



FRACASOS EN LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL

Enero 2017

LOS FRACASOS EN LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL: ENCUESTA DEL SSI PARA MEJORAR LA PREVENCIÓN Y LA GESTIÓN DE ESTAS SITUACIONES Y LA PRESTACIÓN DE APOYO A TODOS LOS PROFESIONALES IMPLICADOS

Índice

| | |
|--|--------|
| Introducción | pág.2 |
| I. Cualificar y cuantificar los fracasos en la adopción internacional: ¿misión imposible? | |
| A. Indicadores a nivel práctico | |
| 1. Fracasos invisibles | pág.4 |
| 2. Separación temporal resultante de una decisión judicial o administrativa..... | pág.4 |
| 3. Separación definitiva resultante en una ruptura total de la adopción | pág.5 |
| B. Indicadores jurídicos | |
| 1. Fracaso antes del pronunciamiento de la decisión final de adopción (art. 21 del Convenio de La Haya de 1993)..... | pág. 6 |
| 2. Fracaso después de la decisión final de adopción | pág.6 |
| 3. Revocabilidad/irrevocabilidad de la adopción | pág.8 |
| a. Irrevocabilidad de las adopciones plenas salvo excepción..... | pág.9 |
| b. Revocabilidad de las adopciones “simples” | pág.10 |
| C. Recopilación de datos estadísticos | |
| 1. Obstáculos para la obtención de datos estadísticos..... | pág.11 |
| 2. Datos estadísticos disponibles..... | pág.11 |
| II. Los desafíos de la cooperación en los fracasos en la adopción internacional | |
| A. Cooperación internacional | |
| 1. Cooperación en caso de fracaso en el Estado de origen | pág.15 |
| 2. Cooperación en caso de fracaso en el Estado de recepción | pág.15 |
| B. Cooperación interna | pág.16 |
| III. Análisis, prevención y gestión de situaciones de fracaso en la adopción internacional | |
| A. Factores de riesgo identificados | |
| 1. Capacidad de los padres adoptivos para acoger a un niño con necesidades especiales..... | pág.18 |
| 2. Perfil de los padres adoptivos y dinámica familiar | pág.18 |
| 3. Por parte de los profesionales | pág.18 |
| 4. En relación con los procesos de adopción | pág.19 |
| B. Medidas de prevención | |
| C. Naturaleza de la ayuda ofrecida y actores implicados | |
| 1. Servicio de protección de la infancia (Estado de recepción y/o de origen) | pág.26 |
| 2. Autoridades Centrales | pág.26 |
| 3. Organismos Acreditados de Adopción | pág.26 |
| 4. Recurso a oficinas locales | pág.26 |
| 5. Órganos judiciales | pág.26 |
| Conclusiones/Líneas de reflexión/ Estrategias..... | pág.27 |

Introducción

Tal y como lo subraya Sophie Marinopoulos, psicóloga y psicoanalista francesa, desde su más tierna infancia, el niño aprende la increíble capacidad de experimentar y transformar sus fracasos en éxitos gracias a su entorno afectivo y a sus experiencias sensoriales.

La ausencia de figuras afectivas para ciertos niños y el hecho de no haber podido disfrutar de experiencias sensoriales vitales, impactan en el desarrollo de los niños y le generarán ciertas carencias. La familia adoptiva va a intentar solucionar esta situación, si bien con su propia historia, la cual también incluye muchas veces sus propias experiencias dolorosas. De la unión de estos dos destinos va a nacer una historia de resiliencia¹ como la denomina Johanne Lemieux, trabajadora social y psicoterapeuta especializada en adopción, una aventura humana decisiva donde los padres adoptivos van a convertirse en «tutores de resiliencia» del niño². Según Boris Cyrulnik, psicoanalista francés que ha introducido este término, «el padre tutor de resiliencia no está centrado en su rol de salvador o de reparador. Está disponible para curar, pero sin el objetivo poco realista de curar totalmente o borrar todas las huellas del pasado»³.

Son numerosas las adopciones que han brindado a los niños privados de una familia una nueva oportunidad de crecer y desarrollarse plenamente en el seno de una familia. Sin embargo, esta unión puede acabar en fracaso en algunos casos. Centrarse en estas situaciones dolorosas con el fin de revisar cada etapa de esta aventura: desde el proceso que permite declarar a un niño como adoptable y evaluar a los padres como aptos para educar, hasta el seguimiento post-adoptivo. Además, la dimensión intercultural de las adopciones internacionales enriquece a la vez que complica estos proyectos.

Después de que centenares de miles de adopciones internacionales hayan tenido lugar, ha llegado el momento de que se cuestione sobre los increíbles avances conseguidos en la materia y de preguntarse qué dificultades han obstaculizado la construcción de un apego seguro y sólido en miles de familias adoptivas, en concreto, en palabras de Johanne Lemieux «un vínculo afectivo intenso que va a generar en el niño un sentimiento de confianza y de seguridad indispensable para conseguir un buen desarrollo y plenitud [...]. Sin este vínculo, el niño no se sentirá jamás seguro, jamás con confianza, jamás querido. Sin este vínculo, el padre no se sentirá jamás competente, útil y querido»⁴. ¿Qué factores pueden obstruir la creación de este vínculo? A esta pregunta, la respuesta no es unívoca, y como lo mencionan varios profesionales contactados por el SSI, los contextos de fracaso y de ruptura no son el resultado de un factor de riesgo sino de una acumulación de varios factores que serán descritos a continuación de manera no exhaustiva y en la futura guía profesional sobre los fracasos en la adopción internacional que se está desarrollando.

Hablar y analizar las situaciones de fracaso y de ruptura en la adopción internacional, es ante todo cuestionarse sobre la definición o las características de una adopción exitosa. Como tan acertadamente lo expresa Ana Berástegui Pedro-Viejo, Doctora en Psicología y Profesora en

¹ «La capacidad de un ser humano de sobrevivir, tanto física, psicológica y socialmente, y de funcionar con normalidad, de ser feliz, a pesar de los traumas de su pasado». Extraído de Lemieux, J (2016), *L'adoption: Mieux vivre les trois premières années après l'arrivée de l'enfant- Les clés d'une adoption réussie*, Adopte parentalité, Québec Amérique, págs. 99-100.

² *Supra* 1

³ Cyrulnik, B (1999), *Un merveilleux malheur*, Paris, Odile Jacob.

⁴ Lemieux, J (2016), *L'adoption: Mieux vivre les trois premières années après l'arrivée de l'enfant- Les clés d'une adoption réussie*, Adopte parentalité, Québec Amérique, págs. 93-94.

la Universidad Pontificia Comillas de Madrid,«[...] debemos empezar a pensar en nuevos modos de abordar el fracaso de las adopciones que no es, ni más ni menos, que buscar nuevas formas de entender el éxito de las adopciones »⁵.

Detenerse más sobre las posibles definiciones o al menos indicadores del fracaso o, al contrario, de éxito de una adopción internacional, es una primera etapa inicialmente relacionada con la recolección de datos estadísticos que se produce no sin plantear importantes desafíos.

Además, la prevención y gestión de las situaciones de fracaso sólo pueden ser provechosas mediante una mayor colaboración entre todos los actores involucrados a nivel nacional e internacional (autoridades administrativas y judiciales, gobiernos, organismos acreditados de adopción, profesionales de la salud y de la educación, psicólogos y psicoanalistas, trabajadores sociales, investigadores, la sociedad civil, mediadores, etc.) y caracterizados por la transparencia en cada Estado (el expediente del niño, la evaluación de los futuros padres adoptivos, etc.) Este enfoque debe guiarse también por las investigaciones actuales sobre el interés superior del niño conforme a las leyes nacionales e internacionales.

El marco legal y la voluntad y acciones de colaboración son, por lo tanto, esenciales y deben reforzarse a través de estrategias diversas sobre las cuales varios países y profesionales han reflexionado. A esto se añade la intervención de profesionales formados y supervisados, capaces de escuchar amablemente a la familia en dificultad y de detectar las competencias de cada uno de sus miembros con el fin de salir de la crisis en la cual se encuentran a nivel individual y familiar, y que la salida de esta crisis resulte en una nueva cohesión familiar o una ruptura temporal o definitiva del vínculo. Un acompañamiento que se caracteriza por servicios especializados antes y posteriormente a la adopción en las que la accesibilidad geográfica, económica y la continuidad garantizan la calidad, la cual es imprescindible para el éxito de una adopción.

El SSI expresa su cordial agradecimiento a las 19 Autoridades Centrales de adopción (ACs, en adelante) así como a los organismos acreditados para la adopción (OAAs, en adelante), a los miembros del SSI y a otros expertos independientes que han contribuido a esta encuesta⁶. El SSI se complace en presentar los resultados de la misma a continuación. Este resumen tiene como objetivo elaborar la futura guía profesional sobre los fracasos en la adopción internacional que estará disponible durante el transcurso del año 2017. Una parte de este resumen será, pues, incluida, en la publicación que se está desarrollando.

I. Cualificar y cuantificar los fracasos en la adopción internacional: ¿misión imposible?

De las respuestas a la encuesta del SSI/CIR, se concluye que, al día de hoy, no existe una definición oficial y unánime de fracaso en la adopción internacional, ni a nivel legislativo ni práctico, un vacío que ciertas ACs subrayaron y que les gustaría ver colmado⁷. Vista la

⁵ Gómez Bengoechea, B, Berástegui Pedro-Viejo, A y Adroher Biosca, S (2015), *Se busca familia para un niño. Perspectivas psico-jurídicas sobre la adoptabilidad*, Dykinson S.L, pág. 119.

⁶ Autoridades Centrales: Baviera, Renania, Renania Pelatinado y Hessen y la AC federal (Alemania), Armenia, Australia, Bélgica (Comunidad flamenca), Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Rumanía, Suecia y Vietnam; OAAs: Agence Française de l'Adoption, COFA - Comité de Cognac –Adoption et Parrainage de Charente (Francia) y Centro italiano Aiuti all'Infanzia- CIAI (Italia); SSI: Países Bajos (Anneke Vinke, experta independiente en adopción); EFA (Enfance et Familles d'Adoption, Francia).

⁷ Sin embargo, es preciso mencionar que uno de los Estados australianos ha desarrollado una política específica relativa a la gestión de los casos de fracaso en la adopción internacional.

multiplicidad de situaciones a las que se refiere la noción de fracaso, parece juicioso identificar los indicadores que permiten, de forma tan precisa como sea posible, reflejar esta diversidad e intentar categorizar los tipos de fracaso.

A. Indicadores a nivel práctico

Se observa una situación de fracaso en la adopción internacional cuando circunstancias difíciles han puesto en peligro la coexistencia de la familia adoptiva y el establecimiento o el mantenimiento, a nivel emocional, del vínculo de filiación; por lo que a veces se produce y requiere la intervención de los servicios de protección de la infancia y de adopción. Según el grado de gravedad de los problemas encontrados en el seno de la familia adoptiva, pueden observarse diversas figuras que llevan a una separación que puede revestir diferentes formas:

1. Fracasos invisibles:

Separación invisible: coexistencia familiar sin vínculo de apego sólido y protector

Estos fracasos se refieren a los casos en los que el adoptado y los demás miembros de la familia adoptiva viven bajo el mismo techo sin que se haya creado «un vínculo mutuo, sólido, realmente satisfactorio y auténtico», según Johanne Lemieux. «La adopción permanece [...] en un simple estado de hecho puramente legal sin profundidad afectiva, sin ningún efecto beneficioso ni para el desarrollo del niño ni para el desarrollo del padre y de la familia entera»⁸. Si bien estas adopciones no desembocan en una ruptura o una pseudorruptura (separación de hecho), se trata de adopciones que no se han realizado plenamente en el plano psicosocial y pueden categorizarse como **fracasos invisibles**.

La AC luxemburguesa habla de una situación en la que, desde un punto de vista clínico, la medida de protección de la adopción no ha funcionado porque ha llevado a un ejercicio de la paternidad insuficiente o inadecuado en relación a las necesidades específicas del adoptado y no se han o se han identificado poco las necesidades del adoptado.

Separación de hecho o pseudorruptura (término empleado por Ana Berástegui Pedro-Viejo)

Esta se refiere a situaciones donde la coexistencia de la familia adoptiva es interrumpida sin poner en funcionamiento el sistema de protección de la infancia o la intervención de los servicios sociales. Esta situación se caracteriza por una separación de hecho del adoptado con su familia adoptiva, por ejemplo, a través de la colocación de este último en un centro de tipo institucional o de otro tipo. Estos fracasos no son, pues, rastreables.

2. Separación temporal resultante de una decisión judicial o administrativa

Sobre la base de las propuestas formuladas por la AC francesa, estas situaciones se refieren a los casos en los que el niño está bajo el sistema de protección de la infancia durante un tiempo determinado y que, a pesar de que no regresa con la familia, el niño mantiene el vínculo con esta última. En virtud de las normas internacionales⁹, es preciso garantizar una revisión periódica de la medida de protección del niño y decidir, tan pronto como sea posible, una nueva colocación familiar. España, por ejemplo, ha establecido plazos en su Ley 26/2015¹⁰, con el fin de dar prioridad a las medidas familiares estables más que a las temporales.

⁸ Extraído de Lemieux, J (2016), *L'adoption: Mieux vivre les trois premières années après l'arrivée de l'enfant- Les clés d'une adoption réussie*, Adopte parentalité, Québec América, pág. 92.

⁹ Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, párrafos 53, 57, 58 y 67.

¹⁰ Ley No. 26/2015 de modificación del sistema de protección de la infancia y a la adolescencia. Disponibles en: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/29/pdfs/BOE-A-2015-8470.pdf> (consultado el 13 de octubre de 2016).

3. Separación definitiva resultante en una ruptura total de la adopción

Esta última se produce cuando, posteriormente al ingreso del niño al sistema de protección y su colocación temporal, los padres adoptivos expresan claramente el deseo de abandonar al niño y efectúan los trámites administrativos y judiciales en este sentido. El Estado va a entonces a asumir la tutela del niño y la adopción se considerará definitivamente rota¹¹. Ciertas obligaciones parentales en relación al niño adoptado pueden a su vez subsistir (véase I.B.3).

La AC española define la ruptura de la adopción como una experiencia de abandono que se produce en niños que ya han sido anteriormente en sus vidas víctimas del abandono y para los que la adopción ha significado una medida de protección definitiva en la que se ha invertido mucho tiempo y esfuerzo. Esta situación puede igualmente producirse en la edad adulta, a veces incluso de manera casi “natural” (distanciamiento).

Como lo subraya la AC francesa, es a su vez muy difícil apreciar en la práctica el carácter temporal o definitivo de una ruptura, sobre todo a corto y mediano plazo.

Por parte de los Estados de origen, Perú mencionó que no dispone de una definición estándar de fracaso en la adopción internacional y solamente conoce de este tipo de situaciones cuando se le informa a través de informes post-adoptivos de que el niño está colocado en una familia de acogida o en un centro y que el Estado de recepción asume su protección.

B. Indicadores jurídicos

Generalmente se realiza una distinción entre el fracaso antes o después de pronunciarse la decisión administrativa o judicial final de adopción. Si observamos a los Estado Unidos, se realiza tal distinción a través del empleo de términos como “ruptura” (*disruption*) y “disolución” (*dissolution*)¹².

¹¹ Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, párrafos 53 y 54.

¹² ¿Que es una **ruptura** (*disruption*) ?

El término *ruptura* se utiliza para describir un procedimiento de adopción que finaliza después de que el niño haya sido colocado en una familia adoptiva, pero antes de que la adopción finalice legalmente; se produce el regreso del niño, o la entrada, en una familia de acogida o su colocación con unos nuevos padres adoptivos.

¿Que es una **disolución** (*dissolution*) ?

El término *disolución* se utiliza generalmente para describir una adopción en la que se ha roto el vínculo legal entre los padres adoptivos y el niño adoptado, de manera voluntaria o involuntaria, después de que la adopción haya finalizado legalmente; se produce el regreso del niño, o la entrada, en una familia de acogida o su colocación con unos nuevos padres adoptivos.

Extraídos del Child Welfare Information Gateway, https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/s_disrup.pdf (consultado el 13 de octubre de 2016).

1. Fracaso antes del pronunciamiento de la decisión final de adopción (artículo 21 del Convenio de La Haya de 1993)

En las situaciones que abarca el artículo 21 del Convenio de La Haya de 1993¹³, el fracaso se manifiesta generalmente por una colocación definitiva del niño fuera de su familia. La separación puede producirse en el transcurso de un periodo de prueba de la vida en común o durante el acogimiento pre-adoptivo que puede efectuarse ya sea en el Estado de origen, o en el Estado de recepción, factor que tendrá un impacto en el derecho común aplicable. Es indispensable la estrecha cooperación de todos los actores involucrados –elemento clave del Convenio de La Haya de 1993.

En Alemania, por ejemplo, según la información transmitida por la AC de Renania, la ley relativa a la aplicación del Convenio de La Haya de 1993 refuerza el art. 21 del Convenio de La Haya de 1993 y confiere al niño un derecho de residencia temporal en Alemania durante el periodo de prueba.¹⁴

España precisa haberse encontrado con varios casos de rupturas en materia de adopción durante la fase de acogimiento pre-adoptivo del niño, estando el niño ya en territorio español. Según la AC española, los servicios de protección de la infancia son competentes para detectar este tipo de casos y reaccionar en virtud de las obligaciones que les son conferidas por la legislación nacional aplicable en materia de protección de la infancia.

En caso de que el **fracaso sea definitivo**, debe encontrarse otra solución familiar para el niño, que requerirá cooperación a este efecto entre los diversos actores involucrados, a saber, las ACs del Estado de recepción y del Estado de origen, los servicios de protección de la infancia, la institución o la familia de acogida donde se encuentra (encontraba) el niño, así como el OAA potencialmente implicado.

2. Fracaso después de la decisión final de adopción (Convenio de La Haya de 1996)

Cuando surgen dificultades en el seno de la familia adoptiva después de que se haya adoptado la decisión de adopción, se aplica el derecho común del Estado de recepción (por ejemplo,

¹³ Artículo 21 (Convenio de La Haya de 1993):

1. Si la adopción debe tener lugar en el Estado de recepción tras el desplazamiento del niño y la Autoridad Central de dicho Estado considera que el mantenimiento del niño en la familia de recepción ya no responde a su interés superior, esta Autoridad Central tomará las medidas necesarias para la protección del niño, especialmente para:

- a) retirar al niño de las personas que deseaban adoptarlo y ocuparse de su cuidado provisional
- b) en consulta con la Autoridad Central del Estado de origen, asegurar sin dilación una nueva colocación del niño para ser adoptado en el futuro o, en su defecto, una colocación alternativa de carácter duradero; la adopción del niño solo podrá tener lugar si la Autoridad Central del Estado de origen ha sido debidamente informada sobre los nuevos padres adoptivos.
- c) como último recurso, asegurar el retorno del niño al Estado de origen, si así lo exige su interés.

2. Teniendo en cuenta especialmente la edad y grado de madurez del niño, se le consultará y, en su caso, se obtendrá su consentimiento en relación a las medidas a tomar conforme al presente artículo.

¹⁴ §6 Abs. 3 AdÜbAG disponible en : http://www.gesetze-im-internet.de/ad_bag/ (consultado el 11 octubre de 2016).

Renania-Palatinado y Hessen en Alemania¹⁵, Dinamarca¹⁶, España¹⁷, Francia¹⁸, Italia¹⁹, Noruega²⁰, Nueva Zelanda²¹ y Suecia²²).

En Italia, según el OAA CIAI²³, dos situaciones pueden ocurrir: el fracaso puede tener lugar antes de que las autoridades italianas hayan reconocido y transcrito la decisión de adopción pronunciada en el país de origen, o cuando la decisión haya sido reconocida como un acogimiento temporal de 12 meses (equivalente a un acogimiento familiar). En ambas situaciones, el niño no adquiere, ni el estatus de hijo de los padres adoptivos, ni la nacionalidad italiana. El derecho común italiano²⁴ sobre las familias de acogida y la adopción es entonces aplicable al niño extranjero que se encuentra en estado de abandono.

La AC danesa precisa que, en este sentido, una vez finalizada la adopción, no tiene ninguna autoridad con la familia adoptiva. Su último contacto con la familia adoptiva se lleva a cabo a través de una visita al domicilio para elaborar el primer informe post-adoptivo y dirigir a la familia a los servicios post-adoptivos y otros servicios pertinentes. Posteriormente a esto, las autoridades de protección de la infancia a nivel local son las competentes para garantizar el bienestar del niño²⁵, una situación idéntica en numerosos países como Noruega²⁶.

En caso de fracaso, se aplican entonces las medidas de colocación temporal del niño previstas en la ley de protección de la infancia del Estado de recepción. De estas medidas, puede resultar que se coloque al niño en una familia de acogida o en una institución, la retirada de la patria potestad, o incluso la revocación de la adopción en casos extremos en los que la ley del país concernido lo permite (véase I.B.3), etc. En este punto, al SSI le parecen oportunas

¹⁵ Sozialgesetzbuch Achten Buch/ SGB VIII: arts. 27 y siguientes en caso de dificultades encontradas por la familia y los arts. 33 y 34 cuando el niño ha sido separado temporalmente de su familia.

¹⁶ Danish Act on Social Services.

¹⁷ Art. 172 del Código Civil “Cuando la Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores constate que un menor se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda (...).”

¹⁸ En casos de fracaso van a aplicarse las leyes y los reglamentos de derecho común relativos a los niños abandonados y/o bajo el sistema de bienestar social de la infancia. El fracaso en la adopción se hace patente cuando los padres firman un procedimiento verbal de devolución del niño en vista de admisión en calidad de tutelado por el Estado y que no se retractan en un plazo de dos meses. Pueden igualmente firmar un consentimiento a la adopción. Además, según el art. L 224 -1 del Código de acción social y de familias, el lugar y modalidad de colocación del niño, si es tutelado por el Estado, se decide por el presidente del Consejo Departamental junto con el tutor o el consejo de familia.

¹⁹ Ley 184/1983: art. 35 (fracaso de adopción antes del reconocimiento por Italia de la decisión de adopción pronunciada en el país de origen); art.37 bis (disposiciones legales italianas sobre el acogimiento familiar y la adopción en caso de fracaso de adopción antes del reconocimiento de la decisión de adopción) y art.27 (la transcripción de la decisión de adopción pronunciada en el extranjero confiere a la adopción un carácter irrevocable).

²⁰ Norwegian Child Welfare Act de 1992.

²¹ Children, Young Persons and Their Families Act 1989 – que consagra el principio de subsidiariedad – solicita en primer lugar una conferencia formal del grupo de familia para compartir información y realizar una planificación.

²² Social Services Act Chap.5, Section 1: “*The local social welfare committee shall satisfy any special need for support and assistance that might exist after an adoption case or matter has been determined*”.

²³ Centro italiano Aiuti all'Infanzia, voir <http://www.ciai.it/>.

²⁴ Supra 19.

²⁵ Danish Act on Social Services

²⁶ Cuando ha finalizado la adopción y una vez que el niño ha llegado a Noruega, este se beneficia de los mismos derechos de acceso a los servicios de salud y de protección de la infancia que todos los niños noruegos. El niño va a identificar desde entonces la responsabilidad de los servicios de protección de la infancia locales, disponibles al nivel de la municipalidad en la cual reside el niño, y ya no más de la responsabilidad de la autoridad central para las adopciones internacionales.

aquellas leyes de protección de la infancia que, como en Nueva Zelanda o Alemania (Baviera), garantizan la correcta aplicación del principio de subsidiaridad y dan preferencia a las medidas temporales de tipo familiar, conformes con la Convención sobre los Derechos del Niño y las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (Directrices, en adelante). La AC chipriota precisa además que, en caso de abuso o negligencia del niño, los servicios sociales deben, en aplicación de la legislación nacional en vigor, tomar todas las medidas necesarias para proteger al niño en cuestión, incluyendo la separación de su familia (biológica o adoptiva).

Por parte de los Estados de origen, Vietnam prevé en su ley sobre la adopción No. 52/2010/QH12, en vigor desde el 1 de enero 2011, dos figuras posibles: la revocación de la adopción (véase I.B.3) y la repatriación de niños vietnamitas adoptados en el extranjero. Una circular de 2016²⁷ ha precisado recientemente la gestión de los fracasos en los casos en los que el niño está aún en territorio vietnamita y desde que el niño ha dejado Vietnam y reside en el Estado de recepción (véase II.A.1). Estas disposiciones aportan un marco legal a la cooperación tal y como requieren las Convenciones de la Haya de 1993 y de 1996²⁸.

En India, los párrafos 19 y 20 de las nuevas Líneas Directrices sobre adopción de 2017²⁹ establecen obligaciones en el marco de un fracaso de adopción internacional o cuando existe el riesgo de llegar a un fracaso tal como la obligación de consultar la misión diplomática india con vista a la colocación del niño en una nueva familia adoptiva..

También es interesante mencionar que en Rusia, en su acuerdo bilateral con Francia, según la información proporcionada por la Agencia francesa de adopción, se prevé que en caso de fracaso o de una situación alarmante, puede establecerse un intercambio entre la AC, caso por caso.

3. Revocabilidad/irrevocabilidad de la adopción

En caso de que la separación resulte definitiva, la ruptura judicial de adopción no puede, sin embargo, efectuarse. En efecto, la adopción internacional es, en numerosos países, plena y no puede ser revocada, salvo excepción.

²⁷ Joint Circular No. 03/2016/TTLT-BTP-BNG-BCA-BLDTBXH *guiding on following up the development of Vietnamese children adopted by foreigners and children protection in necessary circumstances.*

²⁸ Una vez que la adopción internacional ha finalizado, las medidas dirigidas a la protección del niño entran en el ámbito de aplicación del Convenio de La Haya de 1996 cuyas disposiciones pueden llegar a ser útiles en ciertas situaciones:

- Cuando poco tiempo después de finalizada la adopción internacional, la decisión de adopción es declarada nula o revocada en el Estado de recepción. Deben entonces tomarse medidas relativas al cuidado del niño, a pesar de que el Estado de origen puede seguir interesado por la protección del niño. El mecanismo de transferencia de competencias previsto por los arts. 8 y 9 del Convenio de La Haya de 1996 podrían permitir implicar a las autoridades del Estado de origen.
- En la situación extremadamente poco común en la que las autoridades del Estado de origen del niño estén muy preocupadas por el riesgo al cual ese niño podría estar expuesto en relación a sus nuevos padres, podría invocarse el art. 32 para pedir al Estado de
- recepción considerar tomar medidas de protección concerniendo al niño. Cuando un Estado de recepción considera tomar una medida de protección relativa al niño, mientras que el Estado de origen tiene información útil para la protección del niño, el Estado de recepción podría recurrir al art. 34 para pedir al Estado de origen para comunicárselo.

²⁹ Disponibles en inglés en el SSI/CIR.

a) Irrevocabilidad de las adopciones plenas salvo excepción

Principio: irrevocabilidad de la adopción plena

En un número elevado de países, la adopción internacional reviste un carácter irrevocable debido a su naturaleza plena³⁰. Es entonces imposible que tenga lugar una ruptura judicial de la adopción, tal y como lo precisan varias ACs que han respondido a la encuesta, como la AC de la Comunidad flamenca de Bélgica³¹ o de Luxemburgo³². En caso de surgir problemas, la situación se rige por las normas generales de la protección de la infancia.

Excepción: revocabilidad de la adopción plena

Sin embargo, diversas AC han mencionado las situaciones excepcionales previstas por su ley, en las cuales puede revocarse una adopción plena y entonces el Juez puede decidir una nueva adopción³³. Además, la AC danesa precisa que la adopción puede ser revocada en casos excepcionales precisados por su ley en materia de adopción³⁴ y que la petición de revocación

³⁰ SSI/CIR (2012). *Analyse comparative sur l'adoption simple et plénière*. Disponible en [inglés](#) y [francés](#) en la página web del SSI, bajo la pestaña del CIR.

³¹ Civil Law 356-1: “full adoption gives the child the same rights and duties as a child born from the adopters”.

³² La adopción plena es irrevocable en Luxemburgo (art. 368.3 del Código Civil) y la adopción simple puede ser revocada por motivos graves (art 366 del Código Civil). Es preciso tener en cuenta que la mayoría de las adopciones internacionales son adopciones plenas.

³³ Ejemplos:

Comunidad flamenca de Bélgica:

Art. 347-1 Código Civil: Un niño que ha sido adoptado, sea en adopción simple o plena, puede ser adoptado nuevamente, en adopción simple o plena, si cumple con todas las condiciones necesarias para la creación de una nueva adopción, es decir::

1° El anterior adoptante o adoptantes fallecieron;

2° La adopción anterior ha sido revisada o la adopción simple anterior en relación con el o los adoptantes ha sido revocada;

3° Existen razones muy convincentes que requieren que se declare una nueva adopción a petición de la Fiscalía.

Francia:

El art. 360 del Código Civil prevé la posibilidad de que posteriormente a una adopción plena, se decrete una adopción simple por motivos graves.

Rumanía:

La terminación de una adopción es regulada por los arts. 475 – 482 del Código Civil.

La adopción se termina por:

- disolución, o
- cancelación, o
- cuando es declarada nula de conformidad con la ley.

Art. 476 (2): La adopción también puede disolverse cuando es necesario que, respecto del adoptado, se tomen medidas de protección especial, si la disolución de la adopción es en el interés superior del niño. En este caso, la adopción es disuelta a la fecha de la orden judicial definitiva que establece la medida de protección de conformidad con la ley.

Art. 477 (1): La adopción puede ser disuelta a petición del adoptado o de la familia adoptiva, si el adoptado amenaza las vidas de sus ascendientes o descendientes, así como si el adoptado es culpable de delitos en contra de los adoptantes, que son sancionados mediante encarcelamiento de mínimo dos años de conformidad con la ley.

Es preciso tener en cuenta que la ley rumana no distingue entre las adopciones nacionales e internacionales en la normativa relativa a la revocación de las adopciones.

³⁴ *Danish Adoption (Consolidation) Act* No. 392 de 22 de abril de 2013. Disponible en: www.ast.dk (consultado el 11 de octubre de 2016) Extractos :

Tres posibilidades de revocación:

- Si el niño tiene 18 años o más, un decreto de adopción puede ser revocado *cuando el adoptante y el adoptado están de acuerdo en la revocación*. Esta es la única condición para la revocación.

debe dirigirse a la AC designada como tal, en base al Convenio de La Haya de 1993. Entre los casos excepcionales, figura la posibilidad de revocar una adopción a través de una decisión legal, por ejemplo, cuando el adoptante es culpable de una falta grave o ha incumplido persistentemente sus obligaciones parentales; una situación que, según el SSI/CIR no debe eximirle de ciertas obligaciones respecto del niño, tales como mantener los derechos hereditarios, el pago de una pensión alimenticia³⁵, etc.

b) Revocabilidad de las adopciones simples

Por el contrario, ciertos países prevén la posibilidad de revocar adopciones simples: la AC de la Comunidad flamenca de Bélgica menciona esta posibilidad, si bien nunca se ha encontrado en la práctica en este supuesto en materia de adopción internacional³⁶.

La AC francesa subraya la posibilidad de empezar un procedimiento de revocación de la adopción simple, situación que objetiva un fracaso.

Por parte de los Estados de origen, Vietnam prevé en su ley en materia de adopción, así como en la susodicha Circular de 2016, la posibilidad de revocar la decisión de adopción internacional si el niño se encuentra aún en territorio vietnamita en el momento del fracaso. Se busca entonces otra familia para el niño por las autoridades competentes vietnamitas. Puede solicitarse al OAA o a la AC del Estado de recepción buscar una familia alternativa para el niño.

Propuesta de definición de un fracaso en la adopción internacional sobre la base de los indicadores sugeridos:

Un fracaso en adopción internacional se produce cuando existen dificultades temporales irremediables para el/la (futuro/a) adoptante y el/la (futuro/a) adoptado/a, ya sea antes de la decisión de adopción, o después, y que pueden conducir a una ruptura de vínculos.

Cabe mencionar que existen fracasos en la adopción internacional que son invisibles cuando hay una separación que no resulta en una decisión administrativa o judicial de colocación del niño, o cuando pese a la coexistencia de la familia adoptiva no se ha creado ningún vínculo de afecto sólido y protector.

Se recomienda encarecidamente a los Estados de recepción y de origen incluir estas situaciones de fracaso y su gestión en una ley como lo han hecho España, Vietnam e India por ejemplo.

-
- Si el niño es menor de 18 años, el decreto de adopción puede ser revocado *si el adoptante y los padres biológicos del niño adoptado están de acuerdo, y si la revocación redunde en el interés superior del niño*. También es una condición para la revocación de un decreto de adopción de un niño menor de 18 años que *el niño regresa a una relación jurídica con su familia biológica*.

En Dinamarca, también es posible revocar un decreto de adopción por orden judicial, pero únicamente si el adoptante es culpable de un comportamiento inadecuado grave hacia el niño o falta constantemente en sus obligaciones parentales respecto del niño, o si, por cualquier razón, una revocación del decreto de adopción es considerado de fundamental importancia para el bienestar del niño.

³⁵ Por ejemplo: **África del Sur**: High Court, Johannesburg, Case No. 13040/2013 Turner IAIN Grant, párrafos 25, 37 y 63; **Argentina**: *La Nación*, 15 de diciembre de 2015, *Fijan una cuota alimentaria por renunciar a la adopción*. Extractos: “Los jueces de la Sala I de la Cámara Civil y Comercial de San Martín, Carlos Lami y Manuel Sirvén, fijaron alimentos equivalentes al 30% del sueldo de la madre en favor de los chicos por un plazo de cinco años. Ese período se fijó teniendo en cuenta el equivalente al de la guarda y puede finalizar si son nuevamente adoptados”.

³⁶ Código Civil, art. 354-1 e.f.

C. Recopilación de datos estadísticos

Aunque la recopilación de datos estadísticos relativos a los fracasos en la adopción internacional sea una tarea compleja, en base particularmente a la ausencia de definición común a nivel nacional e internacional, o incluso de la multitud de actores involucrados, no obstante, sigue siendo indispensable para mejorar el análisis, la prevención y la gestión de estas situaciones.

A partir de entonces, deben desarrollarse estrategias con el fin de suprimir los obstáculos existentes listados a continuación. Deben desarrollarse estrategias con el fin de superar los obstáculos existentes listados a continuación, y respecto de los cuales algunas opciones han sido compartidas mediante las respuestas recibidas a la encuesta.

1. Obstáculos para la obtención de datos estadísticos

Aunque estos datos permanecen todavía incompletos, empiezan a figurar en los informes anuales de ciertas ACs (u otros órganos) como en España, en Francia o incluso en los Estados Unidos de América, lo cual es un primer paso que muestra una cierta voluntad de acabar con los tabúes acerca de esta cuestión.

Sin embargo, se han encontrado numerosos obstáculos para obtener estos datos, como subrayan las respuestas a la encuesta:

- Falta de **consenso sobre la definición de fracaso** en la adopción y subjetividad de los profesionales en la apreciación de las situaciones de fracaso;
- Falta de **recolección sistemática, uniformizada, y obligatoria** de datos a nivel nacional;
- **Información/estadísticas sobre las situaciones de fracaso de adopción no transmitidas** por los servicios de protección a la infancia a la AC;
- **Falta de distinción entre las adopciones nacionales e internacionales;**
- Falta de **distinción entre niños adoptados e hijos biológicos en las estadísticas** proporcionadas por los servicios de protección de la infancia relativas a las situaciones de fracaso³⁷;
- **Secreto profesional** invocado por ciertos profesionales de la protección de la infancia;
- Dificultades para obtener estos datos en el marco de las **adopciones independientes y privadas.**

2. Datos estadísticos disponibles

Ciertas ACs compartieron algunas estadísticas que lograron recopilar o que les han sido comunicadas por los servicios de protección de la infancia, una realidad que merece ser acogida con beneplácito y fomentada. Asimismo, el SSI/CIR reconoce a los países que proporcionan estadísticas de fracasos sobrevenidos antes y después de la decisión de adopción, lo cual favorece una panorámica global de la problemática. No obstante, ninguno de estos datos son recopilados sobre la misma base, y también es imposible comparar estas cifras o sacar algunas conclusiones, sean cuales fueren.

³⁷ Tal y como lo precisa Anne-Marie Piché (Quebec), en la adopción internacional plena, los apellidos cambian por los de los padres adoptivos después de la decisión de adopción, de golpe, incluso si los Centros de niños conservan sus expedientes, es imposible rastrear los expedientes de adopción internacional en el sistema informático. De esta misma forma se refiere el artículo *Les échecs d'adoption, un tabou douloureux*, *Le Monde*, 1 de marzo de 2016, por el cual en las estadísticas no se permite distinguir a un hijo adoptado de un hijo biológico que ha sido tutelado por los servicios de bienestar social.

▪ **Estadísticas de fracasos antes de la decisión de adopción:**

La AC de Renania (Alemania), que también es la autoridad de protección de la infancia, contabilizó 121 fracasos en 2014 antes de la decisión de adopción. No obstante, estas estadísticas no distinguen entre adopciones nacionales e internacionales.

La AC danesa indica que sólo han experimentado algunos casos con fracasos antes de que la adopción se hubiera finalizada debido particularmente a la falta de recursos de los padres adoptantes potenciales y de las consecuencias que derivan de ello. Asimismo, mencionan la existencia de un caso relativo a un niño con necesidades especiales muy particulares. En Estados Unidos, el informe anual de la AC³⁸ proporciona estadísticas relativas a los fracasos en las adopciones internacionales realizados en países contratantes del Convenio de la Haya de 1993: tres colocaciones han resultado en un fracaso durante el año 2015, incluyendo dos niños que venían de China, y siendo médicas las razones del fracaso; la otra era relativa a un niño oriundo de Polonia de nueve años de edad. Estos tres niños se quedaron en su país de origen (véase, asimismo, Rumanía a continuación).

▪ **Estadísticas de fracasos después de la decisión de adopción :**

| Disponibles a través de las ACs | |
|---|---|
| Australia : Fracasos en los 12 meses posteriores a la colocación del niño | Las estadísticas sobre el desarrollo de la vida familiar 12 meses después que la adopción haya tenido lugar se publican por el Instituto Australiano de la Salud y del Bienestar (IABE) en su informe anual sobre las adopciones en Australia. No obstante, el IABE no registró ningún fracaso desde la publicación de sus primeras estadísticas en 2010-2011. Además, las ACs australianas a nivel nacional y territorial tienen conocimiento de ciertos casos de fracaso a pesar de que la inmensa mayoría de sus informes no registraron rupturas durante la última década. |
| Dinamarca : Cifra de solicitudes de revocación de la adopción gestionadas | Aunque los datos estadísticos en materia de fracaso en la adopción no se recopilen sistemáticamente, pueden compartirse ciertas cifras relativas al número de peticiones de revocación en la adopción tratados por esta última (véase I. B. 3. a.) . Entre 2010 y 2013, se presentaron pocas solicitudes a la AC danesa – entre una y siete cada año – incluyendo también las adopciones internacionales intrafamiliares. |
| España : Número de rupturas en materia de adopción internacional ³⁹ | Por primera vez en 2015, se han proporcionado las estadísticas relativas a las rupturas en materia de adopción que han tenido lugar en 2014 en el Boletín estadístico anual de la protección de la infancia ⁴⁰ . Sin embargo, la AC no facilitó un análisis global de estos datos, debido a que sólo 12 Comunidades Autónomas respondieron, de las cuales nueve no han registrado ninguna ruptura. Entre las siete rupturas señaladas por tres CC.AA., es posible deducir la tasa de fracaso respectivo en 2014: 3,16% para la Comunidad de Madrid, 2,38% para la de Castilla y León y 2,12% en Castilla-La Mancha. |

³⁸ Véase: https://travel.state.gov/content/dam/aa/pdfs/2015Annual_Intercountry_Adoption_Report.pdf (consultado el 11 de octubre de 2016).

³⁹ Recordemos que no existe una definición legal de una ruptura de la adopción en España. Resulta de la práctica que se produce una ruptura cuando los vínculos de filiación entre los padres adoptivos y el adoptado se han roto y que el cuidado del niño se confía a la autoridad administrativa responsable en materia de protección de la infancia.

⁴⁰ Disponible en :

http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/productos/pdf/Estadistica_basica_de_proteccion_a_la_infancia_17.pdf, pág.100. (consultado el 11 de octubre de 2016).

| | |
|--|--|
| <p>Francia : Número de admisiones de niños tutelados por el Estado en respuesta a un fracaso de adopción/ Número de situaciones difíciles</p> | <p>No existen datos completos sobre los fracasos en la adopción internacional. El único dato nacional al día de hoy se refiere al número de niños admitidos anualmente en calidad de tutelados por el Estado en respuesta a un fracaso en su adopción (informe anual del ONPE), y que son: seis admisiones en 2013, siete en 2014, sin distinguir, sin embargo, entre adopciones nacionales e internacionales. Además, en 2013, se han notificado tres situaciones difíciles a la AC francesa a nivel nacional frente a las 14 en 2014 y las 16 en 2016 (ver detalles disponibles en SSI/CIR).</p> |
| <p>Italia Fracasos de adopciones internacionales/ Número de niños acogidos después de un fracaso de adopción</p> | <p>Según una investigación realizada en 2003⁴¹ la tasa de fracaso de las adopciones internacionales realizadas en Italia en este periodo era de 1,7%. En 2014⁴², según otra investigación sobre los niños italianos viviendo fuera de su familia, se estimaba que al 31 de diciembre de 2010, 3% de los niños acogidos provenían de una familia adoptiva (sin distinción entre adopción nacional e internacional) y 1% de los niños habían sido nuevamente declarados adoptables después del fracaso definitivo de la adopción⁴³.</p> |
| <p>Rumanía 2005-2012: Suspensión de las adopciones internacionales (salvo por un miembro de la familia hasta el 3^{er} grado) Desde 2012: Recuperación de las adopciones internacionales únicamente por los ciudadanos rumanos residiendo en el extranjero (Ley n° 233)</p> | <p>Según los datos disponibles en los archivos de la AC rumana⁴⁴, se han registrado 43 fracasos en una adopción internacional, de los cuales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30 niños que nunca han salido de Rumanía: adopciones realizadas entre 1991-2001 con los EE.UU. (11), Italia (12), España (3), Chipre (1), Grecia (1), Irlanda (1) y Malta (1) ; - 8 fracasos en adopciones realizadas entre 1997-2000 relativas a niños que se encuentran en el Estado de recepción pero ya no están en su familia adoptiva (bajo el sistema de protección de la infancia); - 1 fracaso en una adopción internacional realizada en 1998 (en el Reino Unido) relativa un niño que no se ha adaptado a la familia adoptiva y ha sido nuevamente adoptado en el Reino Unido; es preciso mencionar que la <u>nueva adopción ha sido aprobada por los tribunales rumanos.</u> - 4 fracasos en adopciones internacionales realizadas entre 1991-2000 en EE.UU. (2), Canadá (1) y el Reino Unido (1) se han resuelto con el regreso del niño a Rumanía. |
| <p>Vietnam</p> | <p>Estadísticas recogidas desde la entrada en vigor el 1 de enero 2011 de la Ley No. 52/2010/QH12 sobre la adopción: 13 casos de fracasos en adopción internacional habiendo tenido lugar después de pronunciarse la decisión de adopción por parte de la autoridad vietnamita competente a nivel provincial. En tres de estos casos, el niño ya había dejado Vietnam para el Estado de recepción con sus padres adoptivos.</p> |

⁴¹ Commissione adozioni internazionali (2003). *“Percorsi problematici dell’adozione internazionale, Indagine sul fenomeno della “restituzione” dei minori adottati da altri Paesi”*.

⁴² Salvaggio et al., 2014.

⁴³ Según la información proporcionada por el CIAI: en 2011, en la región de Veneto, la tasa de fracaso de adopciones- nacionales e internacionales- se situaba bajo el 2%; en 2016, la región de Emilia Romagna estimó que entre 2006 y 2014, la tasa regional de fracaso de adopciones era de 2,86% y que a nivel estadístico el riesgo de fracaso era sensiblemente más alto en caso de adopción internacional.

⁴⁴ La Autoridad Nacional para la Protección de los Derechos del Niño y la Adopción y los datos sobre de los registros (peticiones de los adoptados, Autoridades Centrales, misiones diplomáticas de Rumanía.

| Disponibles a través de los OAA y/o las asociaciones de familias adoptivas u otras | |
|---|---|
| OAA Médecins du Monde (Francia) | Este OAA ha estudiado el destino de 582 niños adoptados internacionalmente de 2001 a 2005 a través de su intermediario ⁴⁵ . Se han observado situaciones de ruptura en el 2% de las adopciones . Un primer estudio llevado por el mismo OAA sobre los niños adoptados entre 1999 y 2000 dejaba constancia de una tasa del 3% . |
| Disponibles a través de estudios realizados por diversos investigadores en el mundo (véase III.B) | |

Estrategias para suprimir los obstáculos para la recopilación de datos estadísticos relativos a los fracasos de adopción internacional (sobre la base de las respuestas facilitadas por las ACs a la encuesta):

- Basarse en una definición común para recopilar los datos estadísticos a nivel nacional;
- Llevar a cabo un trabajo pedagógico, como lo hace la AC francesa a los servicios de adopción, las autoridades de protección de la infancia así como de OAA con el objetivo de sensibilizarles acerca de la importancia de brindar información sobre las situaciones críticas;
- Centralizar las situaciones de fracaso encontradas por los servicios sociales/de protección de la infancia, los OAA, poniéndolas en conocimiento de la AC a nivel nacional. La AC parece ser la institución más adecuada para centralizar estos datos para dar indicios de trabajo en materia de prevención y gestión de estas situaciones complejas tanto a nivel nacional como internacional.
- Incluir la obligación de registrar los datos sobre los fracasos de adopción en la ley como es el caso, por ejemplo, de la legislación de los EE.UU. según la cual los servicios sociales deben registrar las situaciones de niños que tienen como finalidad su acogimiento y los OAA deben señalar los fracasos de los que tienen conocimiento.⁴⁶

II. Los desafíos de la cooperación en los fracasos en la adopción internacional

Juega un papel esencial la estrecha cooperación a través de un diálogo directo y un intercambio de información continuo y transparente entre las ACs de los Estados de origen y de recepción, tanto en la prevención como en la gestión de las situaciones de fracaso. En efecto, esta cooperación debe poder asegurar que los derechos y necesidades del niño están garantizados en cada etapa del proceso de adopción para evitar que estas situaciones no se produzcan o,

En los casos en los que el proceso de adopción ha sido interrumpido por los futuros padres adoptivos en el Estado de origen, hemos tenido mucho contacto con la Autoridad Central del Estado de origen.

Fuente: AC Flamenca (Bélgica)

⁴⁵ Lebrault, M, André-Trevenec, G (2015), *Adoption internationale accompagnée. Devenir des enfants adoptés à l'international de 2001 à 2005 par l'intermédiaire de l'OAA Médecins du Monde, Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence* 63, págs. 141-156.

⁴⁶ Preventing Sex Trafficking and Strengthening Families Act of 2014 (Public Law 113-183), section 208, <https://www.congress.gov/113/plaws/publ183/PLAW-113publ183.pdf>.

si no han podido evitarse, que sean gestionadas de conformidad con las leyes de los Estados y los instrumentos internacionales de los cuales forman parte.

La ausencia de garantías según el art. 21 del Convenio de La Haya de 1993 (cooperación en caso de fracaso antes de la decisión) o de los arts. 8-9, 32 y 34 del Convenio de La Haya de 1996 (cooperación una vez finalizada la adopción internacional) es, no obstante, como lo precisa la AC francesa, susceptible de generar tensiones que comprometen el interés superior de niño, por ejemplo en caso de incomprensión entre los Estados cuando las exigencias de uno va en contra del derecho del otro.

Además, ciertos Estados han reflejado en sus respuestas las dificultades encontradas en materia de cooperación en el marco de las adopciones internacionales intrafamiliares (Dinamarca, Francia y Vietnam), como lo son la percepción errónea de ámbitos de aplicación del Convenio de La Haya de 1993 que, para ciertos Estados, no incluyen las adopciones intrafamiliares⁴⁷. La AC francesa se refiere a uno de sus casos concretos en el que un niño adoptado regresó con sus padres biológicos a iniciativa de los padres adoptivos, sin consultar las autoridades locales y centrales.

A. Cooperación internacional

1. Cooperación en caso de fracaso en el Estado de origen

Cuando el fracaso se produce en el Estado de origen, se entablará una cooperación entre la AC del Estado de origen y de recepción, el OAA potencialmente implicado y a veces la Embajada del Estado de recepción en el lugar, como precisa Dinamarca. También pueden intervenir las autoridades locales de protección de la infancia y el personal de la institución o la familia de acogida donde se encuentra(aba) el niño. La AC vietnamita precisa, en virtud de su Circular de 2016 anteriormente mencionada, que en tal caso, se revoca la decisión de la adopción internacional y el niño es mantenido en el entorno de cuidado donde se encuentra. La AC vietnamita, con el posible concurso de la AC del Estado de recepción y del OAA, va a intentar encontrar entonces a una nueva familia para el niño.

En el marco del tratamiento de estas situaciones, cooperamos con las Autoridades Centrales de los países de recepción así como con las Embajadas de estos países con la finalidad de intercambiar informaciones útiles para identificar soluciones a los casos que eran objeto de una encuesta.

Fuente: Autoridad Nacional para la Protección de los Derechos del Niño y la Adopción, Rumanía.

2. Cooperación en caso de fracaso en el Estado de recepción

Cuando el fracaso se produce en el Estado de recepción y deben decidirse medidas de protección en favor del adoptado, la cooperación se manifiesta mediante un intercambio de información entra la OAA y las ACs del Estado de recepción y el Estado de origen, un punto cuya importancia ha sido subrayada por diversos Estados de origen e introducido en la ley de algunos de ellos, como Perú⁴⁸ o también India (véase I.B), que requiere ser informado sobre

⁴⁷ Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, *Guía de buenas prácticas: La puesta en práctica y el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional*, párrafo 312.

⁴⁸ Resolución Ministerial No. 035-2016-MIMP - Directiva General No. 004-2016-MIMP, *Lineamientos Para el Control Post Adoptivo de Niños, Niñas y Adolescentes*, disponible en: http://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/resoluciones_ministeriales/rm_035_2016_mimp.pdf (consultado el 13 de septiembre de 2016).

toda nueva colocación del niño en caso de fracaso así como del seguimiento de este último, a través del envío de informes sociales regulares.

La AC española comparte sus experiencias de cooperación en la materia y precisa que mantiene informadas a las ACs de los Estados de origen a través de la elaboración de informes de seguimiento en el momento en que se produce un fracaso. Tales informes proporcionan información sobre las medidas de protección tomadas en favor del adoptado, ya se trate de una nueva colocación en adopción u otras medidas tales, como la colocación en familia de acogida o en una institución, así como las intervenciones profesionales de las que se han beneficiado los adoptados en el marco de su atención. Lo mismo ocurre con las ACs de los distintos Estados australianos que señalan mantener sistemática y regularmente informado al Estado de origen sobre la situación de la familia adoptiva y su evolución. También ocurre que solicitan información adicional por parte del Estado de origen sobre la vivencia pre-adoptiva del niño.

Este intercambio permite una **transparencia** entre las diferentes autoridades relativas a los motivos que han llevado a elegir tal o tal solución en el interés del niño y permite una **mejor colaboración en la implementación** de ésta.

Vietnam precisa en su Circular de 2016 que cuando un niño ha dejado Vietnam y reside en el Estado de recepción, las autoridades competentes de los dos Estados deben discutir y cooperar de manera estrecha para encontrar la solución que responda mejor al interés superior del niño. Además, Vietnam precisa que si todas las soluciones de cuidado del niño se han agotado y no están en situación de garantizar los derechos y necesidades del niño, la AC vietnamita acordará con la AC del Estado de recepción un potencial regreso del niño a Vietnam y activará entonces la colaboración con las autoridades competentes locales para generar las consecuencias del regreso sobre el niño. En la práctica, la AC vietnamita subraya que no se ha encontrado ningún caso de este tipo hasta ahora.

B. Cooperación interna

Frente a la multitud de actores involucrados en una situación de fracaso, la colaboración y la coordinación de las acciones de cada uno van a necesitar un diálogo abierto y centrado en el niño y sus necesidades y la búsqueda de un consenso en caso de divergencias de puntos de vista.

Así es como ciertas ACs han compartido sus experiencias de colaboración interna. La AC francesa menciona dos casos concretos a través de los cuales se pudo alcanzar un **consenso** sobre el modo de atención y acompañamiento del niño. Además, en el momento de conflicto entre los actores implicados en la gestión de un fracaso, puede recurrirse a un **mediador externo para realizar una reunión de supervisión**.

En Luxemburgo, tienen lugar reuniones regulares entre la AC, el OAA y la *Maison de l'Adoption*⁴⁹, con el fin de coordinar sus políticas y prácticas para discutir los diferentes problemas con que puedan encontrarse eventualmente.

⁴⁹ Organismo creado en 2007, independiente de las agencias de adopción y que no interviene en la realización propiamente dicha de las adopciones, que se encarga de apoyar a los padres adoptivos potenciales antes y después de la adopción.

Reforzar la cooperación para una mejor prevención y gestión de las situaciones de fracaso, a través de:

- Responsabilidades respectivas de los Estados de recepción y de origen con respecto a la ética y profesionalidad en cada etapa del proceso de adopción y de la adecuación de este último a los perfiles y necesidades individuales de los niños;
- Transparencia en el intercambio de información sobre los posibles padres adoptivos y el niño y la transmisión de información adicional solicitada por uno u otro Estado ;
- Comunicación periódica, particularmente a través de los informes post-adoptivos, información sobre la situación del niño en su nueva familia, sobre las posibles dificultades y los pasos efectuados para gestionar la situación;
- Promoción del diálogo directo entre ACs (OAs, etc.) del Estado de recepción y de origen en la gestión de las situaciones de fracaso y particularmente en el marco de las adopciones intrafamiliares;
- Búsqueda de un consenso tanto a nivel interno de un Estado como entre Estados, recurriendo a un mediador si fuera necesario, con el fin de preservar el interés del niño más allá de las divergencias y que sea oído en todo el transcurso del proceso;
- Inclusión de las preguntas de cooperación en caso de fracaso de la adopción internacional en los acuerdos de cooperación establecidos entre los países, por ejemplo;
- Inscripción de estos desafíos de la cooperación en la agenda de reuniones y seminarios internacionales como la Comisión Especial sobre el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1993 y del Convenio de La Haya de 1996;
- Promoción de la ratificación del Convenio de La Haya de 1996.

III. Análisis, prevención y gestión de las situaciones de fracaso en la adopción internacional

Sobre la base de situaciones/casos concretos compartidos a través de las respuestas a la encuesta del SSI/CIR, se han podido identificar factores de riesgo así como diversos medios para prevenir mejor y gestionar los fracasos.

A. Factores de riesgo identificados

Las respuestas a la encuesta del SSI confirman el hecho de que los fracasos en la adopción internacional no pueden ser atribuidos a un solo factor de riesgo, sino más bien a una combinación o una acumulación de factores de riesgo. Estos últimos están a veces relacionados con la capacidad de los padres adoptivos para educar a un niño con necesidades específicas, con el funcionamiento del sistema familiar, con las competencias/actitudes de los profesionales o aún más, al proceso de adopción en sí mismo.

1. Capacidad de los padres adoptivos para acoger a un niño con necesidades especiales

- Niños **más mayores**: cinco años y más (AC francesa), seis años y más (AC española), etc.;
- Adopciones de **grupos de hermanos** que a veces generan dificultades relacionadas con la posición de un niño en relación al otro (niño más problemático, por ejemplo) y en relación al conjunto de la familia;

Ejemplo de la situación de fracaso en base a la incapacidad de crear un vínculo de apego:

• El primer caso se refiere a una familia adoptiva en la cual no se han podido desarrollar los lazos/la relación emocional del adoptado de más de ocho años con sus padres adoptivos;

• En el segundo caso, el niño ha sido retirado de la familia adoptiva, a petición de esta última, debido a la incapacidad de crear un vínculo de apego emocional. Había finalizado, por tanto, un acompañamiento terapéutico.

• En otro caso donde el establecimiento del vínculo era crítico, la situación ha podido ser “reparada” gracias al acompañamiento profesional.

Fuentes: *Zentrale Adoptionstelle Bayern y Zentrale Adoptionstelle Landes Jugendamt Westfalen (Alemania)*

- **Presencia de hijos biológicos** en la familia que pueden ocasionar dificultades al niño adoptado a encontrar su lugar;
- Cambio demasiado brusco de las reglas;
- **Discapacidades y situación médica** del niño a veces mal evaluada;
- **Pasado traumático** del niño: situaciones de abuso repetidas y/o vivencia en una institución que le han marcado;
- Problemas de **comportamiento**;
- Trastorno de **afecto**;
- Inoportuna frecuentación de las **redes sociales**.

2. Perfil de los padres adoptivos y dinámica familiar

- **Edad** demasiado avanzada de los padres adoptivos;
- Falta de conciencia de sus propios límites psicológicos ;
- **Actitudes** de los padres adoptivos: nivel de exigencia/expectativas muy altas e irrealistas; impaciencia en relación al establecimiento de un vínculo de apego (que, por cierto, requiere más tiempo con niños más mayores); deseo de niño que no deja ver a los padres adoptivos los conflictos/problemáticas relativos a la adopción y transmite la necesidad de protección del niño a un segundo plano;
- Mayor importancia ligada al éxito escolar y a la integración social;
- Dificultad para **gestionar los comportamientos** del niño y detectar la intención que se esconde detrás de este comportamiento; fijación sobre los elementos negativos de la relación;
- Vacío a nivel de experiencia educativa o inadecuación del **modo de educación** (autoritario o sobreprotector, psicorrigidez) ;

- **Familias monoparentales**: impacto de la ausencia de pareja, recursos insuficientes a nivel económico o humano para hacer frente a grandes responsabilidades;
- Ausencia de apoyo del entorno;
- Situaciones difíciles/desestabilizantes sobrevenidas en los padres adoptivos: divorcio, accidente, enfermedad grave, pérdida de empleo, fallecimiento, etc.

3. Por parte de los profesionales

- Nivel de competencia profesional insuficiente (capacitación, modalidades de evaluación de las familias, condiciones de trabajo, estabilidad de los equipos, etc.);
- Falta de sesión de supervisión/subjetividad;

- Otorgamiento de la declaración de idoneidad a pesar de los informes previos desfavorables.

4. En los procesos de adopción

- **Segunda adopción** llevada a cabo demasiado pronto;
- Adopciones **independientes y privadas**;
- Evaluación y preparación insuficiente de los posibles padres adoptivos y del niño;
- Informaciones insuficientes relativas al niño;
- Existencia y calidad de los **servicios post-adoptivos**, falta de difusión y recurso limitado por las familias a estos últimos;
- Dificultades manifestadas por ciertos Estados de origen para obtener información sobre el seguimiento post-adoptivo del niño.

B. Medidas de prevención

Prevenir los fracasos en la adopción internacional implica garantizar que en cada etapa del proceso de adopción se garantizan los derechos del niño, es decir, que se sitúa al niño y sus necesidades en el centro del proceso. Prevenir es entonces reforzar estas etapas y adaptarlas a los perfiles actuales de niños con necesidad de adopción internacional:

➔ Recomendación 1: ajuste de la evaluación del niño

La prevención de fracasos en la adopción depende entre otras cosas de la evaluación de la adoptabilidad, en particular psíquica, del niño y de la calidad de las informaciones transmitidas sobre la historia de la vida de los niños (número de rupturas familiares o de acogida sufridas, características en el ámbito médico, de su desarrollo, educativo, etc.). De la calidad del expediente del niño dependerá, en gran medida, la calidad del *matching* (asignación). En efecto, a través de las informaciones disponibles sobre el historial del niño, los factores de riesgo van a poder ser identificados en sentido ascendente y guiar la elección de la familia más adaptada para acoger al niño.

La evaluación de la adoptabilidad del niño debe efectuarse por los profesionales competentes en el ámbito de la adopción internacional y sus especialidades. A este efecto, el SSI ha desarrollado instrumentos para los profesionales y los niños en el marco de su proyecto «Otro futuro es posible para los niños con discapacidad que viven en instituciones»: Un manual práctico para el uso de los profesionales así como un carné de vida (para más información, véase: <http://www.iss-ssi.org/index.php/fr/que-faisons-nous/cwd-fr>).

La AC vietnamita menciona su voluntad de mejorar la calidad de los expedientes de los niños y mencionar, entre otros, la atención especial que se realiza con los exámenes realizados en profundidad respecto de los niños afectados por una enfermedad. La AC rumana precisa, en cuanto a ella, el contenido de los informes sobre los niños: historial médico y personal, fase de desarrollo, particularidades y, cuando sea pertinente, necesidades específicas, capacidad de resiliencia del niño, opinión del niño sobre su proyecto de adopción recogido en función de su grado de madurez y desarrollo, fotografías recientes. Además, se ha subrayado la importancia de la cooperación entre Estado origen y Estado de recepción cuando se solicita más información sobre el niño, por ejemplo, particularmente si se trata de un niño mayor.

➔ Recomendación 2 : preparación del niño ajustada a su perfil

La preparación de los niños de mayor edad parece suscitar cada vez más la atención de los Estados de origen, habiendo mejorado su práctica en este ámbito en cierto número de ellos durante estos últimos años. La AC vietnamita menciona, al respecto, sus esfuerzos en aras a

proporcionar un apoyo a los niños a nivel psicológico y de aprendizaje de la lengua del futuro del país de recepción. Además, a través del intercambio de fotos y vídeos se favorece los primeros contactos con los futuros padres adoptivos para facilitar la integración del futuro niño.

En relación a la misma, la AC francesa subraya el trabajo desarrollado en Colombia para acompañar al niño en el momento de la determinación de su adoptabilidad y de su preparación con el fin de permitirle adherirse al proyecto que se le propone.

Además, el SSI/CIR ha tenido la oportunidad de publicar diversos artículos en su Boletín Mensual sobre las experiencias desarrolladas por ciertos Estados de origen, como Filipinas, Chile, África del Sur, Lituania o India con el fin de mejorar la calidad de la preparación del niño y particularmente de adaptarlo a la edad de este último⁵⁰.

En último lugar, en diversos países, entre ellos España⁵¹, se han desarrollado las competencias y proporcionado a los niños guías como la *Guía para niños y niñas adoptadas*.

➔ **Recomendación 3: Adaptación de la evaluación de los PAP**

Tal y como lo recalcó una de las ACs de un Estado de recepción, uno de los medios más eficaces para evitar los fracasos en la adopción es proceder a un **examen en profundidad de los candidatos a la adopción** en el momento de realizar la encuesta psicosocial y de incluir

términos tales como la estabilidad de la relación de pareja, los puntos de vista respectivos sobre la educación de un niño, la capacidad de aceptar al niño con sus necesidades (especiales), la importancia de decir a un niño que ha sido

De la misma forma, el proceso de evaluación debe **adaptarse al perfil de los niños** que son propuestos en adopción internacional.

- A este efecto, Noruega ha adoptado nuevas reglas en materia de adopción internacional en febrero de 2015 en virtud de las cuales se han introducido **criterios adicionales específicos** para los candidatos a la **adopción de niños de tres a cinco años**⁵².
- Nueva Zelanda, en concreto, está desarrollando un nuevo instrumento **“Parenting Plan”**, a través del cual se pregunta a los candidatos sobre la consideración de las necesidades concretas del niño adoptado que han imaginado y luego, en un momento posterior, desde la perspectiva del niño. Este plan será revisado y reescrito por los futuros padres adoptivos una vez se reciba la proposición de asignación (*matching*). Así verifican ellos mismos si el perfil del niño corresponde a lo que habían imaginado y en concreto cómo van a poder responder a sus necesidades: apoyo de su propia red social (familia extensa, amigos, comunidad), de profesionales (pediatras, ergo terapeutas, logopedas, etc.) y de especialistas.

adoptado y de apoyarle cuando manifiesta el deseo de buscar sus orígenes. Como lo subraya la AC sueca, en el momento de la evaluación de la aptitud de los candidatos, también debe prestarse atención a su **edad, estado de salud, cualidades personales y entorno social**. Entre

⁵⁰ Ver Boletín Mensual del SSI/CIR No. 181 de mayo de 2014 y No. 193 de julio/agosto de 2015.

⁵¹ Adoptia (2008), Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Gobierno Vasco. *Guía para niños y niñas adoptadas*. Disponible en: http://www.zuzendari.net/Argitalpenak/docs/120_diversidad/1202008001_Pub_EJ_adoptia_c.pdf (consultado el 11 de octubre de 2016).

⁵² El informe social debe reflejar si los padres adoptivos potenciales tienen la experiencia y el conocimiento acerca de niños mayores, adquiridos a través de la educación, un trabajo pertinente o sus propios hijos. Es importante que el informe social refleje la perspectiva y la comprensión de los padres adoptivos potenciales de las necesidades de un niño mayor. La experiencia y el conocimiento de otras culturas y otros idiomas también son factores pertinentes en la evaluación.

las competencias parentales requeridas pueden citarse la adaptabilidad psíquica o incluso la escucha y la adaptación.

Con la finalidad de **armonizar las prácticas** relativas a la evaluación de la capacidad de los candidatos a la adopción de un mismo país, se han desarrollado herramientas, como en Noruega. En este país, la nueva normativa de adopción de febrero 2015 asigna la responsabilidad de las investigaciones de carácter social a las cinco oficinas regionales subordinadas a la AC⁵³. En Francia, se han elaborado dos registros por la AC así como por representantes de autoridades competentes en materia de expedición de la idoneidad (certificado de aptitud de los candidatos adoptantes): uno sobre la información de los candidatos y otro sobre la petición de asignación concebida como una guía de trabajo. Debe mencionarse que se pretende que este documento continúe siendo confidencial para evitar que las evaluaciones sean sesgadas por una sobre-adaptación de los candidatos a los objetivos esperados.

Además, la duración del proceso de evaluación debe aprovecharse y ser vista como una oportunidad de **empezar a preparar** a los candidatos adoptantes.

➔ **Recomendación 4 : refuerzo del apoyo a los padres adoptivos (potenciales)**

❖ **Preparación obligatoria de los padres adoptivos potenciales y específica en caso de proyecto de adopción de niños con necesidades especiales**

Como se ha venido fomentando por organizaciones internacionales tales como el SSI, la preparación de los potenciales padres adoptivos debería constituir una obligación legal como en el caso de Dinamarca, particularmente desde enero 2016, así como en Bélgica, Luxemburgo, Suecia o Noruega. En otros lugares, este acompañamiento anterior a la adopción a veces existe en la práctica, sin que sea exigido por la ley.

Además, en Luxemburgo, donde la preparación es obligatoria, se proponen reuniones adicionales a los candidatos que se orienten a la adopción de un niño *mayor, de un grupo de hermanos o de un niño con un problema de salud física y/o mental*. Algunas semanas antes de la asignación del niño, se ofrece una sesión de cuatro horas de *preparación al encuentro*. En un Estado australiano, se refuerza la preparación de los candidatos para la adopción de niños de más de un año. La Comunidad francesa de Bélgica ha puesto en marcha en relación a la misma una preparación específica para los candidatos a la adopción de un niño con discapacidad⁵⁴.

Es interesante mencionar el caso de Rumanía que, cuando la ley del Estado de recepción lo permite, recomienda facilitar a los futuros padres adoptivos horas extras de preparación o, en casos extremos, ser sometidos a una reevaluación de su aptitud con el fin de asegurarse de que van a poder cumplir adecuadamente su rol de padres ante el niño propuesto.

Por último, se han desarrollado otros recursos, a veces disponibles en línea, con el fin de equipar a los (futuros) padres adoptivos⁵⁵.

⁵³ Antes, esta responsabilidad se atribuía a los municipios (428 municipios), es decir, en la práctica a los servicios locales de protección de la infancia.

⁵⁴ Boletín Mensual del SSI/CIR No. 191 de mayo de 2015, *Preparación específica para los candidatos a la adopción de un niño con discapacidad: El dispositivo innovador de la Comunidad Francesa de Bélgica*.

⁵⁵ España: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2010), *La aventura de adoptar. Guía para los solicitantes de adopción internacional*. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/docs/AccesibleLaAventuraDeAdoptar.pdf> (consultado el 11 de

Por último, desde su preparación, debería informarse a los padres adoptivos del apoyo post-adoptivo disponible y alentarse a los mismos a consultar los servicios sociales o de protección de la infancia para consejos o un apoyo desde que surgen problemas en el seno de la familia.

❖ **Obligaciones legales de proporcionar los informes post-adoptivos y realizar un seguimiento post-adoptivo de calidad**

Además de la importancia, en relación a los Estados de recepción, los OAs y los padres adoptivos, de cumplir sus obligaciones en relación al envío de informes de seguimiento post-adoptivos exigidos por el Estado de origen, las familias adoptivas tienen derecho, como toda familia, a contar con el apoyo de los servicios sociales y de los OAs para prevenir y ser acompañados en las dificultades que pueden encontrarse potencialmente. Además, en el sentido del art. 9 del Convenio de La Haya de 1993 y como recomendado por el Comité de los Derechos del Niño⁵⁶, países como Dinamarca⁵⁷, España⁵⁸, un Estado australiano⁵⁹ o Suecia⁶⁰ han introducido esta obligación de brindar apoyo en su ley interna. En Alemania, la ley relativa a los procedimientos de adopción prevé la oferta por parte del OAA de consejos y un apoyo en profundidad del niño y de los padres adoptivos antes de la colocación del niño y durante los primeros momentos de vida común, previa aceptación de estos últimos. En Italia, los servicios sociales comunitarios supervisan la adopción durante el primer y a veces el segundo año. En cuanto a la región de Véneto, la misma prevé una supervisión y un apoyo a la familia adoptiva hasta los 3 primeros años desde la llegada del niño.

Este apoyo post-adoptivo debería responder a las siguientes condiciones:

- **Reforzar las capacidades parentales**, por ejemplo a través de un coaching parental (Luxemburgo) ;
- **Sensibilizar, informar y alentar a las familias adoptivas a consultar**: los informes de seguimiento post-adoptivos exigidos por los Estados de origen, que pueden ser la oportunidad para analizar, detectar sus necesidades y orientarlas en consecuencia;
- **Ofrecer un acompañamiento continuo y duradero**: para asegurar esta continuidad, Dinamarca dispone de un sistema donde el asesor que hace el seguimiento a los padres

octubre de 2016); Adoptia (2008), Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Gobierno Vasco, *Guía de post adopción para familias*. Disponible en: https://www.educacion.navarra.es/documents/57308/57740/guia_postadopcion_familias.pdf/4aab0090-9fde-4cb5-90a2-dff6a8d88681 (consultado el 11 de octubre de 2016).

⁵⁶ Por ejemplo en sus observaciones finales a Italia en 2011 (http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fITA%2fCO%2f3-4&Lang=en): “El Comité recomienda al Estado parte que (...) vele por el seguimiento sistemático del bienestar de los niños adoptados durante los años anteriores, así como de las causas y consecuencias de la ruptura de la adopción”.

⁵⁷ Desde enero de 2016, todos los padres adoptivos daneses deben recibir una preparación así como consejos justo antes e inmediatamente después de la llegada del niño para garantizar el mejor comienzo posible para esta nueva familia.

⁵⁸ La Ley de Adopción Internacional 54/2007, modificada por la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, estipula en su art- 5.1 i) que corresponde a las entidades públicas “establecer los recursos cualificados en materia de apoyo post-adopción y de mediación en relación a la búsqueda de orígenes, para un cuidado adecuado de los adoptados y los adoptantes, entre los que podrán estar encargados los organismos acreditados o los organismos autorizados”.

⁵⁹ En un Estado australiano, la AC tiene el mandato legal para sostener a las familias y supervisar la adopción durante los 12 primeros meses a contar desde la colocación, y durante más tiempo, de ser necesario.

⁶⁰ La Ley sobre servicios sociales precisa en su capítulo 5, sección 1, que los comités municipales de bienestar social deben satisfacer toda necesidad específica de apoyo y asistencia que podría ser necesaria o cuando se ha identificado un problema. Esta responsabilidad nace inmediatamente después de que la adopción haya finalizado, que esto hubiera tenido lugar en el Estado de origen o en Suecia a través de un tribunal sueco.

adoptivos es el mismo antes y después de la concreción del proyecto de adopción y la llegada del niño en la familia⁶¹. En Luxemburgo, la Casa de adopción⁶² proporciona un acompañamiento antes y después de la adopción a los adoptantes y a los adoptados durante todo el transcurso de su vida.

➤ **Proponer un apoyo diversificado:** en Dinamarca o en Luxemburgo, se proponen diversos servicios a las familias adoptivas: consultas psicológicas y de psicomotricidad relacional, talleres psico-corporales, grupos de niños adoptados más mayores o incluso apoyo a los adoptados adultos, apoyo a la familia extensa o incluso a los profesionales que están en contacto con el niño (escuela, pediatras o médicos de familia, etc.). En Francia, se han puesto en marcha una treintena de consultas médicas o de psiquiatría infantil especializadas en adopciones y ofrecen a las familias adoptivas su ayuda para poner de relieve las situaciones difíciles y encontrar soluciones⁶³.

➤ **Accesibilidad geográfica y económica.**

➔ **Recomendación 5: adaptación de la etapa de *asignación (matching)* en el contexto de la adopción internacional**

La etapa de asignación, momento crucial donde se va a elegir a la familia considerada como la más apta para responder a las necesidades del niño, debe recibir toda la atención de los actores de la adopción. Es así como en países como Bélgica o Rumanía, para citar sólo algunos, han incorporado en su ley el detalle de esta etapa clave en el proceso de adopción para garantizar que se desarrolle en el interés superior de cada niño, a saber: que sea implementada por un equipo de profesionales de varias disciplinas e independientes, disponiendo de una evaluación legal, médica y psicosocial de los futuros padres adoptivos y del niño adoptable suficientemente completa como para poder tomar una decisión clara y escoger a los padres en los cuales el perfil es el más adaptado a las patologías potenciales del niño, o incluso a su edad. Además, en caso de necesidad, la posibilidad de recurrir a la opinión de un tercero experto en adopciones debería ofrecerse al equipo a cargo de la asignación.

Además, Noruega ha desarrollado un nuevo dispositivo para la **asignación de niños con necesidad especiales** que debe aprobarse por un órgano independiente llamado *Professional Adoption Board*, compuesto por un equipo pluridisciplinario (médico generalista, psicólogo clínico, psiquiatra).

Tal y como lo ha subrayado la AC española, para que la familia elegida sea lo más acorde posible con las necesidades del niño, el Estado de recepción no debe dudar en solicitar al Estado de origen información complementaria sobre el niño, si es necesario. Por otra parte, en caso de propuesta de asignación considerada inadecuada por el Estado de recepción (por no ajustarse a las capacidades parentales e idoneidad de la familia), este último no debe dudar en rechazarla. El SSI/CIR aprovecha esta oportunidad para recordar que, en caso de inversión de los flujos de los expedientes, se alienta también al Estado de origen a rechazar toda propuesta de familia del Estado de recepción considerada inadecuada al perfil y las necesidades del niño.

⁶¹ Boletín Mensual del SSI/CIR No. 188 de enero de 2015, Apoyo pre y post-adoptivo: La experiencia de la Autoridad Central danesa.

⁶² Supra 43.

⁶³ No obstante, es lamentable que este sistema no tenga reconocimiento institucional, lo que fragiliza esta situación. Una propuesta hecha por la AC francesa es *organizar y certificar en el territorio una red de lugares de referencia* de este tipo.

➔ **Recomendación 6: prestar especial atención al período de prueba de vida común**

Prevenir los fracasos en la adopción internacional implica también proporcionar una atención especial y un gran cuidado al encuentro del niño y de sus futuros padres, que tiene lugar, en la mayoría de casos, en los Estados de origen, así que como en el primer tiempo de vida en común. Así, la AC rumana ha introducido en su ley en 2012 un período de prueba de vida en común entre el niño y sus futuros padres adoptivos y ha precisado la duración (ocho encuentros como mínimo) y el desarrollo (supervisión por los servicios sociales del lugar de residencia del niño). La AC vietnamita también precisa que la llegada y estancia de los futuros padres adoptivos en Vietnam tiene que ser de duración suficientemente larga para que puedan crearse los primeros vínculos e invoca el rol de acompañante/supervisor que la OAA tiene que jugar en esta fase. Vietnam solicita que se le siga informando de la evolución de esta etapa, sobre todo si la ruptura ocurre en este momento.

Desde el punto de vista de los Estados de recepción, la AC de Renania (Alemania) suscita las problemática relativa a la diferencia de los estándares profesionales entre los Estados de origen y de recepción que pueden surgir durante este período de puesta en contacto, particularmente pertinente para los niños más mayores. Subraya el hecho de que para tales adopciones, este contacto debe ser progresivo, con el apoyo de profesionales y tener lugar durante un período suficientemente largo, pues los plazos previstos por ciertos Estados de origen son a veces demasiado cortos.

➔ **Recomendación 7: garantizar la cualificación y la cantidad de profesionales**

Como lo subraya España, la competencia y la supervisión de los profesionales se contiene en los factores de prevención de fracasos en la adopción internacional⁶⁴, que contiene la capacitación de los profesionales en los programas preventivos disponibles o Finlandia que ofrece una vez al año una formación sobre adopción, incluso a ciertos miembros del Parlamento.

De esta forma, la cuestión de los fracasos es frecuentemente abordada durante capacitaciones más globales sobre adopción puestas a disposición, por ejemplo, a través de las ACs⁶⁵ y los servicios post-adoptivos, como en Luxemburgo o Dinamarca, que ofrecen capacitaciones gratuitas a los profesionales del ámbito escolar y otros organismos de atención a los niños, así como a todo otro profesional interesado. Se organizan cursos de capacitación para profesionales por parte de organismos privados de capacitación o de asociaciones de familias adoptivas. A su vez, debe mencionarse que las capacitaciones específicas sobre este tema siguen siendo poco comunes (por ejemplo, la capacitación CoramBAAF, si bien restringida a las adopciones nacionales⁶⁶).

En España, por ejemplo, se han desarrollado herramientas didácticas dirigidas a los profesionales específicamente del medio educativo y escolar⁶⁷. La AC francesa menciona que

⁶⁴ La supervisión o análisis de prácticas se basa en situaciones concretas y cotidianas y ofrece la posibilidad de pensar sobre el funcionamiento profesional con el fin de gestionar mejor las exigencias.

⁶⁵ Por ejemplo: formación anual organizada por la AC italiana sobre adopción internacional dirigida a todos los actores (servicios sociales comunitarios, OAs y juzgados).

⁶⁶ *Learning from Disruptions in Adoption & Fostering*; para mayor información sobre el contenido y los objetivos del taller, véase: <http://www.corambaaf.org.uk/node/8151> (consultado el 11 de octubre de 2016).

⁶⁷ Castilla y León ha editado la *Guía Didáctica en materia de adopción infantil y primaria*. ARFA Castilla y León, y otra Guía para la atención sanitaria a los niños procedentes de adopción internacional. No se dispone del enlace; Adoptia (2006), Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Gobierno Vasco. *Guía de post adopción para profesionales*. Disponible en:

se organizan jornadas anuales o mesas redondas reuniendo a las diferentes autoridades competentes en materia de adopción a nivel nacional, en las que se discuten y trabajan las prácticas de gestión de los casos de fracaso.

➔ **Recomendación 8: realizar estudios sobre los fracasos en la adopción internacional.**

Las ACs francesa, española y de Nueva-Gales del Sur (Australia) han citado diversos estudios realizados precisamente sobre fracasos en la adopción⁶⁸. Otros países han tenido la oportunidad de abordar este tema en estudios más globales realizados o realizándose en la actualidad en Finlandia⁶⁹.

C. Naturaleza de la ayuda ofrecida y de los actores implicados

La gestión de las situaciones de fracaso reviste una dimensión legal mencionada anteriormente (véase I.B) y práctica. Se incluyen a diversos participantes y se los llevará a colaborar entre ellos para encontrar la respuesta caso por caso, para mejorar las condiciones

<https://www.educacion.navarra.es/documents/27590/38595/postadopcion.pdf/a9038fcc-bc75-4452-a6b2-de3ee7a28c69> (consultado el 11 de octubre de 2016); FADA Asociación de Familias Adoptantes de Aragón (2011), *Guía de Intervención educativa del menor adoptado*. Disponible en: <http://iass.aragon.es/adjuntos/menores/GuiaIntervencionEducativa.pdf> (consultado el 11 de octubre de 2016).

⁶⁸ **Australia:** Harper, J (1997), *Joining and Separating: a Study of Adoption Disruption*, Sydney; Kluger, M, Alexander, G. y Curtis, P (2000), *What Works in Child Welfare*, CWLA Press, Washington; O'Neill, C (1993), *Do You Mean We are Not the Only Ones?* Children Australia, Vol. 18, No. 2; O'Neill, C. (1993), *Placement Disruption, a Review of the Literature*, Children Australia, Vol. 18, No 3; Ormerod, T (2004), *Service needs of transracial adoptive families*, PARC, Paper presented at the 8th Australian Adoption Conference, Adelaide. parc@bensoc.org.au; Rushton, A (2003), *Support for Adoptive Families, A review of current evidence on problems, needs and effectiveness*, *Adoption & Fostering*, Vol. 27, No. 3.

España: Loizaga Latorre, F (2009), *Adopción Internacional. ¿Cómo evolucionan los niños, las niñas y sus familias?* Bilbao: Ediciones Mensajero; Estudio publicado por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid; Berástegui y Bengoechea (2003), *Los retos de la postadopción, balance y perspectivas*; Palacios, J,, Sánchez-Sandoval, Y (2005), *Adopción internacional en España: un nuevo país, una nueva vida*, Esperanza León, Madrid; Generalitat Valenciana - Estudio realizado por la Universidad de Valencia (2003-nueva versión 2008). *Ajuste o conflictividad familiar en el proceso de adopción: variables psicosociales relacionadas*; Comunidad de Madrid (Consejo Económico y Social), Berástegui Pedro-Viejo, A (2005), *Las adopciones internacionales truncadas y en riesgo en la Comunidad de Madrid*; Comunidad de Madrid (Consejo Económico y Social), *La adaptación familiar en adopción internacional: una muestra de adoptados mayores de tres años en la Comunidad de Madrid*; Andalucía ha llevado a cabo un estudio elaborado por la Universidad de Sevilla en mayo de 2015 sobre "Rupturas en adopción y acogimiento familiar en Andalucía", aún no publicado, que se puede utilizar para consulta, referencia y uso de datos, no para su publicación.

Francia: CREA (2013), *Etude relative aux devenir des enfants adoptés en France et à l'international*; Sellenet, C (2006), *Recherche sur les enfants adoptés en difficulté*; Enfance & Familles d'adoption (2015), *Le Devenir des jeunes ayant grandi dans une famille adoptive: enquête sur les adoptés et leurs frères et sœurs*. Para mayor información, véase: <http://www.adoptionefa.org/index.php/component/content/article/36-generalites/731-le-devenir-des-adoptes-15-30-ans> (consultado el 11 de octubre de 2016).

Italia: Commissione per le Adozioni Internazionali (2003); Investigaciones realizadas en el seno del CIAI entre 2008 y 2015 sobre el bienestar de los niños adoptados a nivel internacional a través del CIAI; Chistolini. M. (2010), *La famiglia adottiva*, FrancoAngeli, página 193. Disponible en http://www.francoangeli.it/Ricerca/Scheda_libro.aspx?CodiceLibro=1305.130 consultado el 23 de enero de 2017); Salvaggio, y al., 2014.

⁶⁹ FinAdo study, also in English: <http://finado.fi/index.html> (consultado el 11 de octubre de 2016). El objetivo del estudio de FinAdo es determinar los factores físicos y psicosociales, relativos al historial, a las familias adoptivas y al uso de servicios vinculados con el desarrollo físico y psicosocial de los adoptados internacionalmente. Nuestro objetivo es proporcionar nuevos conocimientos sobre el estado de salud y el desarrollo (psicológico, cognitivo, social) de los adoptados internacionales., los factores psicosociales que reducen o intensifican los efectos negativos de los factores de riesgo de los adoptados. Los resultados pueden ser aplicados en proyectos y en la planificación de servicios especiales, que pretenden reducir los problemas de salud de los adoptados internacionalmente y sus familias, planificación personal y educación.

de protección al niño y responder a sus necesidades tan extensas como complejas. Hacer frente a un nuevo abandono, un nuevo duelo, requiere un acompañamiento de gran calidad.

1. Servicios de protección de la infancia (Estado de recepción y/o origen)

En caso de fracaso de la adopción, el niño adoptado ingresa al sistema de protección de la infancia que propone diversas formas de apoyo:

- Apoyo psicológico y social;
- Servicios especializados (programa para adolescentes, etc.);
- Grupos de supervisión;
- Recurso a una familia acogedora o a una residencia en el momento de la separación del adoptado de su familia adoptiva o incluso una adopción nacional en caso de ser imposible la reintegración familiar.

2. Autoridades Centrales

- Apoyo/consejo ofrecidos por los servicios post-adoptivos puestos en marcha en el seno de las ACs (véase más abajo) o a través de un organismo independiente;
- Relaciones/contactos con la AC del Estado de recepción o de origen.

3. OAs

Ciertos OAs ponen a disposición de las familias servicios de apoyo post-adoptivo para el corto, mediano y a veces largo plazo tal como el OAA italiano CIAI que ofrece desde hace más de 10 años a las familias adoptivas un servicio psicoterapéutico compuesto de profesionales y psicólogos expertos en adopción que trabajan en equipo y cuentan con supervisiones regulares. Este mismo OAA menciona su trabajo en red con los servicios públicos así como potenciales organismos privados implicados según el caso.

4. Recurso a las oficinas locales

- Consultas especializadas de adopción;
- Centros médico-psicológicos (especializados en adopción);
- Especialistas (médicos, psicoterapeutas, psiquiatras infantiles);
- Asesores profesionales/terapeutas;
- Consultas de servicios de salud y/o ayuda a personas con discapacidad;
- Establecimiento de grupos de familias que han vivido o están viviendo una situación similar;
- Asociaciones de familias adoptivas y de personas adoptadas.

5. Órganos judiciales

Los Jueces/Tribunales también están, por un lado, involucrados en situaciones de fracaso en la adopción al momento de pronunciarse sobre una medida de protección temporal o definitiva para el niño y, por otro lado, cuando debe registrarse en el Estado de recepción una decisión de revocación de la adopción pronunciada en el Estado de origen.

Mejorar la prevención y la gestión de los fracasos en adopción internacional:

- Adaptación de cada una de las etapas en el contexto de la adopción internacional y a las necesidades específicas de los niños (respeto de los estándares mínimos nacionales e internacionales para cada etapa);

- Armonización de las prácticas, particularmente en materia de evaluación de los candidatos y de asignación;
- Acompañamiento pre- y post-adoptivo obligatorio, continuo, accesible geográficamente y financieramente y proporcionado por profesionales competentes en materia de adopción internacional, incluso de fracasos;
- Informaciones a los futuros padres adoptivos desde la preparación de los lugares y

CONCLUSIONES/VÍAS DE REFLEXIÓN/ESTRATEGIAS

DEFINICIÓN

- Debería proponerse una **definición armonizada** de los fracasos en la adopción tanto a nivel nacional como internacional (véase sugestión en pág.10);
- Tal definición tendría que tener en cuenta los **indicadores prácticos y legales** detallados en I.

RECOLECCIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS Y ENTREGA A LAS AUTORIDADES CENTRALES

- Deberían establecerse **reglas para la recolección de datos** estadísticos en varios niveles:
 - Identificar a los actores competentes (servicios post-adoptivos, OAA, servicios de protección de la infancia) y su **rol** respectivo;
 - Elaborar un **proceso** de recolección:
 - ✓ **Involucrar** a los órganos de seguimiento post-adoptivo, al órgano directo y a las autoridades de protección de la infancia vía **una ley o un requisito** que obliga a la recolección de datos;
 - ✓ crear un **procedimiento de descripción** para todo profesional independiente implicado;
 - ✓ **desglosar los datos recolectados** en diversas categorías, distinguiendo:
 - Adopciones internacionales – adopciones nacionales
 - Hijos biológicos – hijos adoptados;
 - **Entregar y centralizar** los datos recopilados por la Autoridad Central a nivel interno, después entre Autoridades Centrales a nivel internacional, por ejemplo, previendo su inclusión en las **tablas estadísticas de la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado**;
- **Sensibilizar** a todos los actores involucrados en cuanto a la importancia de **proporcionar información** sobre las situaciones críticas con el objetivo de mejorar su prevención y gestión.

COOPERACIÓN

Cooperación internacional:

- **Reglamentar los informes entre Estados de recepción y Estados de origen y precisar sus obligaciones** (evaluación de la adoptabilidad y expediente del niño y de los candidatos, preparación de los padres y del niño adaptada a las características de este último, colaboración entre el Estado de origen, el Estado de recepción y el OAA para mejorar la calidad de la asignación, etc.);
- **Intercambiar de manera recíproca, transparente y periódica** información, especialmente cuando se busca una solución para un niño en una situación de fracaso;

- **Desarrollar estándares mínimos** para la gestión de las situaciones de fracaso a nivel nacional (por ejemplo, la política puesta en marcha en un Estado australiano) y a nivel internacional (por ejemplo, el protocolo en caso de regreso de un niño al Estado de origen);
- **Promover la organización de seminarios** en esta materia;
- Aplicar a las **adopciones internacionales intrafamiliares** las mismas garantías previstas por el Convenio de La Haya de 1993 que para otras adopciones internacionales, como precisa la Recomendación No. 32 de la Comisión Especial de 2015 sobre el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1993 ⁷⁰.
- Abordar la cuestión del **reconocimiento por un Estado de las decisiones de revocación de la adopción pronunciadas en otro Estado** (fuera del ámbito de aplicación del Convenio de La Haya de 1993 pero a la que es aplicable el Convenio de La Haya de 1996).

Cooperación interna

- En caso de situación problemática, reforzar la cooperación entre servicios de protección de la infancia, los OAs, la AC y los tribunales para evitar decisiones inadecuadas al momento de considerar el interés superior del niño.
- Designar una “prueba” entre todos los actores involucrados en la gestión de un fracaso de adopción (OAA, AC, servicios de adopción, servicios de protección de la infancia, tribunales, etc.) para mejorar la coordinación de sus acciones y favorecer la búsqueda de consenso, por ejemplo, con la ayuda de un mediador.

PREVENCIÓN

- **Ajustar la determinación de adoptabilidad del niño** a su singularidad;
- **Armonizar el procedimiento de evaluación** de los candidatos y **adaptarlo a los perfiles de los niños** propuestos en adopción internacional;
- **Preparar adecuadamente al niño y a los posibles padres adoptivos**, prestando especial atención a las necesidades y características del niño;
- Mejorar la **calidad de los informes sobre los niños adoptables y los posibles padres adoptivos**, indispensables para una buena asignación;
- **Reforzar el procedimiento de asignación** por un **equipo pluridisciplinar** durante los proyectos de adopción de niños con necesidades especiales;
- Garantizar la supervisión, así como **un acompañamiento profesional**, durante el período de prueba y los primeros tiempos de la vida común;

⁷⁰ Extractos de las conclusiones y recomendaciones de la cuarta Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1993 (https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2015concl_es.pdf):

32. Con respecto a la adopción intrafamiliar, la Comisión Especial:

1. recuerda que las adopciones intrafamiliares están comprendidas en el ámbito del Convenio;
2. resalta la necesidad de garantizar el respeto de las salvaguardias del Convenio, en particular, en el asesoramiento y en la preparación de los futuros padres adoptivos;
3. reconoce que el procedimiento de asignación podría adaptarse a las características específicas de la adopción intrafamiliar;
4. recomienda evaluar la motivación de cada una de las partes para determinar si el niño realmente necesita esa adopción;
5. reconoce que es necesario evaluar la situación particular de cada niño en lugar de asumir de forma automática que, ya sea una solución de acogimiento a nivel nacional o un acogimiento intrafamiliar, es lo más conveniente según el interés superior del niño.

- Desarrollar y mejorar los **mecanismos de seguimiento post-adoptivos** para que sean conocidos por los futuros padres adoptivos, accesibles tanto geográficamente como financieramente y diversificados;
- Reforzar la **capacitación de todos los profesionales** interesados vía, por ejemplo:
 - o La inclusión de este tema en las capacitaciones que se ofrecen;
 - o La promoción de mesas redondas y jornadas anuales;
 - o El desarrollo y la difusión de herramientas didácticas, un objetivo perseguido por la futura guía del SSI sobre los fracasos en la adopción internacional dirigido de los profesionales.

GESTIÓN DE LOS FRACASOS

- Promover el **interés superior del niño** más allá de las divergencias mediante la toma de decisiones consensuadas tanto a nivel nacional como internacional;
- Adoptar un planteamiento de **caso por caso**;
- **Permitir al niño y a la familia adoptiva ser acompañados** durante y después del fracaso;
- **Permitir a los padres beneficiarse de un programa de apoyo**;
- Sensibilizar a los servicios responsables de hacerse cargo del niño sobre **la importancia de recuperar todos los documentos** administrativos, legales y personales del niño antes de la separación total y definitiva de este último con los padres adoptivos.