

NUEVOS RETOS DE LA ADOPCION INTERNACIONAL EN ESPAÑA. LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION ESPECIAL DEL SENADO DE ADOPCION INTERNACIONAL.

“La Perspectiva de los padres adoptantes”.

Dña Mª del Mar Calvo. – Abogado - Presidente de la Asociación DAGA- miembro fundador de CORA

I.- Introducción.

En primer lugar queremos en nombre de CORA, dar las gracias a la Directora General de Familias y la Infancia, del Ministerio de Asuntos Sociales, Dña. Amparo Marzal por la invitación a participar por primera vez en estas Jornadas de Coordinación Administraciones-ECAI’S, e se celebran anualmente.

Así mismo quiero agradecer a la Junta de Andalucía la organización de las mismas, y felicitarla por elegir una ciudad mágica como Granada, ejemplo histórico de integración de culturas

Y, por último quiero hacer público nuestro profundo agradecimiento y reconocimiento especial a todos los Senadores de los distintos grupos políticos que formaron parte de la Comisión Especial del Senado sobre Adopción Internacional, personificada en estas Jornadas en Cristina Agudo, Inmaculada Boneta, Remedios Gamez, y Ángel Díaz- Sol, por el esfuerzo realizado para ayudar a mejorar los procesos de adopción internacional, que culminó en **el Informe de la Comisión Especial, y, en que sus Conclusiones y Recomendaciones, fueran aprobadas por unanimidad de todos los grupos políticos en el Pleno del Senado el 16 de diciembre de 2.003.** En este sentido queremos destacar el impacto que tuvo la constitución de la Comisión, por el solo hecho de su existencia. Tuvo un efecto directo e inmediato, ya que las Administraciones, Organismos Públicos y Privados, y profesionales que fueron citados para comparecer en la misma tuvieron que realizar un ejercicio de autorreflexión, de lo que hacían y porque lo hacían, para poder Informar a los Senadores. Estas reflexiones originaron que alguna de las conclusiones y recomendaciones

de la Comisión, fueran una realidad en algunas Comunidades Autónomas, antes de que finalizara el trabajo de esta. Podemos citar a modo de ejemplo, el caso de la Comunidad de Madrid, que en su Decreto de Acreditación de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional de mayo de 2003, regulo la figura del “representante del país de origen”, y posteriormente, a finales del mismo año estableció un modelo de contrato en el que se regulan prestación de servicios por las ECAI’S a las familia; otro ejemplo, es el caso de las Comunidades de Andalucía y Valencia que crearon servicios de post-adopción.

II.- PRESENTACIÓN DE CORA

La Coordinadora Nacional de Asociaciones de Adoptantes en defensa de la Adopción y el Acogimiento - en acrónimo CORA -, se fundó 28 de Octubre del año 2.000 en Zaragoza. Su nacimiento esta vinculado a la necesidad de las familias adoptantes de tener información real y fiable de los procesos de adopción internacional, así como, de la voluntad de contrastar sus experiencias, con la finalidad de ayudar a otras familias en el proceso.

En nuestro funcionamiento ordinario compartimos información sobre trámites, países, ECAIS , Comunidades Autónomas, etc., lo que desde el punto de vista de la información nos permite afirmar con pleno convencimiento, que somos la organización que más información tiene del proceso de Adopción Internacional. Representamos de forma directa a más 2000 familias, y, de forma indirecta las 14.500 familias adoptantes y a más de 13.000 familias que calculamos son las que están a la espera de lograr su deseo de tener un hijo gracias a un proceso de Adopción Internacional.

El “interés superior del menor”, su derecho a integrarse en una familia, y a tener unos padres, unido necesariamente a la defensa de los derechos de los padres en el proceso, son algunos de nuestros objetivos, que, llevamos a cabo mediante la ayuda a las familias adoptantes y acogedoras, en todos sus procesos, mediante el asesoramiento, formación, divulgación y colaboración con la Administraciones publicas, que desarrollan todas y cada una de las asociaciones que componen CORA. Además nuestra pagina WEB coraenlared.org es el punto en el que confluye toda la información disponible. **Entendemos que en un proceso complejo como es la Adopción Internacional el mejor aliado de los padres es la información.**

- Forman parte de CORA, 19 asociaciones de padres de toda España y una Asociación de Adoptados, representando la realidad de la Adopción Internacional de las diferentes Comunidades Autonomas (por orden Alfabético de autonomías: * Aragón - AFADA; * Andalucía- AFAAN, *Canarias - AFAL * Cantabria AFAMUNDI, * Cataluña AFAC-ADOFAM-IMA-ASFARU-AAA *Madrid ATLAS- ANSANM - DAGA -SEDA; País Vasco UME ALAIA * Rioja- AFAAR; * Palma de Mallorca AIBA; * Castilla la Mancha – AMADA; Castilla –León ARFA ; Galicia- AGAI ; * Navarra- ASFADENA .)
- CORA carece de recursos económicos, no percibe subvenciones ni ayudas, y su funcionamiento esta en relación directa con los recursos de cada Asociación.

Nuestra organización es aparentemente simple, pero su desarrollo es complejo. CORA funciona en Asamblea Permanente mediante conexión directa de todos sus miembros en Internet. Regula su funcionamiento mediante un reglamento interno. Y por último, celebra Asamblea cada 6 meses, que se convoca cada vez en una comunidad autónoma diferente. Constituyendo Comisiones de Trabajo por materias en su seno

III.- ACTUACIONES DE CORA

Las actuaciones de CORA son la lógica consecuencia de uno de sus los objetivos, recabar información fiable y divulgarla, y, ante la inexistencia de estudios comparativos o investigaciones sobre los procesos de Adopción Internacional, CORA desde su creación en el año 2.000, ha realizado los varios estudios a través de sus miembros, gracias al voluntariado de las organizaciones que la componen.

- **Estudio de Idoneidades (año 2000).** Procedimientos, tiempos y costes por Comunidades Autónomas. En el que se pudo apreciar la realidad y la disparidad de los procedimientos por comunidades autónomas, tanto en criterios como en tiempos.
- **Estudio de los Costes de Adopción Internacional (2001/ 2002).** Dirigido por AFAC y con el apoyo de todos los miembros, se realizo un estudio de los costes de

tramitación, y de estancia que deben sufragar las familias. Este estudio sirvió de fundamento para solicitar a la administración, tanto como autonómica como estatal, el que se incluyeran desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta de las personas físicas. Gracias a él se introdujeron por algunas Comunidades Autónomas (Madrid, Cataluña, Castilla la Mancha, y Santander) desgravaciones fiscales de Euros, en el citado impuesto.

- **Código deontológico en materia de adopción (2002-2003).** Dirigido por SEDA, y asumido por todas las organizaciones de CORA, en el que se recogen los principios éticos que entendemos que deben regir la adopción de menores.
- **Estudio médico. (2003-2004)** Dirigido por ATLAS, se ha realizado un estudio médico en base a una encuesta en la que han participado 281 familias que adoptaron entre 1.997 y 2003 del que se extraen las siguientes conclusiones.
 - * Las ECAI's apenas proporcionan información sobre la salud del menor en el momento de la asignación, solo una cuarta parte de las familias declaran que se les ha facilitado información sobre las enfermedades que han padecido los menores.
 - * En el país de origen, durante el encuentro con el menor, menos de una cuarta parte de las familias logran conocer más datos sobre las enfermedades padecidas. Un tercio aproximadamente opta por complementarlo realizando una consulta médica en el país de origen.
 - * Más de una cuarta parte de los niños están enfermos en el primer encuentro o en el viaje de vuelta de la respectiva CCAA.

El estudio considera la necesidad de establecer "protocolos pediátricos

- **Información por países. (2004/05).** Dirigido por ARFA, con la participación de las asociaciones UME ALAIA, AFAC Y ATLAS, con el apoyo de todas las demás, se ha realizado un esfuerzo de investigación y recopilación de toda la información en materia de Adopción Internacional, tanto a nivel nacional como internacional. Se ha estudiado la información de Comunidades Autónomas, Ministerios, ECAI'S, Asociaciones de Padres, así como diversas fuentes internacionales. El estudio se ha centrado en recopilar información sobre las características y requisitos de los países

de origen de los menores. La información obtenida ha sido objeto de un tratamiento sistemático y normalizado, realizado una ficha informativa por país en la que se describen los elementos esenciales del proceso: * información previa, sobre el país * la preparación del expediente al país, *datos sobre el viaje, y* el seguimiento de la integración de menores, que exigen los países de origen. En cuanto a la tramitación particular por comunidades, debido a la diversidad que existe entre ellas, se recomienda a las familias adoptantes que para el inicio del expediente se pongan en contacto con sus respectivos Servicios Sociales.

- **El próximo estudio a realizar en el 2005** y en el que se está trabajando, es un estudio sobre el funcionamiento de las ECAI'S, en base al modelo contenido en Guía de Adopción Internacional que edito el Ministerio Trabajo en el año 2.002

Esta información se podrá consultar próximamente en nuestra WEB www.coraenlared.org

En cuanto a las actuaciones de CORA, **tiene singular relevancia las comparencias de las Asociaciones DAGA, SEDA, ATLAS, AMADA y AAA** (asociación de ayuda al adoptado) que realizaron **ante la Comisión Especial del Senado** para informarle de la situación de la adopción internacional desde la experiencia de los padres adoptantes.

IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SENADO. UN RETO DE FUTURO.

El Senado después de dos años de trabajo concluyo la necesidad de profundos cambios en la forma, mentalidad y criterios de los gestores de los procesos de adopción internacional, Administraciones Publicas, ECAI,S y profesionales que de todo tipo intervienen en el proceso, con la finalidad de dotarlo de garantías y transparencia.

En las Conclusiones y Recomendaciones que aprobó, se contienen los criterios que deben inspirar los cambios que considero necesarios, unos afectan a competencias del Estado, otros a las CCAA, otros a los intermediarios en el proceso las ECAIS. Todos tienen

en común, los destinatarios últimos del proceso los menores y las familias, en el que garantizando en todo caso el interés superior del menor, no se olvide el respeto a los derechos de las familias en el proceso.

Siguiendo el contenido de las Jornadas, la ponencia que me corresponde “la perspectiva de los padres adoptantes ante los nuevos retos de la Adopción Internacional” esta estructurada desde la óptica del propio proceso y su relevancia para los adoptantes: la Idoneidad; los servicios postt-adopción, la creación de un Ente o Agencia Estatal de Adopción Internacional; y las modificaciones legislativas que entendemos son necesarias para mejorar el sistema.

a. - Idoneidad.

En cuanto a la idoneidad creemos que las Comunidades Autónomas y Ministerios, debían tender a homogeneizar procedimientos, o establecer protocolos de actuación, en los que se contemplara procedimientos, costes y plazos.

El Convenio de la Haya de 1993, de Cooperación en materia de Adopción Internacional, establece que las autoridades de los países de origen de los Adoptantes, elaboraran lo que yo denomino “Informe de aptitudes”, así en el art. 15 dispone “ Si la Autoridad central del Estado de recepción considera que los solicitantes son adecuados y aptos para adoptar, preparará un informe que contenga información sobre su identidad, capacidad jurídica y aptitud para adoptar, su situación personal familiar y médica, su medio social, los motivos que les animan, su aptitud para asumir una adopción internacional así como sobre los niños que estarían en condiciones de tomar a su cargo”.

Este Informe en nuestro país se ha convertido en virtud de la práctica de las Comunidades Autónomas, en una autorización con expedición de certificado, convirtiendo, a juicio de los padres, las entrevistas psico-sociales, en exámenes.

La “aptitud para adoptar” que en nuestro país se ha configurado jurídicamente como “certificado de idoneidad”, tiene en la practica consecuencias perversas, ya que su denominación condiciona su contenido, y, lo que debían ser recomendaciones sobre aptitudes

y habilidades para que el país de origen hiciera la asignación del menor a la familia, se ha entendido por algunos profesionales y administraciones como limitaciones y prohibiciones al ejercicio de la paternidad, tal y como ocurre por ejemplo, con el criterio de la edad de los adoptante. Igualmente, observamos que con demasiada frecuencia se destacan en los informes psico-sociales elementos negativos. También apreciamos que las evaluaciones que realizan tanto el psicólogo como trabajador social para emitir su informe, incurren en ocasiones a nuestro juicio, en violación de derechos fundamentales, al realizar preguntas que afectan a la esfera más íntima de las personas. Sin perjuicio de lo anterior, también es cierto que la mayoría de las familias que la solicitan obtienen la idoneidad, pero este proceso es vivido por las familias con verdadera angustia.

No obstante, y desde una perspectiva estrictamente jurídica entendemos que las Comunidades Autónomas, con los criterios que fijan para la expedición de los “certificados de idoneidad”, en muchos casos violan normas constitucionales y especialmente el principio de legalidad al establecer prohibiciones en los certificados de idoneidad no previstas en las normas. Olvidando además un hecho esencial, como es que las competencias de las Comunidades Autónomas están limitadas a su territorio.

Por ello, consideramos que deberíamos cambiar el nombre “certificado de idoneidad” por “Informe de aptitudes” y cambiar la filosofía de su emisión. Apoyamos esta afirmación en el criterio del psicólogo - Profesor Pere Amorós, en su comparencia ante el Senado, que manifestó que el modelo que seguido actualmente, para evaluar las idoneidades se basa en la valoración- averiguar patologías, determinar habilidades o potencialidades. Afirmando que **este es un modelo de exclusión, no de ayuda**, y añadió que consideraba la necesario evolucionar a un modelo que fuera un proceso de ayuda, similar al de las familias de acogida, en el que el aspecto preventivo, la formación grupal y el trabajo interprofesional fuera determinante.

b.- Instauración de servicios autonómicos de post-adopción gratuitos.

En el modelo actual, en el proceso para obtener la idoneidad se desarrolla un programa de formación, que entre otros aspectos trata de situar a los padres adoptantes en las diversas situaciones en las que hipotéticamente se pueden encontrar con sus hijos. Induciéndoles a

situarse en a situaciones irreales, ya que su futuro hijo no tiene cara, ni edad, ni circunstancias personales. Pero cuando los padres realmente necesitan la formación y ayuda es cuando el menor ya esta en casa. Ser padre no se aprenden con un manual de instrucciones, no hay reglas de oro, cada niño adoptado tiene una historia personal, que los padres tienen que aceptar, entender e integrar en la vida cotidiana. Creemos que deben ofrecerse a las familias servicios de post-adopción gratuitos, para ayudar para resolver los conflictos que puedan plantearse durante la integración. A nuestro juicio este servicio debería contemplar los siguientes aspectos:

- Apoyo a familias en situaciones de crisis.
- Charlas educativas sobre estrategias educativas para paliar efectos de la privación o el abandono
- Apoyo psico-social a familias con hijos adolescentes.
- Espacios de encuentro para el intercambio de experiencias y autoayuda.
- Sesiones de orientación psico-social
- Diversidad Familiar, integración escolar y educación, multiculturalidad.
- Formación e información a la sociedad sobre los diferentes “modelos de familia”, mediante campañas de difusión, y elaboración de material específico y de apoyo (Cuentos, libros, investigaciones, etc).

c.- Creación de un Órgano- Ente- ó Agencia Estatal de Adopción Internacional de ámbito nacional. La creación de este organismo, si bien no aparece en las Conclusiones del Senado, fue recomendada su creación por algunas de las Administraciones y por varios de los expertos que comparecieron. A nuestro juicio, este organismo debería realizar las funciones y contar con la estructura, que se detalla a continuación.

- Un órgano semejante al organismo Francés MAI - Misión de Adopción Internacional; ó al Italiano, -Comisión para la Adopción Internacional (dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Presidencia del Gobierno respectivamente), que cuentan con infraestructura propia y presupuesto. Realizando un importante trabajo de información, y gestión, tanto en calidad como cantidad.
- Su misión u objeto fundamental sería constituirse en el “interlocutor”, con las autoridades de los países de origen,(sin mediación de la ECAIS en su comunicación) con el objeto de mejorar la tramitación de los procesos, la coordinación e integración

de las legislaciones, y ser un elemento fundamental cuando surge un “problema” o cambio de situación en el país de origen. Especialmente ante los cambios legislativos.

- Sería un “Órgano” con la obligación de **recibir y difundir la información** internacional.
- Debería estar en “coordinación permanente” con las Comunidades Autónomas contando con la presencia de estas, y de los Ministerios implicados (Trabajo, Exteriores, Justicia, Interior)
- Tendría que tener capacidad para desarrollar programas de actuación en el exterior con las competencias necesarias para la adecuada aplicación de la Convención de la Haya sobre cooperación de los Estados en materia de la Adopción Internacional. .
- Su gestión sería definida con arreglo a un programa desarrollado en su ámbito de competencia (las relaciones internacionales específicas de Adopción Internacional que por la legislación interna, y el Convenio de la Haya de Adopción Internacional le corresponden al Estado).
- En su seno se constituiría un Consejo Consultivo de AI, en el que intervendría representación de asociaciones de padres, ECAIS; y profesionales. Este Consejo debería ser consultado de forma no vinculante en todas aquellas medidas legislativas, y/ o administrativas que se pretendan adoptar en relación con la adopción internacional así como programas de actuación del Órgano o Ente.
- Debería conocer los “Programas de Cooperación Internacional” en los países de origen, como un elemento más de apoyo a su funcionamiento.

d.- Modificaciones legislativas.

Creemos que mediante una Ley de Adopción General, o bien mediante la técnica de una ley básica, o de armonización, se debería realizar una modificación legislativa en profundidad de los procesos y procedimientos de adopción nacional e internacional, extremo este recomendado por varios de los comparecientes en la Comisión.

Las asociaciones de padres estimamos que deberían realizarse las siguientes modificaciones:

- En ella debería abordarse un proceso de normalización, estandarización o fijación de

mínimos en los procesos que son competencia de las Comunidades Autónomas (idoneidad, acreditación de ECAIS, seguimiento de menores etc.)

- Así mismo, se podría integrar en la misma las funciones de gestión, garantía, y control de los Cónsules Españoles, estudiando incluir en la mismas las competencias que les reconoce el Código Civil, para la constitución de adopciones plenas, en aquellos países que solo admite la tutela, o adopción simple, tal y como manifestó el Fiscal de menores, Sr. Esquivias, en su comparecencia ante la Comisión.
- Desarrollo de algunos aspectos del Convenio de la Haya, como la información de “adoptabilidad del menor”, o el certificado de conformidad de la adopción conforme al procedimiento.
- Definición de las relaciones ECAIS –Administración Autonómica, ante los países de origen. En la actualidad las normas de acreditación de ECAI no lo definen y no sabemos si actúan por delegación de competencias, relaciones de mediación, prestaciones de servicios, representante, etc.
- Se podría establecer en la misma, al igual que en Francia, una doble acreditación de las ECAIS. Las Comunidades otorgarían la acreditación y el Estado, ratificaría la misma
- Regulación del control de las ECAIS normalizado por Comunidades, incluido su funcionamiento en el País de origen, con regulación legal de la figura del representante en el país de origen, y la actuación del mismo.
- Se podría regular más claramente, la forma de actuación Autonomías -Estado en los supuestos de “protocolo publico”.
- Definición de la responsabilidad de la ECAI y sus gestores.
- Modificaciones para la integración escolar de los menores en el curso que sea más adecuado a su edad.
- Definición del control financiero de las ECAIS, y fijación de los parámetros para el establecimiento de sus tarifas.
- Fijación del alcance de los seguros de responsabilidad civil.
- Regulación de la adopción nacional, especialmente en aspectos procedimentales, permitiendo a los padres acogedores, instar judicialmente la adopción, y prever su presencia en el proceso como interesado.