosociales de una adopción internacional, desde mi experiencia como trabajadora social.

Desde que unos padres se interesan por el tema de la adopción internacional pasan por reflexiones a nivel individual y de pareja. Considero positivo que, una vez afianzada esa idea, fuera un tema compartido con la familia y con el entorno más inmediato. Estas familias necesitan una información objetiva; acuden para ello al organismo de bienestar social competente en su comunidad autónoma, en el caso de la Comunidad de Madrid el Instituto Madrileño del Menor y la Familia. Mi experiencia me hace ver que esta información no alcanza las expectativas de algunas familias. Por un lado, demandan información y se les da; sin embargo, para ellos es muy general, incluso no es correcta. Por otro lado, aún no tienen claro cuál va a ser el país elegido para su adopción. Les gustaría tener más datos por parte de la Administración para la elección del país. Entienden que ésta es la que debe tener información más fehaciente de las distintas situaciones. Es un momento decisivo y condicionará el proceso, por lo que necesitan toda la información y apoyo posibles.

Es de vital importancia que reflexione sobre el país elegido; no pueden elegir un país porque algunas personas cercanas, profesionales y familias que les conozcan, les hayan dicho que tal o cual país es el que mejor funciona; que los niños vienen siendo más bebés; que son niños más sanos; que es más rápido el proceso; que la estancia en el país es menor, etcétera. Esta no puede ser una decisión tomada únicamente por la transparencia del proceso. Hay muchos aspectos que influyen decisivamente en que el proyecto de maternidad y paternidad llegue a buen puerto. Además, después de llegar a puerto, comienza un acoplamiento mutuo, que seguramente durará muchos años, para el que los padres y los profesionales implicados en el proceso de adopción y educación de ese menor deben estar preparados.

Llegará un momento en que ese menor pregunte por sus orígenes, por su país, por sus padres biológicos, por qué fueron a buscarle sus padres, y es ahí donde nunca debe haber marcha atrás, por el bien del menor. Podrá haber momentos de duda, de incertidumbre, de no saber cómo enfocar ciertos temas, pero si el núcleo familiar se encuentra con apoyo y recursos disponibles para la posadopción de ese menor, el camino en la familia será más llevadero.

Durante el tiempo de espera las ECAI están obligadas a impartir una formación para acompañamiento y prepara-

ción; quiero resaltar que me resulta sorprendente que sea una exigencia para las familias que deciden tramitar por una ECAI, y no para las familias que deciden ir por protocolo público. Considero que ese acompañamiento, desde mi experiencia, es primordial y positivo para que las futuras familias adoptivas trabajen, no sólo aspectos psicológicos, sociales y sanitarios, sino también aspectos culturales, ligados al origen del menor. Considero que la adopción de un menor implica también la adopción del país por parte de los padres y un respeto del entorno social en el que se va a desarrollar ese menor.

En relación con la adopción internacional, ¿en qué situación se encuentran estos niños y niñas? A raíz de la aprobación de la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se dispone ya de una amplia experiencia de seis años para realizar la evaluación de los resultados obtenidos en relación con estos menores. Creo que debemos tender a la normalización, no como sistema de defensa del más débil, del más necesitado, del que menos tiene, sino como la mejor manera de no etiquetar sin rotular positivamente. Cuando los niños adoptados tienen problemas en sus familias, en sus guarderías, en sus colegios, en sus barrios, no hay que pensar que todo sucede por la adopción. Claro que su situación de adoptado influye, pero su tratamiento debe ser entendido por la Administración, por las ECAI y por las familias como algo que sucede y que hay que solucionar desde todas las instancias. De todas maneras, el mecanismo parental de adopción no desencadena ipso facto el mecanismo infantil de adopción. No podemos decir que la adopción se hace de una vez por todas, tanto del lado de los padres como del lado del niño. Socialmente es necesario instituir al niño dándole una familia. Se buscarán para él a los mejores padres, ya que el interés del niño y de los padres es indisociable. Cuando tenemos un hijo, uno no se convierte automáticamente en padre. Por un lado, hay toda una historia familiar y luego todo lo que el niño nos hará vivir. Es mediante una interacción cotidiana como nos convertimos en padres. Existe también ambivalencia en nuestra relación con el niño. Hay amor-atracción, pero también una sensación de incomodidad, un sentimiento complicado en la relación padres-hijos. La parentalidad en el nivel psicológico y de relación se construye interactuando con ese niño.

Como trabajadora social de una ECAI, observo en los módulos de preparación que imparto que existe una implicación muy grande en todo el proceso adoptivo, tanto de padres como de madres. Es totalmente compartido desde el inicio hasta que llega el menor. Son padres mucho más conscientes de lo que significa ser padres adoptivos, pero sobre todo de lo que significa ser padres. Durante meses, nos encargamos de reflexionar sobre ciertos temas de interés. Por ejemplo, si los hijos biológicos tienen algo anormal o si se observa en ellos conductas extrañas no se les da tanta importancia como se le da normalmente a lo que sucede a los hijos adoptados. ¿Por qué me mira así? ¿Qué habrá querido decir con eso? ¿Se acordará de su madre biológica? Todas estas ideas deben ser tratadas y habladas, ya que no es extraño que se crucen por la mente de unos pa-

dres adoptivos. Lo que sí deberían pensar es que no es algo que les vaya a separar de sus hijos si es tratado, desde el inicio del proceso y cuando ya está el menor aquí, de forma sana y natural, en la familia y también, por qué no, ayudados por toda esa red comunitaria que los rodea: escuelas, servicios sociales, vecindario, trabajo, asociaciones, ECAI y Administración. El niño necesita que los padres sean capaces de soportar lo desconocido de su historia previa, sin sentirse expoliados, culpabilizados o amenazados de no formar parte de esta historia. Es importante poder decirle a los padres adoptantes que nada es irreparable. Lo que puede molestarle más a los niños adoptados es el peso de los fantasmas de los adultos.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

Una vez que llega el menor a España, algunos países como China exigen dos seguimientos, que serán realizados cada seis meses. Aquí me gustaría señalar que los informes de seguimiento son realizados en el caso de Acuna Internacional en el domicilio de las familias, es decir, desde mi punto de vista profesional, no entiendo un informe de seguimiento de estas características sin realizarlo en el medio donde el menor se mueve, así como la familia. Me consta que no siempre se realiza así; de hecho, los informes que se realizan por parte del Instituto Madrileño del Menor y la Familia y de alguna ECAI no se realizan en su mayoría en los domicilios familiares; al menos me consta que los realizados por los técnicos del Instituto Madrileño se realizan en las oficinas del instituto, donde el menor, por supuesto, no se mueve habitualmente y donde creo que no se observan determinados aspectos importantes a destacar en dicho informe. Por supuesto que tener que hacer una «tourné» por toda la Comunidad de Madrid quita tiempo, supone esfuerzo y, por supuesto, necesita de profesionales dedicados a este fin. Este planteamiento influye en el conocimiento y orientación que se les puede dar y ofrecer a los padres en su posadopción.

En otros países como es el caso de Haití no se exigen estos seguimientos, y les planteo lo siguiente: ¿quién o quiénes son los encargados de preocuparse de ese menor, una vez que está en nuestro país? ¿Qué profesionales apoyan a las familias, si no se tienen datos actualizados de las mismas? ¿Dónde queda la orientación familiar en la evolución positiva de ese menor en la familia? De la familia sólo tenemos un certificado de idoneidad, no olvidemos que la familia pasa, por lógica natural, por unas fases en las que seguro va a necesitar apoyo.

Pongo otro ejemplo: una familia que ha tramitado su expediente con Acuna Internacional, decide que el seguimiento de su hija lo realicen los técnicos del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, ya que es gratuito. Desde la ECAI se les recuerdan los plazos para la realización de los dos seguimientos que deben realizar, a través de numerosas cartas y llamadas. Me dicen que el Instituto Madrileño aún no se ha puesto en contacto con ellos; deciden llamar ellos al instituto y por fin visitan a los técnicos y reali-

zan el seguimiento. Ante la demora en la entrega de este informe a la ECAI, me pongo en contacto otra vez con ellos, ya que es la ECAI la responsable de que se cumplan los plazos y llegue al centro de adopciones en los períodos establecidos.

Como ven, la familia se lo toma con calma. Ya tienen a su hija aquí, y la Administración tiene demasiado trabajo como para estar persiguiendo a la familia para la realización de los seguimientos. En último término, es la ECAI la responsable ante China de su envío, por lo tanto, es la responsable de la no realización en el caso de que así suceda. Menos mal que el nuevo decreto de acreditación y funcionamiento de las ECAI de Madrid nos trae algo positivo como es la realización de estos seguimientos por parte de las ECAI.

Veo unas dificultades como son la falta de intervención desde la prevención para compensar posibles desajustes de la familia, escasos recursos humanos y materiales para una eficaz protección, la falta de apoyo complementario para alcanzar el nivel de vida necesario según las necesidades especiales que puedan presentar algunos menores y sus familias.

En lo que respecta a la formación que se pueda dar a los padres. Voy a contestar en nombre de nuestra ECAI, aunque lo que voy a decir es algo generalizado. En el caso de la Comunidad de Madrid, como he dicho, la familia acude al Instituto Madrileño del Menor y la Familia solicitando información. Y se le proporciona, pero en principio esa familia no está formada ni informada, porque allí se le ofrece la documentación que necesita en función del país de que se trate, y posteriormente deben acudir a las distintas ECAI, que son las que le proporcionan otro tipo de información. Yo, por ejemplo, puedo dar a esa familia la información más reciente posible sobre China, pero no le puedo proporcionar la correspondiente a Haití o cualquier otro país, porque ni la tengo ni creo ser la persona más competente para ofrecerla. Por ello, y sigo hablando de la Comunidad de Madrid, creo que podría mejorarse ese aspecto, en el sentido de que las distintas ECAI pudiéramos proporcionar esa información desde el Instituto Madrileño con objeto de que las familias no tuvieran que ir peregrinando por todas las ECAI.

Por otra parte, considero primordial la formación de los padres que se encuentran en proceso de espera del menor. Por eso he dicho que las familias, incluso las monoparentales, que inician un proceso de adopción a través de una ECAI sí tienen esa formación, ya que pagan a ésta para que se la facilite. Sin embargo, las familias que emprenden el proceso por protocolo público porque en el país de origen del menor no existe ninguna ECAI no tienen esa formación. Y considero que en ese caso debería darla la Administración. Sin embargo, transcurre el período de espera, que puede ser de un año, o de dos, sin ninguna formación, con lo cual, se han dedicado a tramitar una determinada documentación que ya está en el país de origen, y sólo vuelven a tener un vínculo con la Administración cuando regresan con el menor, con el que acuden al Instituto Madrileño.

Por otra parte, si el país de origen no exige un seguimiento, éste no se lleva a cabo. Por ejemplo, tengo unos

compañeros que han adoptado a un niño en Haití, que han presentado al niño en su comunidad autónoma, y con eso se ha acabado el proceso.

Como ven, no vuelve a haber una relación ni seguimiento alguno, salvo que exista una ECAI y lo exija el país, como es el caso de China. Así pues, considero que debe existir un seguimiento, no porque ese padre o esa madre no lo estén haciendo lo mejor que puedan, sino porque a lo mejor no saben cómo actuar, y podría haber una serie de profesionales, tanto de una ECAI como de la Administración, que les ayudaran a ello. Estamos hablando de la defensa del menor, por lo que creo que todos podríamos pensar en ese tipo de cosas, y no sólo porque se trate de una exigencia de un país determinado, sino por los propios menores.

En cuanto a la idoneidad y la implicación de una trabajadora social, no sólo a nivel profesional, sino también personal, mi opinión es que, al igual que a un cirujano le tiene que gustar mucho su profesión, los profesionales que tratamos con personas debemos tener cierta humanización. Por ejemplo, cuando llega una pareja a nuestra ECAI tenemos que ayudarla en lo que a su formación se refiere durante el período de espera. Esa formación se imparte en grupo. Sin embargo, hay parejas que necesitan algunas sesiones individuales, que ellos mismos solicitan, pero no ante el grupo. Yo no les puedo decir que trabajo sólo una serie de horas y que los módulos de formación que han pagado son los que son y no puedo dedicarme a más. Necesito darles más información, y ellos necesitan más espacio, porque no se trata de una pareja no idónea, sino con necesidad de más tiempo para pensar en sus planteamientos. Aunque ellos tengan la idoneidad, a lo mejor a la mitad del proceso te manifiestan que no saben si van a ser capaces de adoptar, porque hay angustias que es entonces cuando salen a la luz y que, de no tratar en ese momento, surgirán cuando el menor ya esté con ellos. Por eso es tan importante la postadopción. Y lo que digo se comprueba en los seguimientos. Por ejemplo, las familias que ya tienen hijos biológicos están más acostumbradas a resolver ese problema, pero las parejas cuyo primer hijo es adoptado necesitan más apoyo.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Yo siempre digo que estamos como en un sandwich: en medio, entre la Administración y los padres. Somos mediadoras en un proceso, por lo cual las auditorías me parecen muy bien. Si lo haces bien no tienes por qué tener miedo a que venga una auditora a ver lo que haces, tanto a nivel profesional como económico. Las ECAI no deben tener ese miedo, es algo positivo y no sólo para ellas, también la administración debería tener no tanto una auditoría propia, pero sí ver las cosas que no se hacen bien, simplemente porque somos humanos.

Si una ECAI no funciona bien lo mejor que puede hacer es cerrar porque estamos trabajando con personas y el daño que se pueda hacer, aunque sólo sea a una familia y a un niño, justifica que no deba seguir trabajando.

Por ejemplo, cuando llega una familia a AKUNA a la entrevista informativa, si tiene toda la documentación y el informe de idoneidad, en ese momento se firma un contrato de prestación de servicios en el que se obligan ambas partes a ciertas cláusulas. A partir de entonces y hasta que llegue el menor nos comprometemos a llevar todo el proceso de adopción, lo cual conlleva la legalización de toda la documentación que exige la República Popular China, el centro de adopciones, y eso se tramita en un mes desde que firma con nosotros —o sea, no esperamos a que haya grupos—. Se envía a China y desde ese día le decimos a la familia que de alguna manera empieza su embarazo administrativo; ahora mismo el período de espera está en 12 meses. La asignación de ese menor nos llega a nosotros —las familias piensan que llega a la comunidad, pero nos llega a nosotros— y eso hay que traducirlo junto con otra documentación que acompaña a la asignación: varios informes médicos, dependiendo de la edad de la niña, una breve historia personal de la niña y un certificado de adoptabilidad en el que se dice que se ha buscado a su familia durante el tiempo establecido. Todo esto traducido se lleva a la comunidad de Madrid para que dé el visto bueno. Posteriormente se llama a la familia, ratifica esa asignación y más o menos en un período de un mes o mes y medio viaja la familia a China y allí están 15 días.

SESIÓN DEL DÍA 15 DE SEPTIEMBRE DE 2003

— **Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, Excmo. Sr. D. Pedro Núñez Morgades.**

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

En esta comparecencia quisiera transmitir la percepción de la institución del Defensor del Menor en materia de adopción internacional, Esta Cámara se constituye como un marco inmejorable para realizar el debate sereno que requiere la cuestión y para que las conclusiones a las que se llegue sean de gran utilidad general y en concreto para la Institución a la que represento y a la que la ley atribuye, además de otras competencias referidas a la tramitación de quejas y supervisión de las administraciones públicas de la Comunidad de Madrid, la facultad de proponer reformas con el fin de hacer más eficaz la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia.

No es mi intención describir el procedimiento ni tampoco facilitar datos sobre las adopciones en España o en la Comunidad de Madrid. Lo que creo corresponde a esta Institución es dar cuenta de los principales problemas que desde ella se han advertido, de las preocupaciones que se ponen de manifiesto por particulares y entidades públicas y privadas en materia de adopción en el ámbito de la Comunidad de Madrid, donde ejercemos nuestras competencias, aunque la ausencia de defensores del menor en otras Comunidades Autónomas, cuya creación aconsejó ya el Senado en 1999, nos hace participar en muchas ocasiones en un ámbito supraautonómico.

Desde la perspectiva del Defensor del Menor, a quien compete verificar el respeto a los derechos de los niños en pro de su defensa, mi intervención pretenderá ser vehículo de ideas e iniciativas que permitan dar voz y expresión a los niños desde el principio del interés superior del menor.

Debo reiterar lo que ya han manifestado otros comparecientes, como es la importancia de considerar la adopción internacional como alternativa última de protección subsidiaria y de otros sistemas de cooperación internacional que permitan a los menores permanecer en su propio entorno cultural. Como alguna vez recuerda el Centro Internacional de Referencia para la Adopción del Servicio Social Internacional de Ginebra, los intereses de las asociaciones de padres adoptantes y los intereses de las agencias mediadoras no son siempre coincidentes con los derechos de los niños.

Esta subsidiariedad se recoge de forma explícita en la Convención sobre los Derechos del Niño, que plantea la posibilidad de constituir una adopción internacional sólo cuando se haya demostrado que no se dispone de una familia alternativa ni de otro medio de cuidado adecuado para el niño en su propio país de origen. De hecho debe recordarse que el borrador inicial de la convención proponía que los Estados debían facilitar la adopción y, sin embargo, a la vista de las tendencias desarrolladas a lo largo de los años ochenta, se rebajó el entusiasmo por esta medida y el texto definitivo se limitó a reconocer que la adopción puede ser considerada otro medio de cuidar al niño, siempre que la consideración primordial sea su superior interés.

Por impopular que resulte hacer advertencias en este sentido, no puede afirmarse que la adopción internacional en el mundo se esté ordenando según las necesidades de los niños, sino que corre el peligro de responder a la demanda de niños por parte de los adultos de países más desarrollados. Tan creciente es el número de solicitudes frente a la escasez de menores susceptibles de ser adoptados que debemos temer que la situación se agrave y se produzcan serias distorsiones. Este desproporcionado aumento de las solicitudes de adopción de niños procedentes de países en vías de desarrollo puede entenderse como un fracaso de la solidaridad social internacional que no ha encontrado la forma de procurar que los niños permanezcan en su entorno.

Frente a este panorama la alternativa debe ser la de prevenir la desatención o el abandono de niños, a través de proyectos de cooperación con sus países de origen que sirvan para eliminar las prácticas para la obtención de una «adoptabilidad» ilegítima mediante presión, compra, engaños o incentivos para el abandono de menores, así como para desarrollar en los países de origen políticas de apoyo a las familias.

Una de las tareas de cooperación internacional que a mi juicio requiere un significativo impulso y que planteo aquí como propuesta es el desarrollo de soportes para el registro, identificación y censo de la población que sean permanentes e ininterrumpidos en la línea del desarrollado en Bolivia, que ya ha finalizado. Debe tenerse en cuenta que, según datos facilitados por UNICEF, aproximadamente un tercio de todos los niños nacidos quedan sin registrar, lo que les hace particularmente vulnerables ante el tráfico infantil y la adopción ilegal.

Un sistema eficaz de registro de nacimientos no sólo contribuye a garantizar la identidad del niño, como derecho propio y soporte de otros derechos fundamentales, sino que, además, permite cuantificar los menores que se encuentran en situación de abandono y lograr una adecuada planificación, elaboración y aplicación de políticas de desarrollo en todos los ámbitos.

Parece claro que si queremos hacer realidad los derechos del niño habrá que invertir la filosofía del derecho a tener un niño y optar por la adopción únicamente cuando ésta sirva a los intereses de aquél. Es decir, es preciso centrar de una vez por todas que no es el derecho del mayor, sino la necesidad del menor, el espíritu que informa la adopción.

Transcurridos ya unos años desde el incremento de adopciones internacionales en nuestro país, sería deseable promover estudios de ámbito nacional y autonómico que nos muestren cómo se ha producido la adaptación de los menores adoptados por familias españolas, al estilo del iniciado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o el Instituto Universitario de Familia de la Universidad Pontificia de Comillas en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la mejora de los derechos de los niños, aunque se haya dicho aquí reiteradamente, también es verdad que muchas veces la propia actuación de las entidades, forzadas por la presión social, olvida ese objetivo, ese marco, ese referente que tiene que ser, que no es el derecho de los mayores a tener unos hijos —respetable y comprensible, no es que nosotros nos hayamos deshumanizado y digamos que el derecho de los mayores no cuenta para nada—, sino que siempre es el derecho de los niños el que debe primar en la adopción.

También se debe tener en cuenta que estamos en un momento de auténtica eclosión, que en otros países se produjo en los años ochenta. Tras la ley de 1996 se constituyeron las ECAI en 1997 y el «boom» auténtico fue en el año 1998, por lo tanto estamos todavía en un cierto rodaje. Precisamente por ello la actuación de esta comisión se produce en un momento adecuadísimo, cuando estamos prácticamente a cinco años del «boom» de las ECAI: si pensamos que los niños que se adoptan tienen entre uno y tres años, llegamos a que en este momento los primeros niños que se adoptaron tienen ocho años, momento excelente para estudiar la adaptabilidad de estos menores y la integración en nuestra sociedad.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

La «adoptabilidad» es otro tema que me parece importantísimo. Prácticamente son escasísimos los países que dan el certificado de «adoptabilidad», y esto produce una situación de desprotección al menor y de frustración a la familia pues, a lo mejor, después no se puede perfeccionar la adopción o se encuentra con unos efectos judiciales retroactivos en su contra porque aparen unas circunstancias que no permitían su adoptabilidad. Nosotros proponemos que, por una parte, se exija, por lo menos que se certifiquen

o mejor —porque son muy pocos los países que dan el certificado— que, antes de iniciar todo el expediente, antes de la preasignación, se esté seguro de la «adoptabilidad» del menor y que en esos acuerdos bilaterales que proponemos con los diferentes países, profundizando en la protección del menor, intentemos que el certificado de «adoptabilidad» sea un requisito «sine qua non» se pueda llevar adelante la adopción.

Por otro lado, suscribo plenamente la idea de que todos los países se adhieran al Convenio de La Haya. Sin embargo, creo que de todas las adopciones internacionales que se producen en España sólo el 20 por ciento provienen de países que han suscrito dicho convenio. Por tanto, el objetivo sería que todos los países con los que nos relacionamos en materia de adopción lo suscribieran. Pero en tanto lo suscriben, y siempre pensando que lo hagan, por lo menos deben existir esos otros acuerdos, que deben guiarse, por lo menos por parte de España, por los derechos y garantías que ofrece el Convenio de La Haya con el fin de evitar una serie de fraudes que nadie puede certificar que sigan existiendo, aunque todos tenemos en mente que siguen produciéndose. Y como en el momento en que nosotros declaramos la idoneidad y enviamos el correspondiente certificado al país de que se trate la adopción escapa por completo a nuestro control, ojalá a través de esos convenios pudiéramos también hacer un seguimiento de la otra parte.

Centrándonos en los datos que más pueden singularizar mi intervención voy a referirme a las quejas recibidas en nuestra Institución diciendo, en primer lugar, que no representan un número importante; concretamente en 1997, de un total de 823 expedientes, cuatro dieron lugar a la apertura de expediente; en 1998, fueron 13 de 844 expedientes; en 1999, 8 de un total de 852; en 2000, 3 de 1.017; en 2001, 7 de 1.026, y en 2002, 11 de un total de 1.011 expedientes.

Asimismo, tampoco era significativo el número de quejas a las que hizo referencia la directora gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia en su comparecencia ante esta Comisión.

Sin embargo a mi juicio este dato no implica que el grado de satisfacción del ciudadano sea elevado con respecto al funcionamiento de los procesos de adopción, sino que más bien ello puede revelar el recelo a expresar su insatisfacción ante una Administración que tiene en sus manos, primero su declaración de idoneidad, y luego el resto de trámites que completarán la adopción. Prueba de ello son las numerosas reivindicaciones que se han planteado ante esta Cámara o las manifestaciones de algunos adoptantes ante la Institución que represento, y que no han sido presentadas formalmente como queja.

Del estudio de la situación de la adopción internacional en nuestra comunidad en ese momento pudo apreciarse que la impresión generalizada de los ciudadanos era de confusión en torno a algunos aspectos importantes del proceso de adopción internacional, como el tiempo de espera necesario para la preasignación de un menor, las posibilidades de adopción en ciertos supuestos, el coste de determinados trámites y otros asuntos.

Las principales dificultades que por parte de los padres adoptantes se han transmitido al Defensor del Menor, refe-

ridas a la lentitud y dificultad de los trámites del proceso de adopción o a su sensación de abandono cuando surgen dificultades en el país de origen, ya se han abordado por esta comisión. No obstante, me gustaría añadir algunas cuestiones. No se nos escapa que la comprensible ansiedad de los padres en el proceso de adopción a veces les lleva a urgir injustificadamente a la Administración o a la ECAI implicada. Es cierto que a veces se busca agilidad a costa incluso de que el proceso pueda perder garantías, o que las pretensiones de las familias son desmesuradas o incluso pueden ser contrarias al fin que se pretende con la adopción. Sin embargo, también hay ocasiones en que parecen ponerse obstáculos a los adoptantes sin razón aparente y sin beneficio alguno al interés del menor.

Por poner un ejemplo, éste es el caso de la negativa de algunos centros de salud de la Comunidad de Madrid a expedir un certificado médico a los adoptantes, que éstos deben aportar a su expediente de adopción, en el que se haga constar que no padecen enfermedad infectocontagiosa alguna ni ninguna otra enfermedad psíquica o física que impida el cuidado del menor. Afortunadamente, pudo transmitirse a la directora general del Instituto Madrileño de la Salud un informe justificativo de la obligación de los facultativos de la Seguridad Social de expedir con carácter gratuito ese certificado médico y así se asumió por el mencionado organismo.

Otro ejemplo de tales obstáculos es el retraso de hasta cuatro meses en las citas para la primera sesión informativa a los adoptantes, debido a que las reuniones se celebran en el Instituto Madrileño del Menor y la Familia únicamente una vez a la semana. Esta Institución consultó a la entidad pública sobre las posibilidades de incrementar el número de reuniones informativas semanales, al objeto de dar una respuesta adecuada a la demanda de los interesados en la adopción. En principio, se rechazó esa posibilidad con el argumento de que sólo generaría falsas expectativas en los solicitantes que, irremediablemente, se verían abocados a una larga espera de años, provocada por la falta de menores susceptibles de ser adoptados en los países de origen. El hecho es que finalmente la unidad de adopciones ha duplicado el número de sesiones informativas, pasando a celebrar dos reuniones semanales, de manera que hoy las demoras se han reducido a un mes y medio o dos, como máximo.

Por tanto, es cierto que la adopción es un proceso largo y difícil, pero por ello mismo no añadamos gratuitamente, aunque sea obligado, complicaciones innecesarias y mantengamos un proceso de reciclaje permanente, siempre necesario en las administraciones, pero más en aquellas unidades que tramitan temas de especial sensibilidad.

Otra cuestión importante es la relativa a la indefinición del concepto de idoneidad. Pocas voces se escuchan que reclamen una mayor exigencia en los procesos de valoración que permitan identificar candidatos con graves factores de riesgo, como los que señalaba el catedrático don Jesús Palacios, en su interesante comparecencia en esta misma comisión: motivaciones inadecuadas, sustitución del hijo perdido, proyectos no compartidos entre los cónyuges, rigidez educativa y falta de flexibilidad, no aceptación de problemas de conducta, expectativas irreales, etcétera.

En la tarea de seleccionar a los adoptantes las Comunidades Autónomas han establecido en sus regulaciones diversos criterios de selección de los solicitantes, sin embargo no se ha conseguido la precisión que sería aconsejable y que permitiría a los técnicos y a los adoptantes saber a qué atenerse.

Actualmente en la Comunidad de Madrid se vienen utilizando unos criterios internos que determinan, por ejemplo, que no puede iniciarse el estudio de idoneidad si los solicitantes son mayores de 56 años, si no acreditan una convivencia mínima de dos años, en el caso de matrimonios o parejas, si han sufrido algún suceso traumático en la unidad familiar durante el año anterior, etcétera.

La lógica puede aconsejar desde luego que se apliquen estos criterios, pero la seguridad jurídica exige que los mismos se plasmen en una regulación y sean conocidos por quienes se plantean la vía de la adopción, más teniendo en cuenta que la idoneidad es concluyente en el proceso y que la resolución que la deniega puede ser objeto de recurso.

Por contradictorio que resulte con la realidad de uno de los países con menor tasa de natalidad del mundo, en España los niños abandonados del Tercer Mundo son reclamados por todos: por quienes están en la edad de ser abuelos y quieren vivir una segunda juventud; por quienes experimentan el síndrome del nido vacío; por las personas solas que, superada la edad fértil, desean el hijo que ninguna relación les proporcionó; por quienes desean ejercer una filantropía más comprometida.

Desde una perspectiva de no denegar derechos o no establecer discriminaciones, parecería que todo solicitante debería ver respetado su derecho. No sólo el público poco informado, sino también ilustres representantes de la sociedad alegan en ocasiones que tampoco se exige idoneidad a los padres biológicos, como si pudieran equipararse ambas situaciones.

Una cuestión polémica en relación con la idoneidad es la referida a la edad de los solicitantes. En materia de edad el Código Civil exige que el adoptante sea mayor de 25 años, sin embargo no establece un límite máximo de edad para adoptar. Esto ha hecho que las Comunidades Autónomas incorporen dicho límite en sus regulaciones a la hora de reconocer la idoneidad de los adoptantes. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid la Ley 6/1995, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, establece la preferencia de aquellos cuya diferencia con el adoptando no sea mayor de 40 años —artículo 59—. Recientemente, con ocasión del análisis del anteproyecto de ley de protección a la infancia, del Gobierno Vasco, el Consejo General del Poder Judicial ha tenido ocasión de pronunciarse en el sentido de que la diferencia de edad superior a 40 años entre adoptante y adoptado no impide al primero desarrollar correctamente su función, siempre que reúna los demás requisitos de idoneidad.

Sin embargo, de nuevo, este debate parece situarse desde la perspectiva del derecho de los adultos, quienes, por otra parte, asumen con naturalidad su derecho a formular su ofrecimiento de adopción para un niño lo más pequeño posible; es decir, los padres sólo quieren niños lo más pequeños posible, pero éstos no pueden desear unos

padres como los de sus compañeros. Parece, sin duda, que lo más justo es equiparar la filiación biológica a la adoptiva también en este punto y, por tanto, habrá de establecerse un límite máximo de edad a los padres adoptivos lo más similar posible al que determina la naturaleza. En este sentido, lamentando discrepar del criterio del Consejo General del Poder Judicial, nos parece razonable adoptar la pauta establecida por la regulación autonómica, fijando aproximadamente en 40 años la diferencia máxima entre adoptante y adoptado, cuidando además de que, en el caso de parejas, ambos miembros se aproximen a este límite. Por ello, por citar un ejemplo, si se pretende adoptar un niño menor de tres años, no podría hacerlo una persona mayor de 43 ó 45 años.

Por consiguiente, es imprescindible definir técnicamente los criterios que establezcan la idoneidad de los adoptantes, como ya he dicho, no desde la perspectiva errónea de quienes deben tener derecho a adoptar, sino desde las necesidades de un niño abandonado y su derecho al entorno familiar que mejor responda a ellas.

Junto a la idoneidad, la previa declaración de adoptabilidad del menor es fundamental, y sin ella no debe siquiera comenzar el proceso de asignación de un menor a la familia. Pero el sentido primero de que la adoptabilidad esté asegurada no es el de ofrecer una garantía para la familia adoptante; no sólo se trata de evitar el posible sufrimiento a una familia a la que se preasigna un niño y cuando ya se ha hecho la ilusión aparece su familia biológica y lo recupera, que también, sino que lo más importante es que se trata de asegurar que no se vulneren los derechos más básicos del niño y de su familia de origen.

A este respecto, el Servicio Social Internacional ha manifestado: «Se observa demasiado frecuentemente que no hay investigación social sobre el niño y su familia biológica, o la investigación es insuficiente; pocos esfuerzos para buscar otras soluciones con las familias biológicas; no hay políticas de apoyo para las familias en riesgo de abandono o es escasa con relación a la competencia de la adopción internacional y sus ventajas económicas para los protagonistas y eventualmente para las familias; ausencia o poco consentimiento informado de los padres o tutores.» Probablemente las situaciones más difíciles son aquellas en las que se produce una paralización del expediente de adopción por alguna incidencia ocurrida en el país de origen, especialmente si los adoptantes ya han recibido la preasignación del menor y han establecido con él un vínculo afectivo. En esta Institución se plantearon los problemas de la paralización de las sanciones en China o Rumanía, primero, y después en algunos Estados de la India, circunstancia que frustraba las expectativas de decenas de familias madrileñas.

Desde el Defensor del Menor se ha instado en recordar a la entidad pública su responsabilidad en estos procesos entendiendo que, cuando los interesados han tramitado su expediente de adopción con la intervención de una entidad colaboradora, y aun siendo ésta la que obliga a llevar a cabo todas las gestiones necesarias dirigidas a activar y agilizar el proceso de adopción, en ejercicio de las funciones que legalmente tiene atribuidas, no debe olvidarse la función de supervisión y apoyo que la ley atribuye a la Administración.

Por tanto, en cualquier caso, la entidad pública debe implicarse y contribuir, con las lógicas limitaciones que impone el respeto escrupuloso a la legislación del país de origen, a colaborar con los adoptantes en sus gestiones para agilizar el proceso, bien a través de la Comisión Técnica Interterritorial como mecanismo de coordinación con la Dirección General de Acción Social del Menor y la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con las embajadas y consulados españoles en los países afectados, con los orfanatos implicados, o bien realizando cualquier otro trámite que contribuya a clarificar el asunto.

En este punto concurre una dificultad añadida, como es el hecho de que en nuestro país existen 23 autoridades centrales que intervienen en procesos de adopción. Desde esta Institución suscribimos la propuesta planteada en esta comisión relativa a la posibilidad de crear un organismo que, respetando las respectivas competencias y desde la decisión voluntaria de las Comunidades Autónomas, asuma funciones de coordinación y control en la materia, aglutinando incluso competencias de acreditación e inspección de ECAI de información centralizada, de apoyo a los solicitantes en el extranjero y de coordinación con los ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Asuntos Exteriores.

La realidad es que todas estas materias están superando la capacidad de la mayoría de los organismos autonómicos que con escasos recursos para la protección de menores han tenido que asumir responsabilidades tan complejas como la que implica la adopción internacional. De hecho, en la Comunidad de Madrid, uno de los efectos que produce la falta de recursos es el retraso en la emisión de informes de seguimiento de los menores adoptados.

Para acabar, me gustaría hacer referencia a las dificultades de adaptación del menor que, a veces —11 casos en la Comunidad de Madrid— han provocado que los adoptantes quieran devolver —en realidad es abandonar— a sus hijos, colocando a los menores en una nueva situación de desamparo. Es difícil imaginar un final en el proceso más duro para el menor adoptado.

Para evitarlo, esta Institución recomendó la intensificación del estudio previo a las familias adoptivas y de su preparación (en este sentido, muy positivo es el hecho de que desde finales de 2000 se exija a los adoptantes la celebración de un curso de formación previo al estudio psicosocial) y un adecuado apoyo a las familias por parte de la entidad pública y la ECAI, una vez formalizada la adopción.

A este respecto, nos corresponde hacer un seguimiento de la puesta en marcha de los servicios postadoptivos a los que se refirió la gerente del Instituto Madrileño del Menor y la Familia ante esta Cámara, recogidos además en el II Plan de Infancia en la Comunidad de Madrid.

Para resumir y clarificar el panorama descrito, proponemos: primero, la intensificación de la supervisión y control sobre las ECAI por parte de la Administración pública, sin olvidar una labor continua de coordinación y apoyo; segundo, la simplificación y agilización de algunos trámites como los mencionados anteriormente; tercero, el apoyo a los adoptantes en las dificultades que surjan en el país de origen, directo en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con las embajadas y consulados, con los orfanatos implicados, etcétera, e indirecto, exi-

giendo de la ECAI todas las gestiones necesarias que impulsen el proceso; cuarto, la definición con criterios técnicos del concepto de idoneidad; quinto, la intensificación de la formación y reciclaje permanente de los profesionales, así como la adecuada preparación de las familias; sexto, el desarrollo de los servicios postadoptivos; séptimo, el análisis sobre la suficiencia de recursos en las unidades de adopción y su dotación suficiente, si fuera necesario; octavo, el estudio nacional de la adaptación de los menores adoptados por familias españolas.

Aunque fuera de nuestro marco competencial, no quiero dejar de reiterar las propuestas referidas al desarrollo de proyectos de cooperación dirigidos a la infancia, en especial el registro de nacimientos antes señalado, el impulso de acuerdos bilaterales sobre la materia y el esfuerzo para la incorporación de nuevos países al Convenio de La Haya sobre Adopción Internacional, sobre todo teniendo en cuenta que hoy dicho convenio sólo ampara el 20 por ciento de las sanciones internacionales.

Es una realidad que tenemos que llevar a cabo el control de las ECAI y sobre todo no caer en esa rutina en la que a veces se cae, que es el enemigo principal de todas las instituciones que trabajan con menores; en ese sentido interpreto la preocupación acerca de cuál es el alcance de este organismo que nosotros proponemos y que ha sido propuesto ya por otros comparecientes. La referencia que nosotros hemos hecho no parece contar con el rechazo de las Comunidades Autónomas; quizá el grupo catalán sea el que más objeciones podría poner a este organismo. Yo, que he tenido también la satisfacción de ser trece años diputado autonómico y he luchado por el Estado de las Autonomías, no pretendo restar nada del ámbito de competencia de las autonomías, sino simplemente favorecer esa coordinación desde la voluntariedad de la creación, desde el pacto de todos los partidos políticos de crear ese órgano, y que sirva también un poco de descarga para las Comunidades Autónomas, que si no se ven obligadas a tener una dotación de recursos —muy difícil de conseguir en algunas de ellas— para poder llevar a cabo todas las labores nacionales e internacionales de seguimiento y de acreditación de las ECAI. Entendemos que desde esa voluntariedad y desde el respeto a las competencias de cada comunidad autónoma, ese órgano podría ser interesante —por lo menos como lo sugerimos— para que el Senado lo estudiara.

En cuanto a la frustración y la humillación que sienten muchos adultos ante la situación de no ser declarados idóneos, pero también muchas veces ante las preguntas que se les hacen en los exámenes de formación e información previos a la declaración de idoneidad, yo creo que son humanamente comprensibles pero como el interés del menor es lo que debe primar, tenemos que ir a dar una información previa a la declaración de idoneidad que oriente mucho a la persona que se somete a esa declaración sobre si va a poder o no va a poder. En vez de hacerles seguir una serie de trámites es preferible ser realistas —diría yo hasta crudos— en la información que se ofrece sobre los criterios, estableciendo de verdad esas condiciones de idoneidad —que están un poco al albur de los buenos técnicos que lo llevan pero que debían quedar plasmadas en docu-

mentos por escrito— para que todo el mundo supiera a qué atenerse y pudiera hacer prácticamente un autotest de evaluación de su propia idoneidad y así evitar las frustraciones.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

Las primeras quejas que se plantearon ante el Defensor del Menor en materia de adopción internacional revelaron la necesidad de intensificar la supervisión y control sobre las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional por parte de la entidad habilitante, especialmente en lo que se refería a las tarifas a aplicar a los adoptantes, al funcionamiento de sus representantes en los países de origen, a la información contenida en los documentos de preasignación de los adoptados, a la necesidad de mejorar el asesoramiento ofrecido a los interesados, a la importancia de dotar de coherencia a la información facilitada en supuestos idénticos y a la conveniencia de revisar los programas de preparación que se impartían a los solicitantes de adopción.

El importantísimo papel que se atribuía a las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional por el artículo 25.1.c) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, hubiera requerido un mayor rigor en los procesos de acreditación, ya que la entrada en vigor del decreto de 1996 vino acompañada de una acreditación masiva de ECAI sin una previa selección rigurosa de las que tuvieran una adecuada trayectoria, experiencia y profesionalidad que garantizara el respeto a los derechos de los niños. De hecho inicialmente se acreditaron hasta 25 entidades colaboradoras en la Comunidad de Madrid, de las que hoy permanecen 13, sólo seis de las cuales tramitan más de 25 expedientes de adopción al año.

Así las cosas, a través de las distintas propuestas e informes anuales que esta institución eleva a la Asamblea de Madrid, se reclamó un necesario impulso a la actuación de control que corresponde a la Administración autonómica, en primer lugar, en el proceso previo a la obtención de la acreditación por la entidad colaboradora y, en segundo lugar, en el desarrollo de su actividad una vez obtenida la misma, aun cuando ello supusiera la modificación del Decreto regional 192/96, de 26 de diciembre.

En este sentido, se proponía que la entidad pública, además de la revisión de memorias anuales y del estado financiero de las ECAI, impulsara el desarrollo de actividades formativas dirigidas a los profesionales, en las que se les facilitaran unos criterios homogéneos de actuación, garantizando, por un lado, que se prestase una información exacta a los interesados, y, de otro, que se asegurara la formación específica de cuantos profesionales intervienen en el procedimiento, ello unido al impulso de control específico sobre las actuaciones en el país de origen del menor.

De hecho, en las alegaciones que esta Institución formuló al borrador del proyecto de decreto por el que se modificaba el artículo 15 del citado decreto, se reiteró lo deseable que hubiera sido aprovechar esta oportunidad para acometer una profunda revisión de la normativa referida a

la acreditación y funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional en nuestra comunidad. Hoy debemos felicitarnos porque, al fin, el día 8 de mayo se aprobó en nuestro ámbito territorial el nuevo Decreto 62/2003, regulador de las entidades colaboradoras de adopción internacional que, en términos generales, salvo algunas discrepancias que la Institución pudo transmitir en su informe de alegaciones al borrador, fue acogido con satisfacción por nuestra Institución.

La aprobación del decreto, sin embargo, ha sido recibida con desagrado por las ECAI, como ya se ha puesto de manifiesto en algunas comparecencias, hasta el punto de que la Coordinadora de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional madrileñas, que agrupa a seis agencias, amenazaba con dejar de trabajar en la región si salía adelante el decreto en los términos en que estaba previsto, especialmente en el punto referido a la constitución de un fondo de reserva para imprevistos.

Esta discrepancia ha constituido el último capítulo en la situación de descontento, insatisfacción e incluso en algunos casos enfrentamiento que ha presidido la relación entre algunas ECAI y la entidad pública durante el último año. Muestra de ello es que las primeras han presentado en nuestra Institución varias quejas, poniendo de manifiesto lo que a su juicio constituye incumplimiento del Decreto 192/1996, de 26 de diciembre, sobre acreditación y funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.

Una de las vulneraciones que se mencionaba venía referida al artículo 13.3 del Decreto 192/1996, que prevé el mantenimiento de reuniones periódicas, al menos trimestralmente, con los profesionales del Equipo Técnico de Adopciones Internacionales de la comunidad de Madrid, ya que, según decían, no se celebra siquiera una reunión anual de coordinación. Esta circunstancia genera falta de control, ausencia de criterios comunes de trabajo y cierta crispación.

Otras quejas aludían a la demora en la elaboración de los informes de seguimiento por parte del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, a la falta de comunicación y de apoyo por parte de la entidad pública, y a la arbitrariedad —supuesta— en la acreditación de nuevas ECAI.

En la comparecencia de la Directora General del Instituto Madrileño del Menor y la Familia ante esta comisión especial se rechazaron estas acusaciones y se recalcó que la entidad pública lleva a cabo el seguimiento de las ECAI a través de reuniones mensuales y trimestrales. Debo decir, sin embargo, que este extremo no ha podido verificarse hasta la fecha.

La cuestión es que en el nuevo decreto se elimina del texto la obligación de las reuniones periódicas que imponía la anterior regulación, estableciendo el criterio de celebrar las que sean necesarias, imprecisión que creemos debería concretarse. Desde aquí no se comprende el motivo de prescindir de un instrumento periódico de coordinación que facilitaría el estímulo de las entidades y el establecimiento de criterios comunes de trabajo. Debemos insistir, por tanto, en que se impulsen mecanismos eficaces y enérgicos de control que vayan acompañados del imprescindible apoyo por parte de la Administración Pública.

Sería deseable, además, que se clarifique la naturaleza jurídica de las entidades colaboradoras, determinando si actúan o no en delegación de funciones públicas, dado que este aspecto ayudaría a determinar hasta dónde pueden asumir responsabilidades las ECAI y hasta dónde la Administración Pública.

Otro de los conflictos que se han planteado recientemente deriva de la falta de previsión por parte de la entidad pública ante la aprobación del nuevo decreto, de manera que su entrada en vigor ha provocado el desconcierto, no sólo de las ECAI —que deberían ser reacreditadas—, sino en los adoptantes, que temían por lo que este proceso pudiera afectar a su expediente. Hubiera sido deseable la celebración de un encuentro, previo a la aprobación del decreto, entre la unidad de adopciones y las entidades afectadas, con suficiente antelación, para que la primera explicara el alcance de la nueva regulación y solventara los temores de los implicados. Este dato ratifica, como digo, la ausencia de un sistema que sirva para compartir de forma real responsabilidades entre asociaciones y Administración, de cauces permanentes de comunicación entre aquéllas y ésta, y finalmente de un seguimiento riguroso del cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación vigente.

SESIÓN DEL DÍA 29 DE SEPTIEMBRE DE 2003

— Defensor del Pueblo, Excmo. Sr. D. Enrique Múgica Herzog.

1. Consideraciones generales sobre la evolución y la situación actual de la adopción internacional en España.

El defensor del pueblo, desde el comienzo de su actuación en el año 1983, ya hace veinte años, ha venido manifestando una constante preocupación acerca de los distintos problemas que afectan a la infancia y muy particularmente a las cuestiones relacionadas con la adopción y acogimiento familiar de menores, consideradas estas figuras como recurso alternativo de protección para aquellos niños y niñas que, por diversas circunstancias, no pueden permanecer en el seno de su propia familia.

Esa preocupación nos llevó a realizar, durante los años 1999 y 2000, una amplia investigación de oficio, entre las distintas entidades públicas de protección, sobre la problemática general que afecta a las situaciones de adopción y acogimiento familiar de los menores, tanto de los residentes en nuestro país como de los niños procedentes de otras latitudes. Ambos casos, como cabe deducir, y a ello me referiré seguidamente, guardan una estrecha interdependencia que resulta muy evidente.

La profusión y falta de uniformidad de los datos remitidos por las entidades de protección de menores ha dificultado enormemente la valoración de los mismos. A pesar de ello, de la información obtenida se desprenden algunas conclusiones que considero interesante exponer ante esta comisión al objeto de examinar cuáles son los principales obstáculos con los que tropiezan los ciudadanos que deciden afrontar un procedimiento de adopción.

Entre esas dificultades destaca, en primer lugar, el largo período de tiempo que transcurre desde la fecha en que se presenta una solicitud de adopción hasta el momento en que dicha pretensión se ve finalmente resuelta. Y en este aspecto conviene diferenciar entre los supuestos en que la solicitud de adopción se refiere a un menor residente en nuestro país de aquellos otros que hacen referencia a menores extranjeros.

Ante todo, conviene tener en cuenta que la desproporción existente entre el número de solicitudes formuladas para adoptar niños en nuestro país y la disminución constante —y positiva, sin duda— de niños en situación de ser adoptados trae como consecuencia que esas solicitudes no puedan ser atendidas en los plazos deseados.

Esta circunstancia ha impulsado a un considerable número de ciudadanos a dirigir sus expectativas hacia la adopción internacional. En este sentido existe algo previo que sería interesante destacar, y es que se va a la adopción internacional cuando las parejas no pueden optar a la reproducción asistida porque o bien las listas de espera son demasiado largas o bien hay un techo de edad que no parece el más conveniente para ello. Si podemos conseguir que haya cambios en la reproducción asistida, una parte importante de la adopción que se desliza hacia países extranjeros podría ser marginada.

Por lo que se refiere a la adopción en España, la disminución de niños de corta edad susceptibles de ser adoptados contrasta con la existencia de un número considerable de menores que tropiezan con graves dificultades para encontrar una familia que los acoja o adopte debido a factores tales como las discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, el haber superado una edad determinada o formar parte de un grupo de hermanos que desearía una adopción conjunta. Las entidades públicas de protección de menores han desarrollado distintas campañas y programas dirigidos a proporcionar una familia a estos menores especialmente desprotegidos, ya sea a través de la adopción o mediante la figura del acogimiento.

De los datos recogidos en torno al acogimiento (mediante el cual se proporciona al menor su integración en una familia) se infiere un progresivo incremento en la aceptación de esta figura, que las administraciones públicas valoran como muy favorable para el desarrollo adecuado de los menores. Sin embargo, se observan diferencias sustanciales en el seguimiento y control del proceso que realizan las distintas entidades públicas. Así, en algunas Comunidades Autónomas dicho seguimiento se lleva a cabo por los propios técnicos de la comunidad, con una secuencia periódica de carácter semestral. En otros casos, se encomienda el seguimiento a los servicios sociales generales, que remiten informes de carácter periódico sobre la evolución escolar del menor y otros aspectos y consideraciones de carácter general.

La mayoría de las veces destaca la escasez de recursos disponibles para efectuar este tipo de seguimientos con rigor y profundidad y, sobre todo, la práctica ausencia de un trabajo metódico con la familia de origen tendente a favorecer el retorno del menor. Para paliar esta insuficiencia algunas Comunidades Autónomas han habilitado instituciones colaboradoras de integración familiar o han suscrito

convenios con entidades colaboradoras para la realización, entre otras, de las funciones de captación, selección, preparación y formación de las familias acogedoras, así como para facilitar la intervención en el proceso de integración del menor en la familia de acogida y el posterior seguimiento.

Y, para concluir el tema de la adopción de niños españoles, he de insistir una vez más, como lo he hecho en otras ocasiones, en la necesidad de que por parte de las administraciones públicas se extremen todas las cautelas en las actuaciones previas para descartar la posibilidad de devolución del menor a la familia de origen en las fases más avanzadas del procedimiento. Al propio tiempo, resulta imprescindible agilizar al máximo los trámites judiciales para garantizar al menor el más alto grado posible de estabilidad y seguridad jurídica, sin que ello suponga un riesgo para el respeto a los derechos de las distintas partes implicadas en el procedimiento.

2. Regulación de la adopción internacional en España y organización y funcionamiento de las Administraciones públicas competentes.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 39.4, proclama que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos». Esta disposición viene a reiterar el contenido del artículo 10 del propio texto constitucional, sobre los derechos y deberes fundamentales de la persona, subrayando la necesidad de que los niños disfruten del cuidado y la dedicación especial que precisan con razón de su mayor vulnerabilidad.

En esta misma línea, la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, constituye una referencia imprescindible en el marco de la protección jurídica del menor y tiene carácter vinculante para aquellos Estados que, como sucede en el caso de España, la han ratificado, por lo que el contenido de sus disposiciones resulta de aplicación directa en nuestro país.

El interés superior del niño, como principio general que inspira tanto la convención citada como la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, ha de estar presente, por tanto, en todas las medidas o planes de actuación referidos a los niños, establecidos por las entidades públicas o privadas de protección, así como en las decisiones y resoluciones de los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos. Para ello, las administraciones públicas deben tener como propósito fundamental de sus actuaciones el garantizar al niño su derecho a crecer en una familia que le proporcione el cuidado y la protección que requiere y a los que me vengo refiriendo.

Evidentemente, para convertir este objetivo general en realidad concreta, resulta imprescindible, en primer lugar, apoyar a la propia familia del niño para que asuma adecuadamente sus responsabilidades. Ciertamente, en algunos casos particulares, la separación de los padres puede ser necesaria para salvaguardar el interés superior del menor, pero hasta en ese supuesto nuestro ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de constituir un acogimiento con el fin

de integrar al niño en un núcleo alternativo que sustituya o complementemente temporalmente el suyo natural. Y cuando la sustitución adquiere carácter permanente, bien por ausencia de los padres o por imposibilidad de estos para ejercer sus responsabilidades, puede constituir una adopción que, previa resolución judicial, produce, entre la parte adoptante y el adoptado, un vínculo de filiación que, al propio tiempo, extingue, salvo excepciones, los lazos jurídicos del adoptado con su familia anterior.

En esta derivación hasta la adopción internacional comenzaron a detectarse numerosas prácticas contrarias a los derechos fundamentales de los niños. Y precisamente con el objetivo de combatir estas prácticas, España ratificó el Convenio de La Haya, de 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional. Por esta razón se introdujo en nuestro Código Civil la exigencia del requisito de idoneidad de los adoptantes, idoneidad que habrá de ser apreciada por la entidad pública competente para el reconocimiento en nuestro país de la adopción constituida en el extranjero. Así pues, la tramitación de toda adopción de niños extranjeros se inicia mediante la presentación de la solicitud ante la entidad pública correspondiente en razón del domicilio de los interesados. La misma entidad debe pronunciarse sobre la idoneidad de estos a fin de garantizar el respeto a los derechos del futuro hijo adoptivo, utilizando semejantes criterios e idénticos términos que los que emplearía si se tratara de un niño español.

Asimismo, se han detectado problemas derivados de la incidencia que sobre los procedimientos de adopción internacional pueden tener las modificaciones legislativas o de carácter organizativo producidas en los ordenamientos jurídicos de los países de origen de los niños adoptados. Así, como sobradamente conocen sus señorías tras su reciente visita a Rumanía, durante el año 2001 se llevaron a cabo en dicho país numerosas reformas de carácter interno que repercutieron de manera importante en los procedimientos iniciados por ciudadanos españoles para adoptar niños de ese país.

La suspensión de asignaciones de menores y posteriormente la de todos los trámites de las adopciones internacionales que se encontraban en curso, incluso de aquellas que contaban ya con la resolución judicial pertinente, llevaron a nuestras autoridades a realizar, en coordinación con las de otros países de la Unión Europea, gestiones tendientes a evitar los perjuicios que podrían causar tan drásticas medidas sobre los propios menores. Por su parte, las Comunidades Autónomas han flexibilizado sus normas, permitiendo que aquellos ciudadanos que habían iniciado una adopción, por ejemplo, en Rumanía, y no tenían asignado un menor todavía, pudieran formular su solicitud en un tercer país, sin desistir de la primera.

Una situación parecida se encuentra planteada en relación con el estado indio de Andra Pradesh, en el que un conflicto de carácter interno ha dado lugar a una paralización prácticamente general de las adopciones, algunas ya con sentencia de tutela previa a la adopción. Y de los últimos datos que hemos podido recabar, los casos afectados por esta situación se encontraban pendientes de un recurso planteado ante los tribunales de aquel país, por lo que la

actuación de los organismos públicos españoles se está viendo necesariamente limitada en sus posibilidades de intervención.

En lo que al procedimiento se refiere, la tramitación de los expedientes de solicitud de adopción a través de la autoridad central es una exigencia derivada de la aplicación del convenio de La Haya número XXXIII, de 29 de mayo de 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional. España, al ratificar dicho convenio y asumir los compromisos derivados del mismo, puede exigir a sus ciudadanos el cumplimiento de los trámites especificados en sus normas para aquellas tramitaciones que se realicen en su ámbito de aplicación.

Sin embargo, el referido convenio no utiliza la técnica de unificación de las normas reguladoras de adopción, ni tampoco pretende el establecimiento de normas de conflicto o de competencia de autoridades en esta materia. Simplemente establece un sistema de cooperación internacional entre los Estados firmantes que asegure el respeto de ciertas garantías, prevenga la sustracción, venta o tráfico de niños y asegure el reconocimiento en los Estados firmantes del convenio de las adopciones realizadas de acuerdo con dicho convenio.

Por ello nuestra Institución entiende que no pueden imponerse sus normas, por extensión, en la tramitación de adopciones internacionales de menores procedentes de otros países, y en consecuencia, a falta de un cauce legal o reglamentario establecido al efecto, debería primar el principio de libertad de actuación en el sentido de no imponer a los ciudadanos un sistema de tramitación que carezca de la necesaria regulación.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor atribuye a las entidades públicas en materia de adopción internacional, entre otras funciones, la recepción y tramitación de las solicitudes, lo que habilita a estas administraciones para establecer el procedimiento que permita una gestión coordinada de sus actuaciones. Por ello, y al objeto de dotar de mayor seguridad jurídica a las actuaciones en las que se pretenda una adopción en un país que no forme parte del Convenio de La Haya, parece conveniente que aquellas Comunidades Autónomas que todavía no cuentan con una norma que permita conocer a los interesados el procedimiento a seguir lleven a cabo las actuaciones pertinentes encaminadas a aprobar la disposición correspondiente en esta materia.

No sé si es necesaria una nueva ley de adopción; hay que tener en cuenta que esta regulación se recoge en el Código Civil y en la Ley de Protección Jurídica del Menor, de 1996. En el caso de que se optase por una nueva ley de adopción, sería conveniente reformar algunos aspectos de las normas de adopción para hacerlas más idóneas y consecuentes con la creciente demanda existente.

Se habla de los requisitos para la adopción, y nosotros entendemos que son muy objetivos y muy normales: los adoptantes tienen que tener más de 25 años; tiene que haber una diferencia de edad de 14 años entre adoptante y adoptado; y deben existir criterios de idoneidad, con las formalizaciones que antes he manifestado.

El tiempo medio empleado por las administraciones competentes para la tramitación de los expedientes de ido-

neidad de los adoptantes oscila entre cinco y seis meses, aunque dicho período puede dilatarse aún más en algunas Comunidades Autónomas.

De estos simples datos, recabados a través de la información recogida en la investigación de oficio llevada a cabo por nuestra Institución, se deduce la necesidad de que las administraciones competentes en la materia adopten las previsiones necesarias con el fin de acortar el tiempo de tramitación de las valoraciones de idoneidad, tratando de evitar con ello un clima de ansiedad e inseguridad en los ciudadanos interesados en un procedimiento de adopción.

Cuestión asimismo importante, deducida también de la investigación de oficio aludida, se refiere a la necesidad de que las distintas administraciones públicas adopten criterios comunes en relación con los factores a tener en cuenta en las referidas valoraciones de idoneidad.

El Defensor del Pueblo, como es lógico, no entra a revisar las valoraciones de carácter técnico que llevan a cabo los profesionales encargados de evaluar la posible idoneidad de los solicitantes. Ello no obsta, sin embargo, para que haya de velar por el respeto de los principios constitucionales, la observancia de las disposiciones aplicables y la evitación de cualquier anomalía en los trámites seguidos al respecto.

En ese sentido, y con ocasión de una serie de actuaciones seguidas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se constató que las mismas personas que tramitaban el expediente y emitían los informes psicológicos y sociales de los solicitantes formaban parte posteriormente de la Comisión que debía estudiar y valorar el expediente y formular la propuesta de idoneidad de quienes pretendían ser adoptantes. Esta coincidencia en las mismas personas de la función de valorar y de emitir el informe pericial podría configurar una de las causas de abstención establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que dio lugar a la modificación de los miembros integrantes de la Comisión de Adopción, de tal modo que, en la actualidad, la persona que emite informes psicológicos deja de ser vocal de dicha comisión, siendo sustituida por un técnico que no haya participado en la valoración de las solicitudes.

Otro aspecto, también importante, detectado a través de algunas quejas recibidas en la Institución, se refiere a la necesaria motivación que han de incorporar en todo caso las resoluciones administrativas, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de la referida Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por ello, para subsanar la falta de motivación detectada en algunas resoluciones, se incorporó al procedimiento un trámite de audiencia al interesado, con carácter previo a la emisión de la propuesta de idoneidad o de falta de idoneidad, en el que pueden analizarse los distintos aspectos que sirvan para fundamentar la resolución que en su día se adopte. Junto con este trámite se modificó también el contenido de las resoluciones, especificando las causas y razones concretas en las que se basan las decisiones y relacionando los criterios de valoración con los hechos determinantes que concurren en su fundamentación.

Asimismo, para garantizar el principio de igualdad y asegurar la tramitación de las solicitudes en función del or-

den de presentación de las mismas, se estableció, a instancias del Defensor del Pueblo, un registro de actuaciones administrativas y expedientes en materia de adopción, mediante la publicación del Decreto 5/2002, de 18 de enero, y de la correspondiente orden de aplicación del mismo. Este registro supone la asignación de un número de inscripción de las solicitudes presentadas, con lo que los solicitantes pueden conocer, en cada momento, a qué número de solicitud corresponde la última resolución adoptada, asegurando de esta forma una mayor transparencia.

Es obvio que todas las dificultades y demoras a las que estoy haciendo referencia pueden agravarse aún más en las adopciones internacionales, al confluir en su tramitación ordenamientos jurídicos de distintos países, así como procedimientos formales, administrativos y judiciales extranjeros sobre los que nuestras autoridades no tienen atribuida competencia alguna. Así, por ejemplo, las preasignaciones que se realizan una vez valorada toda la documentación relativa a una familia pueden demorarse incluso hasta tres años, dependiendo del número de ofertas existentes en el Estado de que se trate e incluso de los posibles cambios legislativos o de las modificaciones habidas en las estructuras administrativas internas de cada país.

Otro aspecto significativo que destaca en la investigación de oficio tantas veces mencionada se refiere a la escasez de recursos disponibles para llevar a cabo un seguimiento riguroso y coherente de la situación de los menores, tanto de los adoptados como de los que se encuentran en régimen de acogimiento familiar.

Esta falta de recursos ha dado lugar a consecuencias no deseables, que pueden obstaculizar e incluso impedir, de hecho, la resolución de expedientes de adopción. Así, nuestra Institución tuvo conocimiento de que en el año 2001 las autoridades de la República Popular China habían decidido no aceptar más solicitudes de adopción formuladas por ciudadanos de nuestro país. De la información recabada sobre esta cuestión se deduce que esa decisión se fundamentaba en el incumplimiento por parte de las administraciones españolas del compromiso de remitir informes de seguimiento sobre la situación de los menores adoptados en dicho país durante los años 1999 y 2000.

He pensado mucho sobre el tema de la idoneidad, y ésta tiene muchos aspectos. Cuando pedimos que las Comunidades Autónomas cooperen para la creación de criterios homologados, queremos decir que las Comunidades Autónomas deben cooperar entre sí para establecer esos criterios homologados en todos los aspectos. Naturalmente, es verdad que estos menores adoptados no pueden ser objeto de criterios subjetivos, y cuando nosotros hablamos de homologación, nos referimos a homologación de normas, no de criterios subjetivos, que eso depende de cada comunidad autónoma, de cada tribunal, de cada instrumento que estudie esos criterios de adaptabilidad.

Las familias que adoptan solicitan mayores facilidades, pero no sé exactamente cómo puede facilitarse este proceso. Por supuesto, los criterios económicos no pueden imponerse, sino que nos debemos centrar en los criterios sobre los que estamos trabajando: la desburocratización, la lucha contra las demoras, la creación de entidades que sean suficientemente flexibles y rápidas en sus actuaciones, así

como estimular a las actualmente existentes para que ejerzan con urgencia esa labor, que provoca talantes de ansiedad a los que se debe poner remedio.

Está bien que los países de origen soliciten certificados de los menores adoptados. Creo que a veces no se ha respondido a esta petición desde España y que es necesario que se exijan porque también los países de origen tienen una serie de obligaciones para con esos menores, deben atenderles y preocuparse por cómo se desarrollan sus condiciones de existencia en el país de adopción.

También he de mencionar que nosotros hemos recibido quejas sobre posibles engaños en cuanto a las características del menor porque, en ocasiones, los países de origen ocultan problemas médicos, psicológicos, etcétera.

Estamos ante un problema de ida y vuelta: en España no se ha respondido a las peticiones lógicas de los países de origen y también algunos países de origen han engañado a los padres adoptantes —quizá con la mejor buena fe, porque a veces hay buenas intenciones y malos resultados—, y ese aspecto también debe ser objeto de nuestro seguimiento.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional (ECAI).

En definitiva, en la adopción internacional los adoptantes se someten voluntariamente a los procedimientos administrativos y jurisdiccionales de la legislación extranjera. Ello no obstante, nuestras autoridades cuentan con un importante mecanismo de control a través de la acreditación de las entidades colaboradoras de adopción internacional, las ECAI, que asumen la siempre delicada función de servir de enlace entre los solicitantes y las autoridades del país de origen de los menores.

Las quejas planteadas ante la Institución del Defensor del Pueblo en relación con la actuación de estas entidades mediadoras se refieren sustancialmente a la falta de información acerca de las características personales del menor adoptado, así como al estado de tramitación del expediente de adopción en el país de origen. También se reciben quejas referidas a la escasa experiencia o preparación de los profesionales de dichas entidades colaboradoras y a la falta de rigor y profesionalidad de sus representantes en el extranjero, así como a la formulación poco clara de los honorarios y tarifas económicas aplicadas por estas entidades.

En lo que a este último tema se refiere, es necesario hacer hincapié en la preocupación ciudadana por la falta de precisión en la determinación de las tarifas, lo cual reviste todavía más importancia, dadas las distintas fases de tramitación en los contratos que los interesados suscriben con las entidades colaboradoras, lo que puede dificultar la liquidación económica de esos contratos en cualquier fase del procedimiento. Es importante incidir en este aspecto, al que aludíamos ya en el informe presentado en las Cortes Generales correspondiente al año 2001, en el sentido de que las normas de habilitación de las entidades colaboradoras deben tener en cuenta las posibles incidencias económicas derivadas de la resolución de los contratos, de

manera que esa resolución no suponga un beneficio económico indebido para dichas entidades colaboradoras.

Durante los años transcurridos desde que se inició la habilitación formal para la actuación de estas entidades, las Comunidades Autónomas han dictado algunas disposiciones con el fin de proceder a la regulación y control de las mismas, disposiciones que se han mostrado insuficientes para garantizar la calidad de los servicios que aquéllas ofrecen. En la práctica, ha ido proliferando un gran número de entidades acreditadas, con muy distintos medios y recursos, y muy diversa experiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones.

En ese mismo informe del año 2001 al que me refería señalábamos ya la necesidad de que algunas administraciones autonómicas procedieran a revisar la normativa de acreditación de las entidades colaboradoras previstas en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, dando una mayor importancia a determinadas cuestiones; cuestiones tales como la composición de los equipos profesionales que actúan en las entidades colaboradoras, la información que deben facilitar a los interesados en relación con las gestiones y trámites realizados en los países de origen de los menores, los medios de control e inspección precisos para detectar posibles enriquecimientos injustos y la eliminación de actuaciones que supongan presión de cualquier tipo sobre los adoptantes, teniendo en cuenta la especial inseguridad y la situación de dependencia en que se encuentran los mismos, que perciben la actuación de esas entidades como el único medio para convertir en realidad sus esperanzas de ser padres.

De la misma forma, cuando no estén previstas las causas de revocación de las habilitaciones, deberían establecerse medidas para garantizar el derecho a la intimidad de los solicitantes y de los menores. Igualmente, cabría la posibilidad de estipular contratos tipo con estimación del pago de tarifas aplicables en las distintas fases de la tramitación. También sería conveniente la regulación de posibles fusiones entre diversas entidades colaboradoras y de las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información relativa a las actuaciones de una misma entidad habilitada en distintos territorios.

A nuestro juicio, también redundaría en un mejor control y funcionamiento de dichas entidades, además de constituir una obligación contemplada por la misma Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, la creación de un registro de reclamaciones formuladas por personas que acuden a las entidades acreditadas.

En general, tenemos que decir que en estos momentos sobre las ECAI hay una normativa en Cataluña, adoptada en abril de 2001, que consideramos muy positiva desde la Institución, y otras Comunidades Autónomas están siguiendo el mismo criterio, por lo que esperamos que las normas sobre las ECAI sean efectivas y adoptadas por todas las Comunidades Autónomas.

En relación con las ECAI, he de decir que no hemos recibido quejas, en general; sin embargo, a pesar de no recibir quejas hemos percibido que algunas ECAI, bajo su aspecto de benéfica actuación, se han convertido en oficinas a la búsqueda de beneficios, recargando los gastos de ma-

nera excesiva, que hacen difícil la adopción por parte de las familias que, con la mejor de sus intenciones, quieren tener hijos.

Como ya he dicho, en Cataluña, ya se implantó en el año 2001 una normativa sobre las ECAI, y la existencia de entidades controladas es un elemento muy importante porque la única información que reciben los padres que reclaman menores para ser adoptados llega a través de las ECAI.

SESIÓN DEL DÍA 27 DE OCTUBRE DE 2003

— Presidenta de la Comisión para la Adopción Internacional de Italia, D^a Melita Cavallo.

1. Consideraciones Generales sobre la evolución de la situación actual de adopción internacional.

A mí me parece fundamental establecer acuerdos con los países de origen para que las adopciones sean correctas, especialmente si se trata de países que no han ratificado la Convención de La Haya, porque en dichos países tenemos dificultades cuando nuestras legislaciones, la nuestra y la del país de origen, no son compatibles en algunos aspectos. La comisión central italiana, es decir, la autoridad central —y creo que esto es posible precisamente porque está centralizada y establecida a nivel nacional— ha llevado a cabo una serie de iniciativas con el país de origen. En primer lugar, una tercera parte de su presupuesto lo ha destinado a proyectos de subsidiariedad. En 2002 nosotros hemos financiado tres proyectos: uno en Asia, otro en Sudamérica y otro en el Este de Europa. En 2003, hay once proyectos de subsidiariedad, no sólo para los países de origen de los niños, sino para subrayar que esta subsidiariedad es para todos los niños del mundo. Hemos financiado, también, un proyecto en Pakistán que ha sido seleccionado como el mejor, país del que no vienen niños. Por lo tanto, si la autoridad central lo es a nivel nacional, puede llevar a cabo una política mucho más activa que si se fragmentara de forma descentralizada, más allá de la eficiencia, de la capacidad y de la profesionalidad de los profesionales de una región, porque la mirada es más limitada.

Hemos creado también una serie de becas universitarias. Así, el año pasado hemos financiado becas para quienes hacen tesis sobre la adopción internacional y tantas otras problemáticas, como las religiones de los países de procedencia y lo que incide esta cultura religiosa, etcétera, y se han concedido estas becas no sólo a los estudiantes universitarios, sino a los que han hecho masters.

También hemos fomentado investigaciones a nivel nacional —yo creo que esto solo se puede hacer a nivel nacional— porque en Italia, y yo, como Juez de menores, siempre he oído quejas de fracasos, pero nunca ha habido una investigación nacional, un sondeo, un estudio, etc., que nos pudiera dar una serie de datos ciertos para poder debatir sobre ellos, al margen de los comentarios, y también otro tipo de estudios a nivel local y regional que, lógicamente, tienen una realidad distinta, ya que en Italia de

una región a otra hay mucha diferencia y, por lo tanto, son dos campos de estudio.

Hemos hecho cuatro estudios de los que tres están ya finalizadas. Uno de ellos ha sido sobre adopciones difíciles, es decir, adopciones que por ahora no han tenido éxito. Yo no creo que se pueda hablar de fracaso, al cabo de cinco, seis o siete años, ya que hay que esperar el ciclo vital de una persona para decir si la adopción ha sido un fracaso o no. Y afirmo esto porque, como ya he dicho, hemos hecho un estudio nacional centrándonos en la colocación del niño adoptado fuera de la familia. El hecho de que esté fuera de la familia durante un tiempo, para nosotros tiene un valor de adopción difícil. Hemos hecho una serie de reflexiones durante cierto tiempo a este respecto y el próximo mes se publicará un informe. También hemos realizado otro estudio sobre la integración e inserción escolar del niño, porque como he dicho antes, para mí es algo fundamental. Por consiguiente, en este tipo de estudios hemos implicado también a las regiones, es decir, que si ha habido, como así ha sido, estudios regionales, lógicamente, también se ha contado con ellas, y hemos elegido una serie de referentes que pudieran darnos también informaciones sobre niños que, por ejemplo, estaban en acogida, es decir, no adoptados.

Las regiones están siempre implicadas, pero las directrices son centralizadas, siempre desde el punto de vista de la integración escolar. Este es un estudio muy importante, porque hemos podido analizar cómo se han integrado los setecientos niños en edad escolar que han entrado durante el primer año de trabajo de la comisión. Hemos oído a las familias y a los profesores y, sobre todo, hemos evaluado, con un cuestionario abierto, a todos los docentes, incluidos los que no tienen niños adoptados, para conocer su enfoque. Muchos lo confunden con la inmigración, viendo inmigrado y adoptado como si fuese la misma cosa. Algunos lo ven como un problema del docente, es decir, el grupo no está implicado. Salen a relucir muchos elementos muy interesantes sobre los cuales trabajar. La escuela y el Ministerio de Educación, con el que nos hemos puesto en contacto, están muy interesados y han pedido que repitamos esta experiencia durante muchos años, y yo subrayo como un elemento de conocimiento muy importante el enfoque de la escuela con respecto al niño y cómo el niño ve que se le enfoca.

También estamos realizando otro estudio o investigación, en el que está muy implicada la región, y que consiste en saber cómo se trabaja en cada región con respecto al período post adopción, porque en Italia se da mucha importancia a la adopción y a la preparación, pero a la fase post adopción no se le da tanta importancia y, en mi opinión, es fundamental. Esto, lamentablemente, en Italia no siempre se entiende y por ello hemos hecho un estudio y hemos implicado a las regiones, las cuales tienen que interrogarse directamente sobre cómo ayudar a las familias una vez que el niño ha entrado en Italia.

Y otro estudio que también estamos llevando a cabo es sobre los orígenes, porque una ley de 2001, la 149, ha ofrecido la posibilidad de acceder a los orígenes para ver si los niños adoptados hoy en día en la escena internacional, piden mantener relaciones, más que con su país, con su familia de origen. Cuando yo me inicie en este cargo pedí

una ficha informática idéntica para todas las regiones con el fin de transmitirla a nivel central, porque cada región tenía su propia ficha: nombre y apellido de los cónyuges, edad, trabajo, procedencia, ciudad, etc., y yo he pensado que determinados elementos eran esenciales y tenían que ser comunes, como por ejemplo, cuántos habitantes tiene esa provincia, cuántas personas viven bajo el mismo techo, qué personas conviven, etc., es decir, una serie de elementos necesarios si algún día se quisiera hacer un estudio o investigación para llegar a entender si hay factores de riesgo en algunos elementos, u otros elementos favorecedores en determinados casos, porque, desde luego, sé por experiencia que los hay, pero si nos lo dicen los datos, evidentemente, se podrá realizar un cierto tipo de política.

La Comisión se ha creado por la Ley 476 del año 1998, pero se ha constituido realmente el 4 de mayo de 2000; es una Comisión muy joven. La entrada en vigor de la ley, es del 16 de noviembre del 2000. Desde mayo hasta octubre la Comisión ha tenido que autorizar asociaciones, puesto que era obligatorio para poder entrar en vigor, pero repito, trabajaba ya desde mayo.

Las adopciones han ido aumentando desde que se ha instituido esta Comisión. Aumentamos con respecto al primer año y este año tendremos un aumento muy considerable, porque hemos trabajado con los protocolos y con los acuerdos no hay duda de que aumentan las adopciones. Este año pienso que llegaremos a tres mil adopciones o estaremos muy cerca.

En cuanto a problemas con los países, solemos tenerlos con los países que no han ratificado la convención. Italia tiene problemas con Ucrania, creo que es con el único país con el que los tenemos. Italia ha sido el único país que ha tenido la responsabilidad de parar las adopciones en Ucrania, pero ha vuelto a relanzarlas en el mes de abril, cuando ha sabido que habían empezado en Ucrania trámites para la ratificación de la Convención de La Haya, pero esto todavía no ha sucedido. Esta noticia ha inducido a volver a abrir las relaciones con Ucrania, porque además había muchas presiones. Pero las cosas no han cambiado en la decisión de la Comisión que suspendió las relaciones con Ucrania, y los motivos estaban muy claros: la no aceptación de la metodología o de la praxis de este país, en el sentido de que enseñaban a las parejas álbumes con fotografías de los niños y los historiales clínicos no respondían al estado de salud del niño porque eran muy antiguos, con los problemas que esto conllevaba.

Con Rumanía yo diría que fue un problema general. Los niños están en los orfanatos esperando durante uno o dos años, y esto, francamente, no protege el interés del niño, por lo que Italia ha protestado varias veces y ha presionado. Han entrado niños en casos especiales, pero han sido muy pocos, de otros países han sido muchos más, y es por eso por lo que Italia ha protestado varias veces. Con otros países yo diría que no hay problemas.

Por lo que se refiere a la post adopción, a lo mejor no me he explicado bien. No es competencia nuestra, pero justamente porque las regiones italianas no están dotadas de servicios socio sanitarios, hemos considerado que debíamos hacer una especie de comprobación centralizada para ver cómo ha trabajado cada región y cómo sigue traba-

jando sobre esta cuestión. Nosotros no tenemos nada que ver —repito—, no incidimos en esta fase. Pero una vez que hemos visto los resultados, si una región tiene una determinada directriz y otra tiene una distinta, a lo mejor tenemos voz para decir que hay que uniformar de la mejor manera posible y que consideramos que el modelo de la región equis es más aconsejable y garantiza mejor el interés superior del menor, por lo que se lo proponemos al resto de las regiones. Por consiguiente, éste puede ser el papel de la Comisión. Yo creo que a nivel central, éste es nuestro papel. Tenemos que garantizar el interés del niño, ya sea italiano o extranjero, y para ello tendremos que intentar uniformar las mejores prácticas. Ese es nuestro deber.

En el extranjero, es únicamente la comisión la que puede representar al Estado italiano. Con respecto al extranjero, nos hemos movido por muchos países, por ejemplo, China, Vietnam, etc. He ido siempre sola porque somos muy pocos y no podemos movernos mucho. También hemos estado en India, país con el que creo que todo el mundo tiene problemas y en donde hay grupos ultras que no quieren que sus niños salgan al extranjero; prefieren que se mueran en la calle. Yo que he estado en la India antes de ser presidenta, he visto niños morir por desnutrición en la calle. Por lo tanto, habría que contrarrestar de alguna forma a estos grupos ultra. Incluso entran en los juzgados evitando los procedimientos, y esto ha sucedido varias veces en procedimientos que tenían que ver con niños adoptados por ciudadanos italianos, por lo tanto, tengo una experiencia directa en esto. He estado en la India, durante la reunión internacional de noviembre del año pasado, y los profesionales que se ocupan de los niños están a favor de la adopción, pero a nivel gubernamental se intenta frenar la adopción y quieren mandar al extranjero únicamente niños que tengan necesidades muy especiales, como por ejemplo problemas físicos y, sobre todo, mentales. Yo, como presidenta de la comisión, no estoy de acuerdo. Estoy de acuerdo en ayudar a esos niños y que vengan a Italia y los cuidemos gratuitamente, pero realizar adopciones de niños que tienen enfermedades graves, no es posible, porque es darle un calvario a la pareja, so pena que haya parejas que elijan hacerlo por razones personales, si no, no se le puede dar a una pareja un niño diciéndole que tiene pequeños problemas porque sus fichas sanitarias no son nada fiables, y luego encontrarse con niños que tienen tremendos problemas. No podemos asumir directamente estos problemas salvo que, como he dicho, una pareja decida hacer ese tipo de elección por vocación personal, pero si no es así, yo soy contraria a que se adopten estos niños, aunque sí estoy a favor de que se les ayude.

Nosotros hemos tenido una iniciativa que ha sido, justamente, firmar un acuerdo para la ayuda a distancia, es decir, adopción a distancia, que es como se llama. Por consiguiente, hemos hecho un acuerdo marco abierto a los bancos, empresas y asociaciones, para conseguir dinero para proyectos concretos que presenten estas asociaciones, como pueden ser proyectos para ayudar a niños con necesidades especiales. Nosotros recogemos dinero y lo mandamos para ayudarlos, pero no podemos adoptarlos. Me quedo con la boca abierta cuando hay casos en los que después de estar años esperando un niño, mandan uno di-

ciendo que tiene hepatitis B y resulta que luego tiene sida. Y esto es lo que nos llega de India.

Con respecto a Rumanía, yo he estado allí este año y me he relacionado con los máximos exponentes que garantizan que antes de finales de 2004 se desbloqueará la situación, aunque no me lo he creído a ciencia cierta. Ahora en Rumanía han salido a relucir grandes problemas de corrupción, por lo que yo creo que la interrupción de las relaciones se prolongará. Estas relaciones con los países no siempre son sencillas y fáciles, pero lo que puede facilitar la relación es siempre la cooperación. Yo, personalmente, cuando voy a un Estado —por eso creo que hay que hacerlo desde el punto de vista central— la propuesta de adoptar niños la dejo para el final, porque en realidad, lo que voy a proponer es la financiación de proyectos, una cooperación concreta y pregunto las prioridades que tienen que primar en un proyecto que queramos financiar.

2. Regulación de la adopción internacional en Italia.

El sistema italiano es muy distinto al español, porque aunque las regiones italianas también tienen autonomía en materia de asistencia y sin duda las adopciones internacionales también entran dentro de esta materia, la ley de ratificación de la Convención de La Haya —que es la ley 476/1998— ha querido que hubiera una autoridad central, que se llama Comisión de Adopciones Internacionales. Ha querido que fuera centralizada y que dependiera de la Presidencia del Consejo de Ministros para que estuviera por encima de todo y no ha considerado que fuese en un ministerio concreto, como sucede en otros países que practican la adopción. Por lo tanto, en la Comisión están representados todos los ministerios que de alguna forma se dedican a la infancia, a la asistencia o a algunas otras cuestiones que tienen que ver con la adopción internacional. Por lo tanto, está representado el Ministerio de Justicia, porque en Italia la idoneidad de una pareja para poder adoptar en el extranjero depende del Tribunal de Menores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Sanidad y las autonomías locales, es decir, las regiones, las provincias y los municipios. Por lo tanto, se trata de un órgano central dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros donde están representados todos los ministerios afectados.

A principios de este año, la ley número 3 de 2003 ha aumentado el número de representantes en la Comisión, incorporando —y he sido yo quien lo ha solicitado— el Ministerio de Educación, porque, en mi opinión, es esencial la presencia de este ministerio, ya que la educación de un niño es también el reflejo de su futuro. Así mismo el legislador, desde el momento que se ha pedido un nuevo comisario, ha aprovechado para introducir otro Ministerio, el de Hacienda, con tres representantes de las familias, de las asociaciones de las familias a nivel nacional. El 16 de enero se ha llevado a cabo esta incorporación, pero todavía no tenemos los nombres de estos representantes. Estamos esperando estos cinco nuevos nombramientos, con los que de diez representantes se pasará a quince, más el presidente.

Esta comisión, como digo, centralizada, tiene un presupuesto de 6.817.000 euros, presupuesto bastante importante que se estableció para dar ejecución a la Convención de La Haya. De este presupuesto, exactamente 1.549.000 euros son para cubrir los gastos que tienen que ver con las exenciones fiscales y los permisos parentales, porque cuando un niño entra en Italia uno de los dos padres tiene derecho a este permiso y esta carga la asume el presupuesto de la comisión, así como los gastos en el extranjero que haya realizado la pareja, que en un 50 por ciento son deducibles de la declaración de la renta. Nosotros cubrimos con nuestro presupuesto estas cargas. Yo he propuesto también otra ayuda, ya que considero que si una pareja va al extranjero para adoptar a un niño, la mujer tiene que tener el permiso de maternidad «pre partum» igual que una mujer que pare naturalmente. En muchos países, como ustedes saben, se dan cuarenta y cinco días o dos meses. Considero que la mujer debe tener este permiso retribuido, por lo tanto, si esto se aceptara y se aprobara, nuestra comisión asumiría también esta carga.

La Comisión se creó en el mes de mayo del 2000 y durante el primer año dio a cada una de las 21 regiones una cuota fija —de 200 millones de liras y, además, proporcionalmente al número de adopciones del año anterior, es decir, de 1999, de cada región, también dio una contribución de 7.500 millones de liras, para que pudieran informatizar los servicios relacionados con la adopción, es decir, informar y formar a su propio personal; por lo tanto, es una cifra bastante importante, como he dicho, para poder organizarse con el fin de dar respuestas adecuadas a la ley de ratificación de la Convención.

La relación entre el Estado central y las regiones, que me parece que es lo que más interesa, se lleva a cabo mediante la Conferencia Estado-Región, en la cual está representado el Gobierno a través de sus ministros, que acuden uno u otro dependiendo del tema que se debata, y los representantes de las veintiún regiones. Hay también una conferencia de los presidentes de las regiones que identifica las estrategias políticas para que luego, dentro de la Conferencia Estado-Región, se relacione. Desde el punto de vista operativo hay una Mesa Técnica de las Regiones, que reúne a los representantes de las regiones para la elaboración de una ley, una propuesta o un borrador y si se acepta la propuesta hay una delegación a las regiones, y desde el punto de vista ejecutivo, esta Mesa Técnica es la que pone en práctica las directrices de nivel central. Por lo tanto, tenemos una Administración central y luego una serie de mesas técnicas. Por ejemplo, cuando se ha establecido que se destinen a las regiones los citados 7.500 millones de liras para la informatización, se ha hecho justamente dentro de esta Conferencia Estado-Región, es decir, las regiones han hecho una propuesta y el Estado ha dado los fondos.

Por consiguiente, la estructura organizativa en Italia es muy distinta a la española. Las estrategias políticas o la orientación política viene del Estado con su ministro de referencia, que es el ministro de la igualdad de oportunidades, pero la estrategia política puede ser también, porque se ha recogido desde la base, planteada por municipios, provincias y regiones, a través de toda una serie de pro-

puestas. Pero las directrices políticas proceden siempre de arriba, a pesar de que luego se han tenido en cuenta las solicitudes realizadas desde abajo.

La comisión necesita un órgano administrativo y representa la ejecución política de la orientación que viene del ministro, pero luego necesita una Secretaría Técnica, es decir, una administración de funcionarios, que ejecute todo lo que la comisión decide en sus reuniones. Así pues, tenemos una Secretaría Técnica compuesta, o que se debería componer —porque, realmente, nunca hemos tenido la plantilla completa— de veintitrés personas que, por regla general, son funcionarios titulados en Derecho o psicólogos que tengan experiencia y hayan trabajado en el Ministerio de Asuntos Exteriores o en otros Ministerios. De todas formas, nunca hemos llegado a reunir este número de funcionarios.

¿Cómo se organiza esta comisión? El primer año no la presidí yo, sino otra persona, y estaba dividida en áreas de autorizaciones internacionales y entidades, por lo tanto, los funcionarios estaban divididos por sectores. Yo, en cambio, he creído más conveniente hacerlo por áreas de procedencia de los niños. Por lo tanto, hay un equipo que trabaja en lo referente a Sudamérica, otro al Este de Europa y otro a Asia y Africa, y que se ocupan de todo lo que tiene que ver con cada sector; es decir, la entrada y llegada de niños y todos los problemas que tienen que ver con ellos, y también todo lo relacionado con el área internacional, es decir, borradores de acuerdos de relaciones internacionales, etcétera.

La Comisión tiene una relación constante con las regiones, en lo que se refiere a la formación, de las personas que trabajan en este campo en las regiones, porque la ley de ratificación de la Convención de La Haya ha significado un cambio con respecto a lo que pasaba antes, es decir, ha pedido a las regiones que trabajen los aspectos sociales y sanitarios, conjuntamente, y antes de la ley, en cambio, eran independientes estos dos aspectos, y es por eso por lo que se les ha pedido que lo hagan conjuntamente para la ejecución de la ley de ratificación. También se tiene en cuenta la preparación. Es decir, el psicólogo y el asistente social tienen que prepararse conjuntamente, según una orientación de formación homogénea para poder preparar, a su vez, a las parejas italianas que tengan intención de adoptar en el extranjero. A lo largo de la formación de este personal sanitario y social, la Comisión, por solicitud expresa del legislador, tiene que fomentar y financiar la preparación, la formación y la actualización de quienes preparan a las parejas. La Comisión lo ha hecho durante los tres años y medio de funcionamiento y de existencia de una forma distinta.

El primer año —cuando yo no estaba— dio una formación centralizada, es decir, a nivel central, en Roma. En determinados momentos, se fue llamando a todas las personas que en las distintas regiones se ocupan de la fase preparatoria de las parejas que tienen el propósito de adoptar.

El segundo año se llevó a cabo una formación descentralizada, porque las regiones no estaban todas al mismo nivel— y esto debe suceder en muchos países —desde el punto de vista de la organización de los distintos sectores, ni tampoco en la organización de este sector concreto de la

formación. Las regiones del norte de Italia están más avanzadas y, por lo tanto, el personal es más profesional y la intervención con las entidades actualizadas, con estas asociaciones que nosotros hemos autorizado a nivel central y las regiones ha estado en condiciones de hacer protocolos de entendimiento. Es decir, sobre todo en las regiones del norte y algunas del centro, las entidades autorizadas han llevado a cabo acuerdos, a veces también con los tribunales de menores. Es decir, intervienen todos los protagonistas de la adopción: los servicios territoriales, los tribunales de menores y las entidades autorizadas o agencias y asociaciones que en nuestro país tienen que acompañar obligatoriamente a la pareja. En Italia, la presencia de la asociación es obligatoria y por consiguiente, en muchas regiones han hecho ya este tipo de protocolo para simplificar todo el trámite, cosa que no ha sucedido en el sur y por eso, la Comisión ha organizado cursos descentralizados con una unión central.

En el año 2003 la Comisión ha aceptado mi idea de dar un reflejo internacional al personal que prepara a las parejas que tienen que ir a Ucrania, Bolivia, Rumanía, etc., y se lamentan de no saber lo que pasa más allá de la frontera. Por eso hemos seleccionado, mediante criterios objetivos, a un grupo de cien profesionales que llevan mucho tiempo trabajando en este campo, y los hemos enviado con un juez del Tribunal de Menores y con entidades autorizadas, a cuatro países del Este de Europa: Bulgaria, Rumanía, Bielorrusia y Hungría. El primer grupo ya ha vuelto y todos los profesionales han venido entusiasmados de lo que han hecho.

Éstas son actuaciones que se refieren a la formación de los profesionales, porque nuestra ley pide a la comisión que respalde la formación del personal profesional, y el año que viene intentaremos mandar a estas personas y a otras no solo a países del Este de Europa o de Sudamérica, sino también a dos países que acogen niños. El año que viene tendremos también encuentros con funcionarios y profesionales españoles y franceses, que son los países que están más cerca por cultura a nosotros, para que vean otro aspecto, es decir, cómo estos países preparan a la pareja y cómo ayudan a la familia adoptiva. Esta es una relación, por consiguiente, muy importante que nosotros mantenemos con las regiones.

Las regiones italianas, según la Ley 476 de 1998, pueden también crear un servicio público de adopciones, es decir, la región se puede convertir también en una especie de asociación que se ocupa de la adopción internacional, y acompaña a sus ciudadanos residentes en esa ciudad, es decir, los flanquea. Hasta ahora solamente una región ha pedido ser servicio público de adopciones, y es el Piemonte. Pero la región no tiene autonomía en el extranjero, es decir, todos los acuerdos con los países extranjeros de los que proceden los niños son competencia de la autoridad central. Italia ha firmado dos acuerdos bilaterales gubernamentales; el primero con Bolivia y el segundo se acaba de firmar con Vietnam; como presidenta de la Comisión, se han llevado a cabo tres protocolos o acuerdos con Bielorrusia y Eslovaquia y están en gestación otros acuerdos internacionales gubernamentales con Ucrania, China y Marruecos, pero con este último es difícil porque

no reconoce la plena adopción y, por lo tanto, hemos propuesto un acuerdo de adopción semiplena que Italia reconoce en casos particulares, considerando que pueda ser reconocida por Italia como un caso especial.

El plazo medio de duración de la tramitación que suele ser de un año o año y medio. Hay parejas que tardan más, pero son casos muy especiales. A no ser que la pareja quiera un determinado tipo de niño, en un año se lleva a cabo la adopción.

Todo el control y la vigilancia con respecto al expediente y a los documentos que llegan a Italia lo lleva a cabo la Comisión central; por consiguiente, no hay ningún niño que entre en Italia para ser adoptado sin autorización de la Comisión central. El certificado de adopción, su legalización y traducción lo comprueba la Comisión de adopciones internacionales, y si no hay certificado de adopción, el niño no entra. Pero no es ése el caso, porque la entidad autorizada que ha seguido el procedimiento no puede mandar el expediente si no hay certificado, por lo tanto, nunca hemos carecido de un certificado de un niño cuya adopción sea solicitada, porque la asociación no podría someterlo a la Comisión.

Desde que la Comisión trabaja no ha entrado ningún niño que no tuviera un certificado de adopción. Sé muy bien, por mis años de experiencia, que había certificados de adoptabilidad falsos. Hoy esto ya no puede darse, porque la asociación correría un gran riesgo. Además, nosotros los comprobamos en los países donde no se ha ratificado la Convención de La Haya. Si la familia ha pedido adoptar en Rumanía, país con el que se han suspendido las relaciones la Comisión autoriza adoptar en otro país, porque es una causa de fuerza mayor, no depende de la voluntad de la pareja.

La declaración de disponibilidad es la expresión que el legislador ha utilizado sustituyendo la de solicitud, justamente para subrayar el hecho de que no es lo mismo decir, yo quiero un niño, que decir yo estoy dispuesto a adoptar.

El decreto de idoneidad lo expide el Tribunal de Menores, es decir, la autoridad judicial, la Magistratura, tras el informe socio-ambiental, es decir, social y psicológico. Cuando la autoridad central ha autorizado la entrada del niño, da orden de transcripción en los registros del estado civil de la adopción, de forma que el niño se convierte en ciudadano italiano. Dicha orden la emite el juez y, por lo tanto, la Magistratura italiana tiene la última palabra sobre el procedimiento de adopción, porque ordena que se transcriba y se anote en los registros del Estado, es decir, en el Registro Civil. Yo he dicho que esto lo haga la comisión, porque no tiene sentido de otra forma; aunque aquí no es el caso, porque son problemas más de procedimiento, siempre hay toda una serie de regalitos, lo cual es muy italiano, para que todos se queden contentos. Ya veremos si luego el legislador me hace caso, pero no tiene sentido que en este caso lo haga el juez.

Todo el proceso es gratuito desde el momento en que se dice que se está disponible. Se necesita un médico que certifique el buen estado de salud mental y físico de la persona, un certificado de buena conducta, etcétera, y todo eso es gratuito. Por consiguiente, hasta obtener ese certificado de idoneidad, no se paga nada. Hay regiones que con-

ceden a la pareja un bono para una asociación de intermediación para la preparación, por lo que también la preparación es gratuita. Me parece que es una buena práctica que deberían hacer todas las regiones y, por eso, la Comisión lo ha propuesto como una buena práctica a todas las demás regiones, pero pueden aceptarlo o no, ya que son autónomas en este sentido.

Por lo que se refiere a los permisos preparo es una propuesta que he hecho yo y que es la de conceder este permiso, pero todavía no se ha concedido. De este gasto se hace cargo la comisión; esto se le paga a la asociación, que tiene que pagarlo a su vez; es decir, nosotros asumimos el gasto, pero no estoy muy segura porque no me ocupo personalmente de esto, ya que se retira directamente del presupuesto.

Hay una reducción del 50 por ciento en los impuestos. Por ejemplo, la pareja se gasta doce mil euros; no es que sean deducibles seis mil euros, sino que del Impuesto de la Renta se deduce el 50 por ciento del pago de impuestos que tiene que hacer. Es muy poco, pero es algo.

Por parte del ministro de referencia, es decir, el de la igualdad de oportunidades, hay este propósito de pensar en una estrategia que consista en una ayuda económica a las parejas con menos medios que tengan intención de adoptar, pero esta estrategia todavía no se ha pensado, y por eso yo había propuesto lo del reparto, porque el marido o la mujer tienen un permiso no retribuido sí, por ejemplo, necesitan ir dos meses a Bolivia para adoptar. Este año el Ministro de la igualdad de oportunidades ha concedido a cada pareja o a cada familia que ha tenido un niño natural o por adopción, la cantidad de mil euros. Personalmente, pienso que es mejor darle oportunidades que dinero, ya que soy contraria a los cheques, pero en fin, las parejas lo han visto bien, se han sentido agradecidas, pero yo le he subrayado al ministro que, en mi opinión, repito, lo que hay que dar son oportunidades, algo que tiene más permanencia que un cheque hay que pensar en estrategias de ayuda. Ha habido muchos bancos que han pensado en créditos con esa finalidad de la adopción, por lo que lo dan con un tipo de interés muy bajo, prácticamente irrisorio, y esto ya es algo. Seguramente este año pondremos en marcha estrategias de ayuda, porque muchas familias manifiestan su deseo de adoptar, pero también su incapacidad de hacer frente a costes muy altos, porque el coste medio en Italia es, más o menos, de diez o doce mil euros. Hay países donde el coste es menor, y en otros es más alto. Hay países en los que se puede adoptar con seis o siete mil euros, depende de los países. Pero de todas formas, doce mil euros es prácticamente el coste más alto, o sea, que más o menos, la situación es parecida.

En cuanto a las asociaciones de las familias, la ley dice que operan a nivel nacional y, por tanto, tienen un reconocimiento de ámbito nacional. Hay muchas asociaciones de familias que acogen y que adoptan, y por lo menos una que identifica cuando sean miembros tendrán las mismas facultades que los demás.

Con respecto a las familias, diré que estoy a favor del pluralismo, porque soy esencialmente democrática, pero yo espero que estas familias logren ver el problema desde un punto de vista más elevado y no limitado, por lo que es-

pero que sus representantes puedan superarse y ponerse por encima del interés particular, ya que tienen que buscar el interés de la colectividad.

Por lo que se refiere a la competencia, desde el punto de vista de adopción en Italia, la competencia es, como he dicho, del Tribunal de menores. La competencia de la Comisión empieza cuando la pareja está en el extranjero y cuando una asociación quiere convertirse en una entidad autorizada. Todo lo anterior es de competencia de las regiones.

Por lo que se refiere a la información del Tribunal de menores o autoridad judicial, está la declaración de idoneidad. Es una medida que tiene que ver con la autoridad de menores. El Tribunal de menores tiene competencia también en lo que respecta a las parejas que quieren adoptar a un niño italiano; cuando se declara un niño abandonado en Italia, aunque sea extranjero, lo declaran en estado de abandono y después lo dan en adopción a parejas de ciudadanos italianos, residentes en Italia. La competencia de la adopción nacional es totalmente del Tribunal de menores. En cuanto a la adopción de un niño extranjero se para en la declaración de idoneidad, y vuelve a relanzarse en el momento en el que el niño entra con nuestra autorización para ordenar la inscripción en el registro civil.

Nosotros no tenemos estructuras en nuestras embajadas. Nosotros tenemos un representante de Asuntos Exteriores en nuestra Comisión y, lógicamente, estamos constantemente en contacto con Asuntos Exteriores, porque todo lo que sucede en el extranjero lo decide de forma autónoma la Comisión que es la que pone en práctica su diseño de política después de haberla acordado con el ministro, pero hace partícipe a Asuntos Exteriores y a su vez éste se pone de acuerdo con el país extranjero. Siempre tenemos que estar en contacto con la representación diplomática en el extranjero, porque Italia está representada por esta delegación, por estos funcionarios y por ese embajador. Por consiguiente, sería poco correcto, no sería institucional no hacerlo de esta forma. Pero la política y las estrategias las decide la Comisión en contacto con Asuntos Exteriores y si éste no está de acuerdo lo dirá a través de su representante en la Comisión. Puede ser que la Comisión, en un aspecto táctico, se equivoque y Asuntos Exteriores diga que es mejor hacerlo de otra manera. Es con el ministerio con el que tenemos que estar más de acuerdo y trabajar más conjuntamente, porque es el que tiene que respaldarnos.

En lo que se refiere a la conferencia Estado-Regiones, nosotros somos una Comisión que depende de la presencia del Consejo de Ministros y de la Conferencia Estado-Regiones. La Comisión representa a su ministro de referencia política, que es el ministro de igualdad de oportunidades, el cual cuando hay alguna propuesta o alguna estrategia la lleva a la conferencia Estado-Regiones a través de la persona en la que delegue. De todas formas, la voz puede llegar filtrada también por organismos dedicados a ello.

En cuanto a la cooperación, nosotros designamos una parte del presupuesto a la cooperación específica, porque Asuntos Exteriores es el que tiene el presupuesto de cooperación. Pero nosotros, como Comisión, hemos pensado destinar una parte de nuestro presupuesto a una coopera-

ción que se ocupa de la situación de abandono de los niños y de ayudar a sus familias para dar ejecución al convenio sobre la residualidad de la adopción. Por consiguiente, sirve para reforzar por parte del país que acoge a los niños el principio de subsidiariedad. Creo que es justo promocionar y financiar proyectos específicamente tendentes a prevenir el abandono, sobre todo, por lo que se refiere a los niños de la calle, para retirarlos de la calle, para rescatarlos. En esos países hay madres que tienen nueve y diez años; niñas que son víctimas de la prostitución para siempre. Por lo tanto, es importante destinar parte del presupuesto a situaciones peculiares, de gran marginación y que se dan en países en los que nosotros adoptamos niños.

En cuanto a la colaboración con las regiones y con las administraciones locales, la normativa del sector 476 atribuye a la Comisión central específicamente esta actividad de colaboración con todos los que se ocupan de la adopción, no sólo las regiones, sino entidades y asociaciones que, aunque no son entidades autorizadas, se dedican de a la tutela y protección de la infancia y forman parte de la red de servicios territoriales, que en la fase post adopción ayudan a la familia adoptiva y a las demás familias, porque no tienen nada de específico, sino que se trata de una familia que tiene que recibir ayuda en la difícil tarea de convertirse en padres, tarea hoy, más difícil que nunca. Por tanto, en esta actividad de colaboración, la Comisión organiza reuniones con las entidades. Primero, reuniones sectoriales con las entidades autorizadas, con los tribunales de menores y con las asociaciones; luego, antes de que empiece el año, habrá otra más general en la que estén presentes las entidades, los representantes de los tribunales de menores, todas las regiones y las asociaciones que a nivel nacional se dedican a la protección de la infancia.

Por lo que se refiere a las regiones he organizado sesiones de la Comisión en cada una de las regiones, de forma que la Comisión se ha celebrado en la capital y los representantes de las regiones el concejal de políticas sociales y todos los demás representantes a nivel provincial y de ayuntamientos estaban presentes; y lo han entendido mejor, porque estas comisiones a veces parece que tienen mucho de burocrático, aunque esto no es así, de burocrático tienen lo mínimo. De esta manera hemos sabido directamente por los representantes de las regiones lo que funcionaba y lo que no. Porque en Italia, como en otros países, hay regiones que funcionan muy bien y, en cambio, otras que todavía no se han adecuado a los parámetros mínimos —en Italia tenemos dos concretamente— con respecto a la ejecución de la ley. Y luego hay otras regiones con las que estamos trabajando para que se pongan en práctica los recursos que tienen, ya que a veces no son tan efectivas como debieran y no necesariamente por falta de presupuesto. Ésta es una señal muy clara de la voluntad de la autoridad central de utilizar los potenciales que existen en las diferentes regiones, que muchas veces, por razones que se pueden imaginar, no se organizan ni se coordinan entre sí suficientemente y, por tanto, no trabajan ni producen lo que deberían. En las regiones que no funcionan se hacen pocas adopciones, justamente porque no funciona adecuadamente ni la estructura, ni el planteamiento, ni el soporte. Tendremos oportunidad de ver cómo funcionan en lo que

queda de año y, si no, poner alguna entidad sustitutiva que las pueda impulsar desde la autoridad central para que forme parte de esta red. Esta actividad de coordinación es muy importante para que la Comisión pueda uniformar los niveles de respuesta a los ciudadanos en todas las regiones, ya que de otro modo estos ciudadanos se verían penalizados por el hecho de vivir en una región determinada. En mi opinión, el objetivo prioritario y principal de una Comisión central es garantizar parámetros uniformes de respuesta a nivel nacional.

3. Papel y control de las entidades colaboradoras para la adopción internacional en Italia.

Nosotros tenemos muchas entidades, algunos dicen que incluso demasiadas, y estoy hablando siempre a nivel central. Italia ha autorizado setenta asociaciones sin ánimo de lucro —es un número importante— relacionadas con cincuenta países. Por tanto, estas setenta asociaciones trabajan en cincuenta países; ahora también en África, hasta hace poco, sobre todo en Sudamérica y Este de Europa, pero en este año 2003 hay también muchas asociaciones en el continente africano, repito, con un carácter central. Si hay autorización, hay también control y vigilancia con respecto a estas setenta asociaciones, pero de todas formas muy a menudo las regiones también están llamadas a colaborar en determinadas acciones de control. Naturalmente, todos los ministerios presentes en nuestra comisión, sobre todo, el de Interior, por lo que se refiere al control dentro de Italia, y el Ministerio de Asuntos Exteriores, en lo que se refiere al control en el extranjero, son los protagonistas de la actividad de vigilancia dentro de la Comisión.

En cuanto a la vigilancia, es el punto que más nos duele. No es sencillo. La Comisión recibe no sé cuantos e-mails, mensajes, comunicaciones y quejas, por incumplimiento de servicios por parte de algunas asociaciones o entidades, razón por la cual se suelen abrir una serie de procedimientos o expedientes de tipo administrativo, y, en algunos casos, incluso, hemos suspendido la operatividad de una entidad porque no ha mantenido un comportamiento coherente con los principios que decía que iba a respetar en el momento de la autorización.

La Comisión, dentro de su ámbito, ha nombrado tres comisarios, ya que es una Comisión de vigilancia o de seguimiento; dos proceden del área de la justicia, son dos Magistrados, y el tercero representa al Ministerio del Interior. Estos tres comisarios organizan el seguimiento y la vigilancia con las prefecturas, con las fuerzas del orden, los carabinieri y la policía y la guardia de finanzas, actúa en lo que se refiere a los problemas fiscales de estas asociaciones, y concretamente hay setenta asociaciones autorizadas.

En lo que se refiere al extranjero, nosotros delegamos en nuestra representación diplomática, en la Embajada. No se excluye que esta Comisión de seguimiento o vigilancia pueda ir al extranjero, pero por ahora, no ha sucedido. Hemos delegado en nuestras embajadas, en los territorios de procedencia de los niños donde trabajan estas asociaciones. La Comisión ha llevado a cabo un trabajo

muy importante, sobre todo, desde el punto de vista de los costes, porque para un mismo país había entidades que pedían un precio y otras que pedían otro. La Comisión ha considerado que si los costes eran distintos para un mismo país, era imprescindible que nos especificaran los servicios. A lo mejor el coste aumenta porque se dan más servicios, no más calidad, ya que todas las asociaciones autorizadas tienen que tener servicios de calidad. Por ejemplo, puede suceder que la futura madre necesite una ayuda psicológica porque se sienta confusa cuando se encuentre con el niño en un país extranjero. Lógicamente, esta ayuda psicológica tiene un coste añadido, pero nosotros hemos considerado oportuno intervenir con respecto a los costes y de paso me gustaría conocer vuestros costes, puesto que siempre se queja uno de que los costes son muy altos y a título informativo, me gustaría conocer los vuestros para comprobar si son altos o no, porque nuestros países son suficientemente próximos. Esto en lo que se refiere al seguimiento y vigilancia.

Nosotros hemos publicado en Internet una serie de costes para diferentes países con los servicios que tienen que dar por ellos. Por lo tanto, la pareja tiene que pagar lo que se ha publicado, si paga más es su problema y, además, eso demuestra que no es un buen ciudadano y, a lo mejor, tampoco será un buen padre.

En cuanto a la vigilancia y el seguimiento, nosotros tenemos unos parámetros. Cada asociación tiene un determinado equipo para la preparación de las parejas. Si cuando llega el control la persona no es el psicólogo equis sino el presidente de la asociación o cualquier otra persona que pase por allí, no podemos saberlo, como tampoco las horas exactas en las que se prestan estos servicios, o cuántas veces se llevan a cabo estas reuniones. La pareja tiene que firmar un registro con fecha para que la vigilancia y el seguimiento sea más fácil, porque si no hay nada escrito, se convierte en algo genérico. Naturalmente, se tiene que registrar la fecha en la que la pareja pide la adopción, porque a partir de ese momento se empieza con la relación de mandato. En Italia tenemos una peculiaridad, y es que desde el momento en que la pareja tiene la idoneidad dispone un año para delegar y dar poderes a una asociación. A partir de ese momento el procedimiento sigue su curso y todos los documentos que se pongan en funcionamiento son válidos en Italia. En Ucrania tenemos el problema de los documentos que no son válidos porque volverlos a emitir al cabo del año crea problemas, entre otras cosas, cuesta dinero y no es algo agradable.

Si se bloquean las relaciones con ese país, la asociación tiene que devolver el dinero que le ha pagado la pareja. ¡Pues claro! Si una pareja ha pagado un curso de preparación para ese país, no le devuelve el dinero; si ha pagado alguna cantidad más, sí se lo devuelve. Hemos tenido casos así, parejas que nos han indicado que la asociación no tenía voluntad de devolver el dinero, pero luego lo han tenido que devolver.

Hay varios tipos de seguimiento. Por ejemplo, hemos mandado un cuestionario anónimo a las parejas, que repetimos todos los años, con toda una serie de preguntas para hacer un muestreo. Hemos hecho un muestreo en Vietnam en donde hemos tenido un problema. También hemos sus-

pendido las relaciones con Ucrania después de haber oído a todas las asociaciones que trabajaban allí, que son muchas porque es el país en el que más adopciones se llevan a cabo. Hemos escuchado a unas cincuenta parejas por cada período, por lo tanto, el tipo de seguimiento se hace escuchando a las parejas. Se efectúa también un control en la propia asociación, en la razón social, registros contables, desde el punto de vista financiero y mercantil, es decir, esto se vigila muy de cerca. También se controla la calidad de la prestación, como he dicho antes; si la preparación, efectivamente, la hace el psicólogo o no, porque tenemos muchos presidentes de entidades que son también psicólogos con lo que, al principio, había un poco de confusión en cuanto a prestación y remuneración. Esto ya se ha aclarado. La prestación la tiene que llevar a cabo el profesional que forma y prepara a la pareja. A menudo en la Comisión se escucha a los presidentes de las asociaciones, y también hay asesores fiscales. Es decir, el seguimiento se hace sobre diferentes aspectos: la calidad del servicio prestado, el cumplimiento de los requisitos que han llevado a autorizarles, etcétera. Italia exige moralidad. Pedimos también antecedentes penales y todo tipo de información de tipo penal porque puede haber habido un delito y nosotros no saberlo. Por consiguiente, el seguimiento se hace en estas dos direcciones: se comprueba que se dan los requisitos que se daban en el momento de la autorización, y si son personas que siguen teniendo una moralidad o han cometido un delito. Del mismo modo se comprueba la metodología, la idoneidad, el mantenimiento de los requisitos, etcétera. Y lo mismo ocurre en el extranjero. Las asociaciones, en el momento de recibir autorización, tienen que proponer a la Comisión un proyecto de subsidiariedad concreto en ese país; es decir, si se quiere operar en un determinado país, hay que presentar un proyecto que luego se tiene que plasmar y se comprueba a través de las embajadas si se realiza el proyecto o no. Ahí, evidentemente, hay algunas dificultades porque van despacio; las asociaciones dicen que no es culpa suya pero no se cumplen los plazos previstos. Pero existe voluntad de intervenir; la Comisión quiere proyectos que impliquen a personas locales, que no sea simplemente una oferta de medicina, por ejemplo, porque eso no es un proyecto. En el extranjero también se comprueban los puntos de referencia y las personas, porque hay que ver si éstas cambian con mucha frecuencia. Las asociaciones dicen que no depende de ellos, sino que hay mucha competitividad con otros países, que quieren tener la mejor persona de contacto, la que se cuele en determinados ambientes con más facilidad. Nosotros no podemos tener la información en tiempo útil por parte de las embajadas, porque cambian muy a menudo y no pueden dar información sobre un ciudadano extranjero. Además, los responsables cambian de tal forma que para la Comisión representa una dificultad, pero lo hemos resuelto responsabilizando a las asociaciones. Es decir, desde el momento que tienen un corresponsal, son responsables del comportamiento de esa persona así como de su metodología. Concretamente, hemos tenido dos casos en los que este corresponsal o referente —no sé cómo le llaman— ha enviado a la Comisión un documento que estaba claramente manipulado, por lo que hemos parado la adopción y

hemos obligado a la asociación a cambiar de corresponsal. Hemos tenido problemas con la asociación en cuestión porque es muy difícil tener información sobre ella antes de que empiecen a trabajar y, muchas veces, esas informaciones no nos llegan. Por ello, hay que responsabilizar a estas asociaciones de la conducta negativa, en su caso, de su corresponsal en otro país.

Otra cosa que a lo mejor no he aclarado bien es que la región de Piemonte ha utilizado la norma o la regla, según la cual cada región puede instituir un servicio público de adopción, lo cual significa, única y exclusivamente, lo siguiente: que una región puede constituirse como entidad autorizada, por lo tanto, los ciudadanos de esa región en lugar de ir a la asociación equis van directamente a la región; pero con todos los controles y vigilancia que tiene una entidad que no es pública; lógicamente, siendo la región, la vigilancia será relativa, por lo tanto es como una asociación pero pública.

Con respecto a los representantes en el otro país, se dan tras el control de la Embajada, porque, naturalmente, la Comisión lleva más tiempo y la primera vez hay muchos controles. El tiempo de espera es el que tarda la Embajada, que son algunos meses; mientras que cuando la entidad ya opera y dice que un representante ha cambiado, no se puede esperar todos esos meses.

VI. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN SOBRE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL, A LA VISTA DE LAS SESIONES CELEBRADAS CON LA COMPARECENCIA DE AUTORIDADES Y EXPERTOS.

La Comisión designó una Ponencia para redactar su Informe, formada por los siguientes miembros de la misma:

- Excm. Sra. D^a M^a Belén Fernández-Delgado y Cerdá, Presidenta de la Comisión.
- Excm. Sra. D^a Cristina Agudo Cadarso, Vicepresidenta 2^a de la Comisión.
- Excm. Sra. D^a M^a Cruz Rodríguez Saldaña, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular.
- Excmo. Sr. D. Ángel Díaz Sol, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.
- Excmo. Sr. D. Salvador Capdevila i Bas, Portavoz del Grupo Parlamentario Convergència i Unió.
- Excmo. Sr. D. Carles Josep Bonet i Revés, Portavoz del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés.
- Excm. Sra. D^a Inmaculada Loroño Ormaechea, Portavoz del Grupo Parlamentario de Senadores Naciona-listas Vascos.
- Excm. Sra. D^a Claudina Morales Rodríguez, Portavoz del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria.
- Excm. Sra. D^a Inmaculada de Boneta y Piedra, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto (que cesó en el mandato parlamentario en el mes de noviembre de 2003, poco antes de terminarse los trabajos de la Comisión).
- Excm. Sra. D^a Remedios Gámez Mata, del Grupo Parlamentario Popular.

La Ponencia, estudió detenidamente las opiniones e informaciones aportadas a la Comisión en el curso de las comparecencias de autoridades y expertos que han tenido lugar ante la misma. De este estudio derivan las Conclusiones y Recomendaciones que se contienen en el presente informe.

Dada la complejidad del proceso de adopción internacional y la intervención en el mismo de diversos actores, es pertinente, para la adecuada exposición de las Conclusiones extraídas por la Comisión a lo largo de sus trabajos, seguir un criterio cronológico en relación con el propio proceso de adopción internacional, a fin de formular después, en el epígrafe siguiente, las correspondientes Recomendaciones.

1. Conclusiones acerca de la información que se aporta a los solicitantes de adopción internacional.

En cuanto a la información que reciben los Padres Adoptantes en el proceso de adopción internacional, ha sido constante la estimación por parte de los intervinientes en el sentido de que ésta era escasa, en ocasiones contradictoria y en otras difería, en cuanto a calidad y cantidad, en función de quien la daba (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o Comunidades Autónomas).

En este sentido, la propia Directora General de Acción Social, de la Familia y del Menor del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en su comparecencia estimó que era necesaria una mejora de la información proporcionada tanto por parte del Ministerio como de las Comunidades Autónomas.

La misma opinión sustentaban las Asociaciones de Padres que comparecieron, al estimar que la información que recibían las familias de las Comunidades Autónomas, era insuficiente, y que se limitaba a una información muy genérica sobre países y ECAI acreditadas en los mismos.

Igual percepción tienen los expertos que han comparecido ante la Comisión.

Se aprecian, incluso, discrepancias sobre la naturaleza de las funciones que, respectivamente, corresponden a las Comunidades Autónomas y a las ECAI. Según manifestó en su comparecencia la Federación de ECAI, la competencia que asume la Administración autonómica se centra en la expedición de los certificados de idoneidad, opinando que la mediación en el proceso de adopción internacional y el seguimiento postadopción son funciones delegadas por dicha Administración en la ECAI que intervenga. El mismo criterio de delegación de funciones de la Administración competente en las ECAI sostuvo la Directora General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mientras que los padres adoptantes defendían que dichas funciones no son delegadas por la Administración, sino encargos de mediación en procesos de adopción internacional hechos a las ECAI por los solicitantes.

2. Conclusiones sobre la tramitación y expedición de los certificados de idoneidad.

Se ha puesto de manifiesto, a través de las comparecencias de las diferentes Administraciones competentes, de

los profesionales y, especialmente, de los padres adoptantes, que los procesos y efectos de la declaración o certificado de idoneidad son sensiblemente diferentes por Comunidades Autónomas.

En primer lugar, se destaca que la realización de los estudios psicosociales para la realización de dichos informes, según en que Comunidad Autónoma se resida, se puede obtener de muy diverso modo:

- a) a través de los servicios técnicos de la correspondiente Comunidad Autónoma.
- b) a través de profesionales, mediante abono de sus honorarios, o gratuitamente, por medio de los servicios técnicos de la Comunidad Autónoma, con sensibles diferencias, en este caso, en cuanto a sus plazos de obtención.
- c) sólo a través de profesionales, mediante abono de sus honorarios.

Estas diferencias, por razón del territorio, en la tramitación y obtención de los certificados de idoneidad se acentúan también en relación a sus efectos, plazos y costes.

Sobre los efectos no deseados que producen los certificados de idoneidad y los informes psicosociales que los acompañan destaca la reflexión que indicó la conveniencia de que en dichos informes se eliminen las razones o motivación de la familia para elegir un país concreto.

Una queja generalizada de las familias, ratificada en cierta forma por los expertos comparecientes, se centra en la forma de investigación y en el contenido de las entrevistas con psicólogos y trabajadores sociales para la realización de los informes. Se denuncia la sensación de ser sometido a un juicio sumarísimo o de experimentar una valoración de motivaciones y conductas, que origina un modelo de exclusión, no de ayuda. Se aprecia además una falta de especialización en el tema, y una duplicidad en la evaluación de los psicólogos y de los trabajadores sociales.

Se observa también la existencia de un gran debate social en el mundo de la adopción relacionado con la edad máxima de los adoptantes, puesto que las Comunidades Autónomas tienden a establecer límites de edad para la adopción de menores por personas de 40 años como máximo, cuando biológicamente se puede superar esa edad para ser padre o madre.

3. Conclusiones en relación a las Entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI).

Ha sido unánime en todas las comparencias la constatación de la necesidad de regular, supervisar y controlar adecuadamente la actuación de las ECAI. De las exposiciones de los comparecientes se obtienen conclusiones comunes en este ámbito.

Es fundamental definir lo que se entiende por mediación en las actividades de las ECAI, así como aclarar las funciones de sus representantes en los países de origen, exigiendo su previa identificación.

También resulta necesario evitar que su actuación no se ajuste estrictamente a su carácter de instituciones sin ánimo de lucro, para lo cual su regulación debe ser más estricta, con establecimiento de procedimientos de control efectivo de sus costes, tarifas y actividades, tanto en España como en los países de origen de los menores.

Ha sido frecuente la apreciación de la necesidad de establecer un contrato básico para la prestación de los servicios de las ECAI, en el que se establezca la responsabilidad de cada ECAI y la exigencia de suscripción de seguros para cubrir sus responsabilidades.

También se ha manifestado la necesidad de introducir normas de calidad y modelos de evaluación y criterios de seguimiento de la actividad de las ECAI por parte de las Administraciones competentes.

Por otra parte, la problemática que plantea la posibilidad de que una misma ECAI pueda estar acreditada en más de una Comunidad Autónoma, complica su control por parte de las Administraciones competentes dada la compartimentación de los controles. Ello no quiere decir que no puedan existir ECAI con representación en distintas Comunidades Autónomas, pero es evidente que hay que buscar una fórmula que evite situaciones como las que se están dando, en las que una ECAI es desacreditada en una autonomía pero puede seguir funcionando en otras, o que la indebida de este tipo de organización pueda generar situaciones de ineficacia de los controles. la problemática que plantea

4. Conclusiones en relación a las actuaciones en los países de origen de los menores adoptados.

Se ha estimado necesario, en caso de incidencias extraordinarias en el extranjero, contar con el apoyo del Servicio Exterior español ante las Administraciones de los países de origen de los menores.

Una de las preocupaciones de los padres más repetidas es, sin duda, la ausencia de interlocutores directos en las Administraciones competentes ante las gestiones y problemas que surgen en el país de origen de los menores en el curso de los procedimientos de adopción internacional. Los solicitantes se ven en muchas ocasiones desamparados y desorientados.

Muchos de los comparecientes han coincidido en la necesidad de crear un órgano que asuma en el ámbito exterior y, por consiguiente, en relación a los trámites y procedimientos en los países de origen de los menores, funciones de apoyo y coordinación entre las Administraciones competentes, asistencia a los solicitantes de adopción internacional y apoyo y control de las actuaciones de las ECAI, incluyendo la adecuada supervisión de la actuación de sus representantes o corresponsales.

Parece necesario, por último, establecer un Consejo, en el que participen tanto las Administraciones públicas competentes, como las asociaciones de padres adoptantes y las ECAI, así como otras entidades especializadas en el ámbito de la adopción internacional y de la protección del menor para ser oídas en los temas que les afectan.

VII. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN SOBRE LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL.

1. En el ámbito normativo:

1.1. Conveniencia de estudiar la revisión de la legislación estatal sobre adopción, examinando tanto los procedimientos de adopción internacional como los de adopción nacional, para adaptarla a las circunstancias actuales teniendo en cuenta las recomendaciones del presente informe.

1.2. Impulso de la proyectada reforma del artículo 191 del vigente Reglamento del Registro Civil para eliminar, en las inscripciones de nacimiento de los menores adoptados por ciudadanos españoles por el procedimiento de adopción internacional, la exigencia de que conste en ellas la doble filiación, paterna y materna, cuando esta filiación no puede acreditarse plenamente conforme a las inscripciones registrales en los países de origen de los menores.

1.3. Creación y regulación del Consejo Consultivo de Adopción Internacional como órgano de participación y colaboración con las Administraciones públicas competentes de todos los sectores sociales afectados (asociaciones de padres adoptantes, asociaciones de hijos adoptivos, entidades colaboradoras de adopción internacional y otras entidades de carácter social, educativo o científico relacionadas con el ámbito de protección del menor).

1.4. Establecimiento de protocolos bilaterales de colaboración con los países de origen de los menores, en los casos en que se estime necesario, de forma que se concilie el interés superior de los menores, y el principio de subsidiariedad del proceso de adopción, con el derecho de los solicitantes a un procedimiento de adopción legal, transparente y con garantías.

1.5. Adopción de las medidas legislativas necesarias para que el derecho a la información de los solicitantes de adopción internacional tenga efectividad a lo largo de la tramitación de todo el procedimiento, en concordancia con lo previsto en el artículo 35 de la vigente Ley 30/1992 de Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. En el ámbito de las Administraciones competentes:

2.1. Revisión, por parte de las Administraciones competentes, de los actuales procedimientos de emisión de los informes previos, de carácter psicológico y socio-económico, necesarios para la obtención del certificado de idoneidad, de manera que se trate por igual a los solicitantes del mismo, tanto en lo que se refiere a su coste como a su plazo de emisión, con independencia de quién sea el organismo o entidad que los expida.

En dichos informes se deberá ante todo tener en cuenta las habilidades y potencialidades de los solicitantes para ser padres.

2.2. Establecimiento por acuerdo de las Administraciones competentes de criterios generales para la conce-

sión o denegación de la idoneidad a los solicitantes de adopción internacional. Dichos criterios generales deberán hacerse públicos.

En particular, convendría establecer, cuando ello sea posible, un único certificado de idoneidad de los solicitantes de adopción internacional, evitando así la repetición de trámites innecesarios.

2.3. Mejora de los procedimientos de información y formación establecidos por las Administraciones competentes para los posibles solicitantes de adopción internacional, con el fin de que éstos tomen sus decisiones al respecto con pleno conocimiento de causa y madurez, evitando así en lo posible situaciones posteriores de inadaptación o fracaso en la adopción.

En particular, la información aportada por las Administraciones competentes debe tender a alcanzar los siguientes objetivos:

a) Informar sobre el procedimiento de adopción internacional.

b) Informar sobre la tramitación, requisitos y formalidades exigibles en el país de origen de los menores, así como sobre la legislación aplicable en ellos.

c) Informar acerca de las funciones a desarrollar por las ECAI, sus costes y la justificación de éstos, determinando además claramente las funciones de gestión y de control del procedimiento por parte de la Administración autonómica competente.

d) Informar sobre la posibilidad de presentar quejas durante el proceso en el Registro de Quejas correspondiente.

e) Indicar la forma de acceso de los solicitantes a la información durante la tramitación del procedimiento de adopción internacional.

2.4. Revisión de los criterios por los que se establece el límite de edad de los solicitantes de adopción internacional en 40 años, en los casos en que éste sea de aplicación.

2.5. Admisión en vía administrativa de un nuevo procedimiento de adopción internacional en los supuestos en que por causas ajenas a los solicitantes no pueda continuar con normalidad el expediente de adopción que los mismos tuvieran en curso.

2.6. Optimización y agilización del funcionamiento del Registro Civil Central, a través de la incorporación de las nuevas tecnologías, para facilitar la inscripción de los menores adoptados por ciudadanos españoles por el procedimiento de adopción internacional.

2.7. Traslado a las Administraciones competentes de la conveniencia de establecer medidas de carácter social (económicas, fiscales, ...) en apoyo de los solicitantes de adopción.

2.8. Conveniencia de establecer, por parte de las Administraciones competentes, programas de postadopción tendentes a la adecuada atención en todos los ámbitos de los menores adoptados, en particular en el educativo y en el sanitario.

2.9. Conveniencia de estudiar la creación de un órgano en el marco de la Administración General del Estado

que asuma en el ámbito exterior y, por tanto, en relación a los trámites y procedimientos que se lleven a cabo en los países de origen de los menores, funciones de apoyo y coordinación entre las Administraciones competentes, asistencia a los solicitantes de adopción internacional y apoyo y control de las actuaciones de las ECAI.

Dicho órgano podría contar con la asistencia, como órgano de asesoramiento, del Consejo Consultivo de Adopción Internacional a que se refiere el punto 1.3 de las presentes recomendaciones.

2.10. Establecimiento de un protocolo médico/pediatra, homologado por países, mediante los correspondientes acuerdos bilaterales, procurando asimismo la adecuada atención sanitaria en España a los menores adoptados según las especificidades de sus países de origen.

2.11. Fomento de la creación y desarrollo, por parte de las Administraciones públicas, de programas de cooperación internacional en materia de protección de menores en los países de origen.

2.12. Mayor dotación de medios al Servicio Exterior para desarrollar funciones de apoyo a los solicitantes de adopción internacional, en caso de problemas o incidentes que se planteen en los países de origen de los menores.

3. En relación a las entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI):

3.1. Establecimiento de requisitos básicos por parte de las Administraciones competentes, para la acreditación, supervisión y control de las ECAI por parte de dichas Administraciones, con el fin de garantizar un tratamiento semejante para todas ellas y para los solicitantes de adopción internacional. La acreditación, supervisión y control de las ECAI que ejerzan sus actividades simultáneamente en varias Comunidades Autónomas, o con carácter supra-autonómico, habría de llevarse a cabo mediante actuaciones coordinadas de las Administraciones competentes

En particular, debería tenderse al establecimiento de criterios de acreditación, a partir de la exigencia de cumplimiento de buenas prácticas y de criterios de calidad, con

renovación periódica de dicha acreditación a la vista de la supervisión y evaluación de la actuación de cada ECAI por la Administración competente.

Asimismo, la des acreditación de una ECAI por parte de una Comunidad Autónoma debería comportar la inspección y revisión pormenorizada de su actuación en las demás en que estuviera acreditada.

3.2. Establecimiento de un modelo básico de contrato para regular las relaciones entre los solicitantes de adopción internacional y las ECAI, aplicable con carácter general en todo el territorio español y homologado por todas las Administraciones competentes, previo acuerdo entre ellas.

3.3. Exigencia de suscripción de pólizas de aseguramiento de su responsabilidad por parte de todas las ECAI acreditadas en España.

3.4. Mejora del control por las Administraciones competentes de los honorarios y precios establecidos por las ECAI para la prestación de sus servicios a los solicitantes de adopción internacional, procurando en todo caso proporcionar a dichos solicitantes el mismo tratamiento económico en cada país de origen de los menores adoptados.

3.5. Obligación por parte de las ECAI de presentar a los solicitantes de adopción internacional un presupuesto detallado con carácter previo a la contratación y prestación de sus servicios, así como de desglosar los mismos en las correspondientes facturas, con indicación del precio percibido por cada uno de ellos, a fin de garantizar los derechos como consumidores de los solicitantes.

3.6. Cumplimiento efectivo por parte de las ECAI de las exigencias legales derivadas de su carácter de instituciones sin ánimo de lucro, debiendo las Administraciones competentes llevar a cabo la adecuada supervisión y control de su cumplimiento así como su regulación.

3.7. Exigencia efectiva a las ECAI, por parte de las Administraciones competentes del informe de adoptabilidad de los menores emitido por la Autoridad Central del país de origen.

3.8. Establecimiento de la obligación de las ECAI, con carácter general, de identificar a sus representantes en los países de origen de los menores ante las Administraciones públicas españolas.