

**INFORME I RECOMANACIONS DEL SÍNDIC DE  
GREUGES AMB RELACIÓ A L'ACTUACIÓ OFICI NÚM.  
10290/06, sobre problemes d'adopció a la República  
del Congo i a la República Democràtica del Congo**

---

## ÍNDIX

<b>I.- INTRODUCCIÓ</b>	3
I.1. Queixes i actuacions desenvolupades des del Síndic de Greuges	4
I.2. Algunes xifres destacades	5
I.3. Principis, normes i autoritats competents	6
I.4. Procediments	6
I.5. El procés d'adopció al continent africà	8
<b>II.- ELS FETS I LES ACTUACIONS</b>	9
II. 1. Acreditació provisional de l'entitat col·laboradora d'adopcions internacionals ADIC (Associació per a l'adopció d'infants al Congo)	9
II.2. Autorització de l'ICAA del viatge de les set primeres famílies adoptants al Congo i suspensió temporal paral·lela de l'entitat col·laboradora d'adopcions internacionals ADIC	12
II. 3. Estat de tramitació i gestió dels expedients d'adopció pendents de les altres famílies afectades	14
<b>III.- ANÀLISI DE L'ACTUACIÓ DEL DEPARTAMENT DE BENESTAR I FAMÍLIA</b>	21
III.1. Sobre el procés d'acreditació i supervisió de l'ECAI ADIC	21
III.2. Sobre l'autorització del viatge de les set primeres famílies adoptants al Congo	22
III.3. Sobre la gestió dels expedients pendents	23
<b>IV.- CONCLUSIONS I SUGGERIMENTS DEL SÍNDIC</b>	25
IV.1. Conclusions	25
IV.2. Suggeriments del Síndic	27
- Sobre les garanties d'adopció	27
- Sobre els processos d'acreditació, supervisió i suport de les ECAI.	28
- Sobre la resolució dels expedients pendents	30

## I. INTRODUCCIÓ

Presentem en aquesta resolució els aspectes centrals del treball d'investigació realitzat des del Síndic de Greuges, relacionat amb l'actuació d'ofici núm. 10290/06, sobre problemes d'adopció a la República de Congo (RC) i a la República Democràtica del Congo (RDC). Com a presentació prèvia al relat dels fets, a la seva anàlisi i als suggeriments que realitzem, convé destacar un conjunt de consideracions:

- 1) En primer lloc, aquesta resolució no pretén abastar tota la problemàtica al voltant dels problemes d'adopció. Aquesta qüestió ha estat ja abordada des d'aquesta institució en diverses ocasions. De manera més recent, els informes al Parlament dels anys 2004 i 2005 s'han fet ressò dels diversos problemes associats a les adopcions internacionals i al seu gran creixement. Així mateix, el Síndic de Greuges té oberta una actuació d'ofici en curs amb l'objectiu d'estudiar a fons la globalitat dels problemes relacionats amb els processos d'adopció. Tot i que de la resolució presentada es desprenen algunes consideracions de caràcter general en l'apartat dels suggeriments, aquesta resolució se centra exclusivament en l'anàlisi dels fets relacionats amb la crisi dels processos d'adopció a la RC i a la RDC durant l'any 2006.
- 2) En segon lloc, la institució del Síndic de Greuges és coneixedora que el cas dels processos d'adopció a la RC i a la RDC no està tancat en tots els seus aspectes o problemàtiques, sinó que hi ha un conjunt de decisions pendents respecte de processos d'adopció concrets. La presentació d'aquesta resolució en cap cas comporta un impediment perquè l'Administració prengui les decisions pendents respecte d'aquests processos de forma eficaç i transparent, i sempre garantint la defensa dels drets dels infants. Malgrat tot, hi ha determinades fases dels problemes relatius als processos d'adopció a la RC i a la RDC que sí que es poden considerar concloses i que exigeixen un pronunciament del Síndic de Greuges respecte d'un cas sobre el qual aquesta institució va iniciar les seves actuacions el mes d'agost passat. Així mateix, les consideracions que realitzarà aquesta institució relatives a la gestió dels expedients esmentats tenen un caràcter general, posen per davant en tot moment la garantia de l'interès superior dels infants i no predeterminen la direcció definitiva que haurà de tenir aquesta gestió.
- 3) Cal destacar, com es posa de manifest en l'apartat següent, que malgrat que aquesta institució s'ha adreçat en diverses ocasions, tant per escrit com per mitjà d'altres vies, al Departament de Benestar i Família (DBF) i li ha sol·licitat informacions al voltant del cas, no ha obtingut malauradament la seva col·laboració i, en data d'avui, no disposa de cap informació per escrit que, de

- 4) manera oficial, reculli la versió dels fets per part del DBF. També ens hem adreçat a l'entitat col·laboradora ADIC, la qual malgrat accedir a tenir una reunió en aquesta institució no ens ha fet arribar la documentació escrita que li vam sol·licitar. D'aquesta manera, aquesta resolució ha estat elaborada tenint en compte les diverses entrevistes realitzades, tant amb els interessats com amb els diversos càrrecs de l'Administració responsables, les aportacions per escrit dels interessats, les notes de premsa publicades pel DBF, l'acta de la compareixença de la consellera del DBF davant de la Diputació Permanent i altres fonts secundàries a les quals hem pogut recórrer. En aquest context, en tot moment hem contrastat l'objectivitat dels fets per tal que l'anàlisi i les valoracions efectuades no es veiessin afectades per la manca de resposta oficial sobre el cas.

### **Queixes arribades a la institució i actuacions desenvolupades des del Síndic de Greuges relacionades amb el cas**

A continuació descrivim la seqüència de les queixes arribades i de les actuacions desenvolupades per part del Síndic relatives al cas:

- En data 10 d'agost de 2006, el Síndic de Greuges rep un escrit referent a la problemàtica conjunta que està tenint un grup de set famílies que es troben a la RDC i a la RC per completar el seu procés d'adopció.
- A partir de la informació rebuda de les famílies i la suspensió provisional de l'ECAI ADIC, el 4 de setembre de 2006, el Síndic de Greuges obre una actuació d'ofici amb l'objectiu d'investigar els processos d'adopció a la RDC i a la RC.
- Per carta de 5 de setembre de 2006, el Síndic de Greuges es va adreçar al DBF per demanar informació sobre el procés seguit en el cas d'acreditació de l'entitat ADIC, la planificació i el tipus de seguiment de les actuacions d'aquesta ECAI, els requisits que estableix la RC per a la tramitació d'adopcions internacionals, les possibles deficiències del procés d'adopció d'aquestes sis famílies i les actuacions que es durien a terme des del DBF per a gestionar els processos d'adopció pendents.
- El 21 de setembre de 2006, el Síndic de Greuges rep un altre escrit de queixa d'una família preocupada per l'evolució de la tramitació del seu expedient d'adopció d'un infant de la República del Congo-Brazzaville.
- El 10 d'octubre de 2006, arriba un escrit de queixa signat per una llista de 30 persones preocupades per l'evolució de la tramitació dels seus expedients d'adopció d'un infant a la RC i a la RDC. A partir d'aquest moment, aquesta institució ha anat rebent via correu, converses telefòniques, fax i correus electrònics, escrits i

- adheriments de les persones afectades. Així mateix, hi ha hagut reunions amb diversos representants dels interessats, en les quals aquests han manifestat la seva preocupació i han reiterat la petició de tots els afectats que se'ls doni una resposta adequada a cadascun dels seus expedients en tràmit que han estat paralitzats.
- L'11 d'octubre, l'adjunt al Síndic per als Infants es reuneix amb la directora de l'ICAA per tal de conèixer l'estat de tramitació dels expedients d'adopció pendents. En aquesta reunió, la directora de l'ICAA manifesta que havia expirat la data concedida a l'ECAI ADIC perquè aportés la documentació que se li havia demanat, i que, un cop analitzada la informació, es tramitaria un informe de resposta al Síndic de Greuges.
- Per carta de 16 d'octubre de 2006, el Síndic de Greuges es torna a adreçar a la consellera de Benestar i Família per tal que, al més aviat possible, se l'informi sobre aquest assumpte.
- Per carta de 24 d'octubre d'enguany, el Síndic de Greuges torna a demanar una nova petició d'informe al DBF, i torna a requerir que es responguin totes les peticions d'informe sobre aquest assumpte que ha demanat el Síndic.
- En data d'avui, el Síndic de Greuges no ha rebut resposta als escrits de petició d'informe adreçats a la consellera de Benestar i Família en dates 5 de setembre, 16 d'octubre, i 24 d'octubre de 2006.

### **Algunes xifres destacades**

Les adopcions internacionals a Catalunya han crescut en els últims set anys en més d'un 377%. L'any 1998 es van fer 376 adopcions internacionals, l'any 2005 en varen ser 1.419, i l'any en curs 2006, en data 31 d'agost, ja en són 760. De les esmentades 1.419 adopcions internacionals del 2005 a Catalunya, la majoria d'infants procedia de la Xina (622), Rússia (441) i Etiòpia (107).

Si ens fixem en els darrers cinc anys (2001-2005), comptabilitzem 6.665 adopcions internacionals, 8.854 certificats d'idoneïtat (els quals s'han d'ajustar als requisits específics de cada país), 15 entitats col·laboradores d'adopció internacional acreditades per tramitar expedients en més de 25 països i la creació de 14 associacions de famílies adoptives, generalment associades al país d'origen de l'infant.

Espanya s'ha convertit en el segon país del món amb un nombre més elevat d'adopcions. L'any 2004 es varen comptabilitzar 22.884 adopcions als Estats Units, 5.541 a Espanya, 4.079 a França, 3.398 a Itàlia i 1.995 a Canadà. Ponderant per la població de cada territori, l'any 2004 Espanya

només quedava per darrera de Noruega, però Catalunya se situava en el primer lloc, amb un índex de 20 adopcions per cada 100.000 habitants.

### **Principis, normes i autoritats competents**

Pel que fa als principis i normes que regeixen l'adopció internacional, l'actuació del Departament de Benestar i Família en matèria d'adopcions internacionals s'ha de regir pel Conveni de l' Haia, relatiu a la protecció de l'infant i a la cooperació en matèria d'adopció internacional, del 29 de maig de 1993, ratificat per Espanya per mitjà d'instrument de 18 de juliol de 1995 (BOE núm. 182, d'1 d'agost), el qual estableix garanties perquè es tingui en compte l'interès superior de l'infant, se n'asseguri l'adoptabilitat i es verifiqui la idoneïtat dels pares. Pel que fa als procediments, aquests s'han de regir pels arts. 14 a 22 del Conveni i art. 13 a 16 del Decret 97/2001, del 3 d'abril sobre l'acreditació i el funcionament de les entitats col·laboradores d'adopció internacional (DOGC núm. 3369, del 17 d'abril).

D'acord amb les declaracions 1 i 2 de l'instrument de ratificació, Catalunya és autoritat central respecte de les persones residents en el seu territori. El Conveni disposa que l'autoritat central és l'encarregada de fer complir les obligacions que el seu text imposa a l'Estat i d'expedir el certificat de conformitat d'una adopció amb el Conveni, a fi que aquesta sigui reconeguda de ple dret per la resta d'estats contractants.

I segons l'article 3 f) de la Llei 13/1997, del 19 de novembre, de creació de l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció (DOGC núm. 2527, de 27 de novembre), aquest Institut és l'organisme públic competent per a tramitar les adopcions internacionals.

El fort increment de les adopcions a Catalunya constitueix una realitat social que obliga l'Administració competent a haver d'analitzar amb deteniment aquest fenomen, en termes de present i de futur. Així, l'Administració pública competent ha de poder donar les pautes, l'assessorament i orientació adequades quan apareixen dificultats de tramitació d'aquests processos d'adopció, de relació o d'acoblament entre els membres familiars, i n'ha de poder garantir la supervisió necessària.

### **Procediments**

L'article 21 del Conveni de l'Haia determina que els Estats membres que reconeixen o permeten l'adopció han d'assegurar que la consideració principal sigui l'interès primordial de l'infant i han de vetllar perquè l'adopció de l'infant només sigui autoritzada per les autoritats competents, les quals han de determinar, d'acord amb la llei i les

normatives aplicables, i tota la informació pertinent i fidedigna, que l'adopció es pot permetre en vista de la situació jurídica de l'infant en relació amb els seus pares, parents o tutors legals, i que, si n'és un requisit, les persones implicades hagin donat el consentiment informat per a l'adopció amb tot l'assessorament que pugui ser necessari. Així mateix, els Estats membres han de prendre totes les mesures convenientes per a assegurar que l'infant objecte d'adopció entre països gaudeixi de totes les salvaguardes i garanties equivalents a les de l'adopció nacional. Pel que fa a l'adopció entre països, s'han de prendre totes les mesures necessàries per a assegurar que l'adopció no proporcioni guanys econòmics indeguts als qui hi participin, i quan escaigui, han de promoure aquests objectius pactant acords o convenis bilaterals o multilaterals i s'han d'esforçar a assegurar que la col·locació de l'infant en un altre país és duta a terme pels òrgans o les autoritats competents.

En el marc estatal, destaca la Llei estatal 1/1996, del 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil (BOE 15-17.1.1996), que, en el seu article 25 sobre adopció internacional, estableix que correspon a les entitats públiques l'acreditació, el control, la inspecció i l'elaboració de directrius d'actuació de les entitats que realitzin funcions de mediació en el seu àmbit territorial, i que les entitats acreditades han d'informar i assessorar als interessats en matèria d'adopció internacional, intervenir en la tramitació d'expedients d'adopció davant les autoritats competents, tant espanyoles com estrangeres, i assessorar i donar suport als sol·licitants d'adopció en els tràmits i les gestions que han de realitzar a Espanya i a l'estranger. A més, únicament poden ser acreditades les entitats sense ànim de lucre que tinguin com a finalitat la protecció de menors, disposin de mitjans materials i equips pluridisciplinaris necessaris per al desenvolupament de les funcions encomanades, i estiguin dirigides i administrades per persones qualificades per la seva integritat moral i per la seva formació en l'àmbit de l'adopció internacional.

A Catalunya, el Decret 2/1997, del 7 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de protecció dels menors deseparats i de l'adopció (DOGC núm. 2307, del 13 de gener), preceptua en el seu article 89 que la tramitació de l'expedient d'adopció s'ha de fer segons el procediment establert pel Conveni de l'Haia, si el país d'origen del menor l'ha ratificat. Si no és d'aplicació el Conveni, la tramitació de l'expedient d'adopció internacional l'efectuarà L'ICAA, l'ECAI acreditada, o les mateixes persones interessades (protocol públic), sense que en aquest cas puguin intervenir mediadors.

La línia adoptada pel Departament de Benestar i Família ha estat recomanar que les famílies adoptin mitjançant una entitat col·laboradora acreditada perquè el procés adoptiu ofereixi les màximes garanties, i igualment, malgrat que el país d'origen del menor no sigui signatari del Conveni de l'Haia, intentar que tots els processos d'adopció segueixin les normes d'aquest text internacional. Això inclou, entre altres aspectes, evitar que les famílies puguin triar els infants o que se'ls assignin abans de ser declarades idònies, i supervisar les designacions i les formes d'acoblament mutu.

També, l'article 126 de la Llei 9/1998, del 15 de juliol, del Codi de família, determina que només pot intervenir amb funcions de mediació per a l'adopció internacional l'organisme competent de la Generalitat. No obstant això, la Generalitat pot acreditar entitats col·laboradores per a l'exercici d'aquestes funcions. Aquestes entitats han d'ésser sense ànim de lucre, han d'estar legalment constituïdes, tenir com a finalitat la protecció dels menors i han de defensar l'interès primordial del menor per damunt de cap altre, d'acord amb la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, ratificada per Espanya per mitjà d'instrument de 30 de novembre de 1990 (BOE núm. 313, del 31 de desembre).

Si bé la competència plena sobre adopcions correspon a la Generalitat de Catalunya, la competència sobre la validació dels documents del procés adoptiu correspon als consolats i les seccions consulars de les ambaixades, els quals han d'analitzar la documentació que es presenta, tant de sol·licitud de visat, com de les sol·licituds d'inscripció en el Registre Civil Consular, i han de comprovar en ambdós casos la competència de l'autoritat estrangera, la llei estatal aplicada, l'equivalència d'efectes entre l'adopció estrangera i l'adopció regulada a Espanya, el certificat d'idoneïtat i la regularitat formal del document en què consta l'adopció.

### **El procés d'adopció al continent africà**

La realitat de l'adopció al continent africà inclou un ampli ventall de països on només és possible tramitar aquest procés d'adopció per protocol públic. A Catalunya, els països on és possible tramitar adopcions via entitats acreditades són pocs i d'incorporació recent, com és el cas de la República del Congo (Brazzaville) i la República Democràtica del Congo (Kinshasa). Nogensmenys, destaca Etiòpia, mitjançant l'ECAI IPI de Barcelona, acreditada l'any 2002, la qual actualment es troba en un moment de gran saturació.

Durant aquest any 2006, l'ICAA va obrir la possibilitat de tramitar expedients de Catalunya mitjançant ECAI d'altres comunitats



autònomes acreditades per Etiòpia, i també va decidir acreditar provisionalment l'ECAI ADIC per tramitar adopcions internacionals en dos països nous, RC-Brazzaville i RDC-Kinshasa. Cap dels dos països és signatari del Conveni de l'Haia i tampoc ha subscrit un conveni bilateral amb Espanya.

La República del Congo (Brazzaville) és un país en el qual l'adopció és possible (ho fan altres països com França o Bèlgica), però fins aquest any no existia experiència a Catalunya ni a cap altra comunitat autònoma de l'Estat espanyol. En tot cas, tot indica que es tractava d'un país que requeria una cura especial amb relació als infants per la seva història recent, per les condicions de vida, pel desconeixement del seu sistema judicial i administratiu, per les condicions dels orfenats, etc. L'obertura d'adopcions en aquest país, doncs, exigia garantir que els infants fossin adoptables, assegurar que els actes jurídics del procés (de desemparament i de nova filiació) fossin adoptats adequadament per les autoritats competents i garantir un temps de convivència adequat entre els cuidadors, la nova família i l'infant. El Departament de Benestar i Família (DBF) va considerar que aquestes garanties només podien ser efectives mitjançant una entitat col·laboradora d'adopcions internacionals (ECAI).

A la República Democràtica del Congo (Kinshasa), es produeixen des de fa temps, amb la col·laboració de l'ambaixada espanyola a Kinshasa, adopcions per protocol públic, fonamentalment a partir d'un únic orfenat. A Catalunya, fins aleshores s'havien produït dotze adopcions per mitjà d'aquest procediment. Amb tot, l'ICAA va considerar que calia acreditar en el país una ECAI que fes possible l'adopció amb més garanties que les que pot oferir el protocol públic.

## **II. ELS FETS I LES ACTUACIONS**

### **II. 1. Acreditació provisional de l'entitat col·laboradora d'adopcions internacionals ADIC (Associació per a l'adopció d'infants al Congo)**

L'entitat col·laboradora ADIC fou acreditada provisionalment amb data 21 de febrer de 2006. Segons el Decret 97/2001, de 3 d'abril, sobre l'acreditació i el funcionament de les entitats col·laboradores d'Adopció Internacional (ECAI), aquest sistema d'acreditació es reserva per a situacions considerades "excepcionals". Tot i que aquesta institució no disposa de la informació oficial relativa a l'acreditació de l'entitat, sol·licitada ja en la primera petició d'informe, hem d'entendre que l'acreditació provisional de l'ADIC es va fer mitjançant el sistema d'adjudicació directa per raons excepcionals, únic sistema que recull el Decret 97/2001 per a acreditacions provisionals. El Decret esmentat regula el procediment d'acreditació d'ECAI mitjançant el sistema de

concurso, en garantia dels principis de concurrència i publicitat, fa esment de la regulació de les facultats inspectores i sancionadores de l'Administració i de la creació d'un registre d'ECAI en què constin totes les dades transcendents d'aquestes entitats i les queixes i les reclamacions que formulin els usuaris, i estableix la mediació de l'entitat pública com a sistema de resolució de conflictes entre l'ECAI i l'usuari.

Segons el Decret esmentat, les ECAI han de complir la normativa d'aplicació respecte de l'acreditació de la comunitat autònoma on estiguin acreditades i, en allò relatiu al procediment de tramitació, han de respectar els convenis i els tractats internacionals en vigor i la normativa vigent a la comunitat autònoma de residència dels sol·licitants d'adopció. El control de la gestió, la tramitació i el seguiment de l'adopció correspon a l'entitat competent de la comunitat autònoma de residència dels sol·licitants.

S'estableix que l'ICAA efectua convocatòries públiques per a la concessió d'acreditacions d'entitats col·laboradores d'adopció internacional mitjançant concurs. Aquestes convocatòries s'obren per als països en què s'estimi convenient, en funció del nombre de sol·licituds, de la limitació de les ECAI que puguin operar en els diversos països i de les garanties que ofereixin els països d'origen dels menors en els termes que estableix l'article 125.1 del Codi de família<sup>1</sup>, amb aplicació dels principis de concurrència i publicitat.

Com ja hem assenyalat, a part de l'acreditació per concurs, també és possible un sistema d'acreditació directa per raons excepcionals (art.11 del Decret 97/2001) quan s'apreciïn motius d'urgència reconeguda a causa de la desprotecció i la viabilitat de l'adopció de menors, quan només hi hagi una determinada entitat a la qual es pugui encomanar l'activitat de mediació, o per altres circumstàncies especials. Les acreditacions atorgades mitjançant aquest sistema tenen caràcter provisional i no poden excedir d'una durada màxima d'un any.

De la informació extreta de diverses fonts, sembla que de les 50 autoritzacions que 20 ECAI tenen per a tramitar adopcions a 35 països, només 18 s'han resolt per concurs públic. Altres, la designació de les quals es va fer abans del 2001, no requerien passar aquest tràmit perquè aleshores la llei sí que en permetia l'adjudicació directa.

---

<sup>1</sup> L'article 125.1 de la Llei 9/1998, del 15 de juliol, del Codi de família determina que si no hi ha conveni internacional en la matèria, l'organisme competent només tramita les adopcions de menors originaris dels països en els quals quedi suficientment garantit el respecte als principis i a les normes de l'adopció internacional i la intervenció deguda dels seus organismes administratius i judicials.

L'entitat col·laboradora d'adopcions internacionals ADIC (Associació per a l'adopció d'infants al Congo) va ser acreditada de manera provisional per mitjà de la resolució de l'ICAA de data 21 de febrer de 2006.

Així, ADIC va aparèixer a la llista d'ECAI disponibles tant a Catalunya com a la resta de comunitats autònomes, i l'ICAA va incloure aquests dos països (RC i RDC) a la llista que ofereix a les famílies, juntament amb els requisits necessaris per a adoptar en cadascun, en què s'estableixen, entre altres, les dispenses que es poden demanar per a la RC (Brazzaville) en el cas de parelles amb menys de cinc anys de matrimoni o amb fills biològics.

A partir d'aquest moment, es van començar a presentar sol·licituds de persones i grups familiars diversos que desitjaven adoptar un infant a una o altra República del Congo, i per tant l'ICAA va començar a emetre certificats d'idoneïtat per a aquests dos països.

**Concretament, sobre el cas que ens ocupa, i amb la informació que disposem, es pot extreure la seqüència cronològica següent:**

- Al maig del 2005, s'inicien els contactes entre l'Associació per a l'adopció d'infants al Congo (ADIC) i l'ICAA.
- A l'agost de 2005, l'ECAI ADIC presenta a l'ICAA un primer projecte, en el qual s'inclou, entre altres aspectes, l'objecte de la prestació de serveis de mediació en la tramitació d'expedients d'adopció internacional a les Repúbliques de Congo.
- Al llarg del mes de desembre de 2005, diversos responsables de l'ICAA mantenen converses telefòniques i per correu electrònic amb funcionaris de l'ambaixada espanyola a Kinshasa per conèixer la realitat i saber si les activitats i les referències de l'ADIC a les Repúbliques de Congo eren certes. Així, la responsable de coordinació de l'ICAA s'adreça per escrit a l'ambaixada per tal que la informin sobre l'entitat ADIC i les seves actuacions, i poder completar l'expedient d'acreditació de l'entitat.
- El 13 de desembre de 2005 (anteriorment a l'acreditació provisional de l'ADIC) l'ambaixador manifesta per escrit la seva preocupació que l'ADIC afirmi que pot tramitar 45 expedients d'adopció mensuals a la RC-Brazzaville i 10 a la RDC-Kinshasa quan, en realitat, mai abans s'ha tramitat cap adopció amb la intervenció de l'ADIC, i de fet, l'ambaixada no ha tramitat en els darrers 10 anys cap adopció a Congo-Brazzaville i anualment, es tramiten únicament 15 expedients d'adopció per a la RDC-Kinshasa. Aquesta comunicació és tramesa al Ministeri d'Afers Exteriors i posteriorment al Ministeri de Treball i Afers Socials, el

- qual la tramet a l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció (amb registre d'entrada de 18 de gener de 2006).
- El dia 4 de gener de 2006, la llavors directora de l'ICAA envia una carta a l'ambaixador, en què li demana de manera especial la validació de les acreditacions que les autoritats de la RC havien fet a favor de l'ADIC.
- El 18 de gener de 2006, el Ministeri de Treball i Afers Socials envia la còpia d'un fax en el qual l'ambaixador manifesta als seus superiors diversos advertiments sobre la deficient informació que l'ADIC manifesta en la seva pàgina web sobre l'adopció a la RC i a la RDC.
- Amb tot, com hem dit anteriorment, el 21 de febrer de 2006 l'ICAA acredita provisionalment l'ADIC com a ECAI.

## **II.2. Autorització de l'ICAA del viatge de les set primeres famílies adoptants al Congo i suspensió temporal paral·lela de l'entitat col·laboradora d'adopcions internacionals ADIC**

Una vegada acreditada provisionalment l'ECAI ADIC, des de l'ICAA es va autoritzar el viatge de les set primeres famílies adoptants a les Repúbliques del Congo al principi d'agost d'enguany.

D'aquestes set primeres famílies, la família adoptant a la RDC (Kinshasa) va sortir l'1 d'agost, i les altres sis adoptants a la RC (Brazzaville) van sortir el dia 4 d'agost.

Paral·lelament a l'autorització del viatge d'aquestes set primeres famílies, el mateix dia 1 d'agost, l'ICAA va suspendre temporalment l'ECAI ADIC per tramitar adopcions a la RDC i a la RC.

D'aquest grup de set primeres famílies adoptants, s'ha de diferenciar el cas de les sis famílies adoptants d'un infant de la RC del cas de la parella adoptant d'un infant de la RDC i tenir en compte les consideracions següents:

- A la RDC-Kinshasa és on està situada l'ambaixada espanyola, i en aquest país ja hi havia hagut adopcions prèviament al viatge d'aquesta família, encara que mai havien estat tramitades via ECAI. Les famílies anteriors ho havien fet per protocol públic, gestionant els tràmits elles mateixes mitjançant advocats i autoritats competents, i mai hi havia hagut problemes.

Nogensmenys, la primera família adoptant a la RDC via ECAI va tenir molts problemes per a gestionar la documentació necessària, ja que, segons el seu relat, des de l'ambaixada se'ls

demanava contínuament nova documentació per a completar l'expedient i els feia tornar l'endemà per a aportar el nou document requerit. La família va haver d'anular el vol de tornada quatre vegades.

- Així mateix, les sis famílies adoptants d'un infant a la RC-Brazzaville, on no hi ha ambaixada espanyola, eren les primeres famílies espanyoles que adoptaven en aquest país, i ho van sol·licitar per mitjà de l'entitat ADIC, la qual s'havia d'encarregar de gestionar el procés. Les resolucions judicials d'adopció d'aquestes sis famílies que indicaven que eren els pares/mares adoptants dels infants van ser notificades el 14 de juliol. El 4 d'agost van arribar les famílies al país, i a l'ambaixada van manifestar-hi algunes objeccions. Segons el relat d'aquestes famílies, van viure una situació d'angoixa per la manca d'informació per part de l'ambaixada sobre el problema i la demanda de documentació sense especificar-ne les raons.
- El Codi de família de la RC no recull l'adopció quan hi ha més de dos fills biològics i en cas que la parella porti menys de cinc anys casada. Però, el compliment del supòsit relatiu als fills biològics pot no exigir-se mitjançant la tramitació d'una dispensa. A la pràctica, el supòsit relatiu als cinc anys de matrimoni també pot ser compensat mitjançant una dispensa, malgrat que el Codi de família no ho estableix expressament. La Llei de procediment civil també recull la intervenció del procurador de la República (fiscal), el qual té capacitat de dispensar en aquest cas i en d'altres.

En teoria, el retorn amb els nens estava programat el dia 7 d'agost de 2006 per la primera família de la República Democràtica del Congo-Kinshasa, i l'11 d'agost per a les restants sis famílies de la RC-Brazzaville.

En data 25 d'agost arriba a Espanya la primera de les famílies adoptants al Congo, i el 27 d'agost arriben les sis famílies restants. La família que havia adoptat una nena a Kinshasa va sortir del país amb el procés d'adopció tancat i la menor inscrita a la mateixa ambaixada, amb tots els documents en regla. Les altres sis famílies viatgen a Barcelona amb un visat de sortida per als seus fills adoptius expedit per l'Ambaixada de Bèlgica, motiu pel qual després hauran de procedir a inscriure els menors al registre civil dels seus municipis respectius.

**Coetàniament al viatge d'aquestes set famílies, de la documentació estudiada, es destaca la seqüència cronològica següent:**

- El 14 de juny de 2006, l'ambaixada espanyola a Kinshasa per mitjà d'un ofici del Ministeri de Treball i Afers Socials (amb registre d'entrada a l'ICAA de 24 de juliol de 2006) comunica que, de moment, no pot procedir a cap adopció en què el menor provingui de la RC-Brazzaville perquè desconeix l'origen i la situació real dels menors.
- A mitjan juliol de 2006, tenen lloc els judicis a la RC, i es dicta sentència per la qual els menors són declarats fills de les famílies. A partir d'aquell moment, manca inscriure l'adopció a Espanya, des d'allà mitjançant l'ambaixada espanyola, o mitjançant l'expedició d'un visat de sortida dels nens per poder posteriorment inscriure'ls a Espanya.
- Per un fax de 31 de juliol de 2006, l'ambaixada espanyola deixa constància a l'ICAA que no s'inscriurà cap adopció des de Brazzaville. Des d'aquest moment, l'ICAA s'adreça al Ministeri d'Afers Exteriors, des del qual manifesta que si la documentació és correcta no hi haurà cap problema per a obtenir visats de sortida i que els nens siguin inscrits directament a Espanya.
- En data 22 d'agost de 2006, el Ministeri d'Afers Exteriors emet el primer comunicat, en el qual feia constar que, en els casos d'adopció internacional, és responsabilitat de l'encarregat de la Secció Consular de l'ambaixada d'Espanya, abans de procedir a realitzar la inscripció de les adopcions en el Registre Civil Consular, o d'expedir el visat corresponent perquè l'infant adoptat pugui viatjar a Espanya, efectuar les comprovacions necessàries sobre els expedients d'adopció per assegurar-ne la legalitat. Aquesta funció resulta essencial com a garantia de salvaguarda de l'interès superior de l'infant i d'especial rellevància en els països que presenten majors riscos d'inseguretat jurídica.
- El Ministeri d'Afers Exteriors en el comunicat de 22 d'agost de 2006, continua manifestant que, des del 10 d'agost, es van presentar a l'ambaixada d'Espanya a Kinshasa les famílies adoptants per sol·licitar els visats per als menors i es van posar en coneixement d'aquesta els expedients d'adopció, i els representants consulars d'Espanya van acomplir una tasca d'assessorament vers les famílies per solucionar els problemes detectats en la documentació aportada, i l'ambaixada en cap cas va posar impediments burocràtics sinó que va actuar per garantir que aquestes adopcions complissin els elements necessaris per a produir efectes a Espanya.
- El 23 d'agost de 2006 el Ministeri d'Afers Exteriors envia un diplomàtic (Miguel Angel Fernández Palacios, actual ambaixador espanyol a Kinshasa) per facilitar el retorn a Espanya de les famílies retingudes al Congo.

- El 25/08/06 arriba a Espanya la primera de les famílies adoptants, i el 27/08/06 arriben les sis famílies restants.

### **II. 3. L'estat de tramitació i gestió dels expedients d'adopció pendents de les altres famílies afectades**

A banda de les set famílies adoptants que van viatjar al principi d'agost a la RC i a la RDC, 31 famílies més es veuen afectades, ja que havien signat un contracte de serveis amb l'ECAI ADIC perquè realitzés els treballs de mediació i gestió per a l'adopció d'un infant a Congo.

En aquest contracte de mediació en adopció internacional, s'estableixen les condicions de pagament i s'especifica que el cost total de la tramitació de l'expedient i remuneració de l'entitat i provisió de fons per a la tramitació de l'expedient (sense incloure les despeses de viatge al país o els costos dels seguiments futurs) és un import de 9.700 euros. El pagament i les provisions de fons es fraccionaran de la manera següent, segons l'estat d'evolució de la tramitació de l'expedient d'adopció:

- 1r pagament: Firma del contracte.
  - S'abona el 40% de la remuneració de l'entitat (1.400 euros)
  - Provisió de fons per a les despeses de legalització de la documentació a Espanya, que es quantifiquen inicialment en 1600 euros.
 Total: 3000 euros
- 2n pagament: Passat un mes de la firma del contracte.
  - S'abona el 40% de la remuneració de l'entitat (1.400 euros)
  - Provisió de fons per a les despeses per a la tramitació dels procediments i les gestions necessaris al Congo i que es quantifiquen inicialment en 2.300 euros.
 Total: 3.700 euros
- 3r pagament: Acceptació de la preassignació.
  - S'abona el 20% pendent de la remuneració de l'entitat (700 euros)
  - S'abona l'import de 2.300 euros corresponents al manteniment del menor a la casa bressol de l'ADIC.
 Total: 3.000 euros

Així doncs, l'estat de tramitació dels 31 expedients de les restants famílies afectades és divers. Sobre aquesta qüestió, de la documentació aportada pels mateixos interessats, de la reunió de l'adjunt al Síndic per als Infants amb la directora de l'ICAA, de les entrevistes realitzades des d'aquesta institució amb la directora d'ADIC, així com amb diversos interessats afectats, se'n desprèn que:

1) Un grup de 18 famílies tenia llurs expedients d'adopció en estat avançat i aquests havien estat tramesos a la RC i a la RDC:

- a) 2 famílies que tenien assignat un infant a la RC (Brazaville), la qual ja havia estat validada per l'ICAA.
- b) 16 famílies que havien abonat la quantitat de 7300 euros relatius al 1r i el 2n pagament, que tenien la preassignació d'un infant, la qual no havia estat encara validada per l'ICAA.

2) Pel que fa a les altres 13 famílies, els seus expedients es troben en un estat de tramitació menys avançat, ja que els sol·licitants van signar el contracte amb l'ADIC al llarg del mes de juliol, però els seus expedients encara no havien estat enviats al Congo.

Cal afegir que, des que va sorgir el problema de les adopcions a la RDC i a la RC, han circulat informacions contradictòries sobre la presència o no d'infants adoptables a les cases bressol de l'ADIC, els quals podrien haver estat traslladats per aquesta ECAI de manera precipitada abans que l'ICAA validés les preassignacions. Sense especificar dates concretes, la mateixa directora de l'ADIC, en l'entrevista duta a terme en aquesta institució, va reconèixer aquest trasllat i adduïa raons protectores dels infants que es trobaven als orfenats.

### **Cronologia de la gestió dels expedients pendents:**

- Posteriorment a l'arribada a Espanya de les set primeres famílies adoptants a les Repúbliques del Congo, el 28 d'agost de 2006, el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació emet un segon comunicat en el qual posa de manifest el seu recel respecte de la tramitació adopcions al Congo per l'ADIC, exposa la seva disconformitat quant als expedients presentats a l'ambaixada espanyola a Kinshasa, i recorda que al desembre del 2005 ja havia desaconsellat la tramitació d'adopcions a la RC.
- El 30 d'agost de 2006, Rosa Maria Bertran cessa en el càrrec de girectora general de l'ICAA.
- El 4 de setembre de 2006, s'emeta un comunicat a la pàgina web del DBF, en què s'exposa que des d'aquest Departament s'han mantingut converses amb l'ambaixada Espanyola a Kinshasa i que els processos adoptius seguits amb les famílies són legals, correctes i les actuacions de l'ADIC curoses i informa que la setmana següent es reunirà amb el Ministeri d'Afers Exteriors per aclarir les reserves de l'ambaixada i definir protocols que respectin les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'adopció. En aquest comunicat, el Departament esmentat considera que les set famílies adoptants no han rebut un tracte adequat per part de l'ambaixada i s'ha obstaculitzat la



- tramitació dels expedients d'adopció. Les mateixes famílies van arribar a presentar tres escrits als responsables de l'ambaixada, en els quals expressaven les seves demandes i queixes. Tot i això, continua el comunicat dient que ni les famílies, ni l'ADIC, ni la Generalitat han rebut cap document per part de l'ambaixada que notifiqui on són els problemes i com han de ser corregits, i mentre aquest col·lectiu de famílies patia aquesta situació, altres famílies que anaven per protocol públic a la RDC van realitzar els seus tràmits d'inscripció sense cap dificultat.
- El 5 de setembre de 2006, Glòria Langreo és nomenada directora general de l'ICAA.
- El 6 de setembre de 2006 té lloc una reunió informativa de l'ADIC amb les famílies que han signat el contracte amb l'entitat on s'informa que la Generalitat no té encara respostes per a les famílies, en espera de reunir-se amb representants del Ministeri d'Afers Exteriors a Madrid en les properes setmanes.
- A causa de la incertesa dels interessats respecte de l'estat de tramitació de llurs expedients d'adopció, aquests es presenten a la seu de l'ICAA per exigir informació. La nova directora de l'ICAA es compromet a realitzar una reunió informativa amb ADIC i els interessats el dia 18 de setembre, després de la reunió amb el Ministeri d'Afers Exteriors.
- El 15 de setembre de 2006, a les 15.00 h es comunica als interessats que s'ajorna la reunió que estava prevista per al següent dilluns dia 18 de setembre de 2006 entre l'ICAA, els interessats i l'ADIC.
- El 18 de setembre de 2006, malgrat que la reunió és aplaçada, alguns interessats decideixen personar-se a l'ICAA per demanar explicacions. La directora de l'ICAA respon que encara no ha tingut lloc la reunió amb el Ministeri d'Afers Exteriors.
- El 22 de setembre de 2006, el Departament de Benestar i Família manté una reunió amb el Ministeri d'Afers Exteriors, a fi de poder analitzar vies de resposta a la trentena d'expedients que han quedat pendents, després de la suspensió temporal de l'ADIC de famílies que desitjaven adoptar un infant a la RDC (Kinshasa) i a la RC (Brazaville). En aquesta reunió, es parla de posar en marxa una via especial per a tramitar 18 expedients que estaven en fase avançada per a adoptar un infant a la RDC o a la RC.
- El 23 de setembre de 2006, el Consell de Ministres nomena Miguel Ángel Fernández Palacios nou ambaixador d'Espanya a la República Democràtica del Congo, el qual s'havia compromès a col·laborar amb la consellera de Benestar i Família i enviar un funcionari de l'ambaixada de Kinshasa a Brazaville a comprovar la situació, avaluar l'origen dels infants i revisar la documentació. En cas de garantir l'adoptabilitat dels infants, s'iniciarien els
-

- tràmits perquè fossin assignats i se'n completés el procés d'adopció.
- El 27 de setembre, el DBF emet una nota de premsa en un sentit diferent de la nota de premsa emesa el 4 de setembre, i anuncia que Catalunya tanca les adopcions a la RC per manca de garanties. D'acord amb els compromisos adquirits en la reunió mantinguda amb el Ministeri d'Afers Exteriors el 22 de setembre, les dues famílies que tenen assignat un menor a la RC-Brazzaville, continuaran els tràmits davants dels jutjats del país i finalitzaran així el procés d'adopció, amb el suport de l'ADIC, que haurà d'ultimar els tràmits pendents i sota la supervisió del DBF i la col·laboració de l'ambaixada espanyola a la República Democràtica del Congo. Un cop resolta aquest dos expedients, Catalunya donarà per tancades les adopcions a la RC perquè el procés en aquest país no ofereix, segons el Departament, prou garanties i no hi ha prou fiabilitat en certs documents oficials. Tot i així, el DBF anuncia que estudiarà a fons el procés d'adopcions que estan desenvolupant França i Bèlgica en aquest país per conèixer les seves estructures de treball i decidir en un futur si es torna a obrir la RC per a les adopcions catalanes. A causa del tancament de les adopcions a la RC, el Departament esmentat anuncia que derivarà els expedients de les 16 famílies que estaven pendents d'assignació d'un menor a la RDC (Kinshasa), i que la tramitació dels seus expedients es farà per protocol públic, sota la supervisió d'un representant especial del DBF i es tindrà la plena col·laboració de l'ambaixada espanyola a Kinshasa.
- El 27 de setembre, es realitza la reunió dels interessats amb el secretari de Famílies i Infància i la directora de l'ICAA, i sense l'entitat col·laboradora ADIC. En aquesta reunió s'exposen els acords que s'havien pres en la reunió amb el Ministeri d'Afers Exteriors en data 22 de setembre i es destaca:
  - El tancament de les adopcions a la RC-Brazzaville i a la RDC-Kinshasa mitjançant l'entitat ADIC per manca de garanties en els documents que certifiquen l'adoptabilitat dels infants.
  - De totes les famílies que tenen contracte signat amb ADIC, només les dues famílies que tenen l'assignació acceptada per l'ICAA conclouran el procés d'adopció.
  - Es nega l'existència d'infants adoptables a les cases bressol de l'ADIC.
  - S'ofereix als interessats amb l'expedient d'adopció més avançat i que compleixin les condicions per adoptar a la RDC-Kinshasa, l'opció alternativa d'adoptar per protocol públic en aquest país amb el suport d'una persona designada per la Generalitat.

- Les solucions que s'apunten com a possibles en aquesta reunió per a les 6 famílies, també amb l'expedient d'adopció avançat, però que no compleixen les condicions exigides per la República Democràtica de Congo per a adoptar són:
  - Esperar fins assolir els 5 anys de matrimoni exigits per a començar a tramitar l'adopció en aquets país.
  - Canviar de país; en aquest cas, s'intentarà col·locar les famílies que ho sol·licitin a la llista d'espera del país que triïn en funció de la data d'obtenció del certificat d'idoneïtat.
- A la resta de famílies que tenen contracte signat amb l'ADIC, però que no tenen la tramitació dels seus expedients tant avançada, se'ls insta directament a adoptar en un altre país.
- En referència a les quantitats de diners abonades per les famílies que traspassin el seu expedient a Kinshasa, s'intentarà aprofitar els documents dels expedients ja realitzats i s'assumirà el cost d'aquells pels quals les famílies ja hagin pagat.
- Abans de finalitzar aquella setmana, se'ls diu que des de l'ICAA es posarien en contacte amb cadascuna de les famílies per tal de concertar una reunió individual i analitzar l'estat de tramitació de cadascun dels expedients d'adopció.
- El 2 d'octubre de 2006, la consellera de Benestar i Família compareix davant la Diputació Permanent, accepta la possibilitat que hi hagi infants adoptables a les cases bressol de l'ADIC i la necessitat d'obrir una investigació per esbrinar-ne l'adoptabilitat.
- El 5 d'octubre els interessats reben la primera informació escrita per carta de l'ICAA, en la qual se'ls comunica que el 29 de setembre de 2006, l'ADIC sol·licita a l'ICAA una pròrroga de 10 dies hàbils per fer-li arribar tota la documentació que li havia requerit sobre la situació d'adoptabilitat dels menors i de les gestions fetes de cada expedient. Quan el termini finalitzés l'11 d'octubre, l'ICAA procediria a valorar l'alternativa disponible per continuar els processos d'adopció.
- L'11 d'octubre, té lloc la reunió de l'adjunt al Síndic per als Infants amb la directora de l'ICAA, la qual adueix que no té prou informació, ja que el mateix dia 11 d'octubre finalitzava el termini que l'ICAA havia donat a l'ECAI ADIC per a aportar la documentació requerida.
- A partir del 17 d'octubre, l'assessora adjunta a la Direcció de l'ICAA, nomenada per a l'atenció exclusiva a les famílies adoptants al Congo, s'havia de posar en contacte amb cadascuna
-

- de les famílies a fi de concretar una entrevista personal i valorar les opcions més favorables per continuar el procés adoptiu.
- El 23 d'octubre de 2006, l'ICAA envia una altra carta als interessats en la qual se'ls comunica que la informació facilitada per l'ECAI ADIC no ha estat suficient i que el 20 d'octubre una representant de l'ADIC s'havia desplaçat a la RC per tal de recopilar la informació sol·licitada, i la data prevista per la seva arribada era el dia 29 d'octubre. En la carta s'especifica que l'ICAA, una vegada disposi d'aquesta documentació i valori quina és la situació d'adoptabilitat dels menors, durà a terme una entrevista individualitzada amb cadascun dels afectats, tenint-ne en compte les característiques, per tal d'orientar la millor opció per a la resolució del seu expedient.
- El dia 10 de novembre de 2006, el DBF publica una nota de premsa en la qual informa de la reunió mantinguda amb les famílies que tenen expedients pendents de resolució i en la qual es fa també referència al fet que la setmana següent una responsable de l'ADIC viatjaria de nou a la RDC i a la RC per completar els expedients d'adopció pendents. Pel que fa als expedients pendents, el DBF informa que tres d'aquests corresponen a la RDC. Segons el DBF, "es tracta d'expedients avançats als quals només resta incloure l'informe mèdic dels menors. Una vegada valorada aquesta informació i confirmada la seva validesa, l'ICAA ja podrà procedir a confirmar la corresponent preassignació dels menors a les famílies". Quant als 13 expedients de la RC (Brazzaville), el DBF destaca "que no s'han aportat les sentències judicials d'abandonament dels infants que expedeix el Tribunal de la Gran Instància de Brazzaville. Segons el procediment establert pel Codi de família d'aquest país, el Tribunal esmentat ha de dictar una resolució que declari que el menor és abandonat o trobat i que en el termini de sis mesos cap parent n'ha demanat la restitució. En la mateixa resolució, el Tribunal ha d'atorgar la custòdia provisional a l'orfenat que l'ha recollit i el director d'aquesta institució ha de preassignar de forma provisional l'infant. Aquesta preassignació serà comunicada a la Generalitat de Catalunya, la qual donarà la seva conformitat i ho comunicarà a la família adoptiva. Posteriorment, s'iniciarà el procés judicial corresponent al respectiu país d'origen dels menors".

### **III. ANÀLISI DE LES ACTUACIONS DEL DEPARTAMENT DE BENESTAR I FAMÍLIA**

#### **Sobre el procés d'acreditació i supervisió de l'ECAI ADIC**

1. Malgrat que les necessitats d'urgència poden explicar l'acreditació provisional d'una entitat d'acord amb l'art. 11 del Decret 97/2001, del 3 d'abril, sobre l'acreditació i el funcionament de les entitats col·laboradores d'adopció internacional, des d'aquesta institució desconeixem, tot i haver-ho sol·licitat en diverses ocasions al DBF, quina fou la raó per la qual l'ICAA va optar per acreditar per via directa per raons excepcionals l'entitat ADIC. El fet que no existís cap experiència prèvia d'adopcions a la RC (Brazaville) invita a considerar, però, que aquest tipus d'acreditació d'una ECAI no era la millor opció per tramitar adopcions en un país nou, en el qual les circumstàncies socials i polítiques i el desconeixement de les seves institucions era evident. La pressió de la demanda en cap cas pot conduir a decisions precipitades sobre acreditacions.
  
2. L'entitat ADIC va ser acreditada provisionalment amb data 21/02/2006. Aquesta acreditació és posterior a la comunicació per part de l'ambaixada espanyola a la República Democràtica del Congo sobre la deficient informació que l'ADIC manifestava en la seva pàgina web sobre les possibilitats d'adopció a la República del Congo, i al fet que l'ambaixada espanyola mostrés la seva sorpresa sobre la suposada tramitació ràpida d'expedients per part de l'ADIC a la República del Congo quan la mateixa ambaixada assegurava que no havia tramitat cap expedient d'adopció a Congo-Brazaville en els darrers deu anys. Tot i no ser vinculants per al DBF, les informacions proporcionades per l'ambaixada podrien haver estat tingudes en compte a l'hora de dotar el procés de les màximes garanties. Les circumstàncies que concorren davant la decisió de l'ICAA són, doncs, les d'obertura d'adopcions a un país nou, per part d'una ECAI nova i amb recels manifestos per part de l'ambaixada espanyola a Kinshasa. Sense qüestionar la validesa del projecte de l'ADIC, hi ha prou indicis per a pensar que l'acreditació provisional d'aquesta ECAI fou precipitada.
  
3. L'article 21 del Decret 97/2001, del 3 d'abril, sobre l'acreditació i el funcionament de les entitats col·laboradores d'adopció internacional, deixa clar que la supervisió i el control de l'activitat, i el compliment de les funcions de les ECAI correspon a l'ICAA. Des d'aquesta institució, desconeixem si l'ICAA, posteriorment a l'acreditació provisional de l'ADIC i fins la data

que autoritza el viatge de les set primeres famílies, va emprendre la funció de controlar i supervisar el desenvolupament de l'ADIC i quins mecanismes va utilitzar per fer-ho. Independentment dels canvis en les responsabilitats directes de gestió, el Departament de Benestar i Família és la institució responsable del procés d'acreditació, supervisió i suport de l'ECAI ADIC.

### **Sobre l'autorització del viatge de les set primeres famílies adoptants al Congo**

4. Tot i haver-ho demanat en reiterades ocasions, a hores d'ara desconeixem les raons per les quals l'ECAI ADIC va ser suspesa provisionalment amb data 1 d'agost. El que més sorprèn, en qualsevol cas, és que l'ICAA autoritzés el viatge de les set famílies adoptants entre els dies 1 i 4 d'agost, un cop l'ADIC ja havia estat suspesa provisionalment de les seves funcions i que fos l'ADIC l'entitat responsable d'acompanyar les famílies i de tramitar els expedients d'adopció.
5. Tot i els advertiments de l'ambaixada espanyola a Kinshasa sobre el desconeixement de l'origen i la situació real dels menors que provenien de la República de Congo-Brazaville, l'ICAA va autoritzar el viatge de les set famílies al principi de l'agost. El fet que el Ministeri d'Afers Exteriors assegurés que si la documentació era correcta no hi hauria cap problema per a obtenir els visats de sortida (els quals finalment van haver de ser expedits per l'ambaixada de Bèlgica) no sembla una raó suficient per no haver considerat els advertiments (justificats o no) de l'ambaixada espanyola a Kinshasa que desaconsellaven la realització del viatge.
6. De l'estudi de la documentació aportada pels interessats, respecte de la forma i el moment d'autoritzar el viatge d'aquestes primeres famílies a la RC i a la RDC, s'observa que l'ICAA va actuar de manera precipitada, sense valorar els riscos, les angoixes, i els problemes que podien patir les famílies al país d'origen dels infants, ja que des d'un punt de vista polític, hi havien greus enfrontaments entre els partidaris dels dos principals candidats a les eleccions a la República Democràtica del Congo-Kinshasa, els quals varen desencadenar el tancament de la frontera amb la República de Congo-Brazaville i impedir els desplaçaments entre ambdues capitals.
7. Independentment de les raons per les quals es va acreditar provisionalment ADIC, de la lectura objectiva dels fets es desprèn que set famílies adoptants, amb tota la documentació en regla,

després d'haver decidit adoptar via ECAI, pel fet de ser un sistema recomanat per l'Administració i oferir més garanties, i després d'haver realitzat els pagaments corresponents a l'entitat, varen viatjar a les Repúbliques de Congo i es varen trobar que l'ambaixada espanyola a Kinshasa es negava a tramitar-los els visats de sortida amb l'argument que el procés tenia prou garanties legals. Hauria estat raonable que el Departament de Benestar i Família, en el context descrit, s'hagués desplaçat a la zona per tal de confirmar l'adoptabilitat dels infants, contribuir a cercar una solució sobre el terreny i acompanyar les famílies en el procés.

### **Sobre la gestió dels expedients pendents**

L'anàlisi dels fets evidencia un conjunt d'actuacions contradictòries del Departament de Benestar i Família en la gestió de la problemàtica de les adopcions a la RC i a la RDC, i especialment respecte de la resolució dels expedients d'adopció pendents. Si bé es pot entendre l'existència de dificultats, hi ha prou elements que fan pensar que la gestió dels problemes sorgits era manifestament millorable.

8. Les relacions entre l'ADIC i el Departament de Benestar i Família han estat complicades des del moment de l'esclat de la crisi i han produït un notable desconcert en les famílies amb expedients d'adopció pendents. Un cop evidenciats els problemes, tant l'entitat com el Departament han col·laborat poc (cal recordar que les ECAI són entitats col·laboradores) i s'han endinsat en un conjunt d'acusacions mútues, que no han facilitat en absolut l'eficàcia en la gestió dels expedients pendents. És certament poc lògic exigir la tramitació d'expedients pendents de resolució a l'ADIC quan l'entitat manté la seva suspensió provisional, i ho és també pretendre disposar dels expedients d'adopció de l'entitat sense prou mecanismes coactius un cop se n'ha desacreditat públicament la gestió. La gestió dels problemes, tant per conèixer les condicions d'adoptabilitat dels infants com per acompanyar les famílies adoptants, hauria d'haver exigít més col·laboració que enfrontament.
9. El DBF ha fet declaracions públiques i ha donat informacions, que han canviat al llarg del temps, a les famílies sobre l'existència o no d'infants adoptables a les cases bressol de l'ADIC. Igualment, a hores d'ara, el DBF no ha pogut deixar clar a les famílies quines possibles solucions tenen els seus expedients. Si bé inicialment es va considerar la possibilitat de traslladar els expedients

d'adopció de Brazaville a Kinshasa i completar-los per mitjà de protocol públic amb l'assistència de tècnics del DBF, també s'ha argumentat que l'ADIC podria completar els tràmits corresponents als expedients pendents de Brazaville (en cas de confirmar-se l'adoptabilitat dels nens acollits a la casa bressol de l'entitat). Igualment, no s'ha pogut donar una explicació satisfactòria sobre la situació de famílies que tenen un expedient d'adopció pendent a Brazaville i que no compleixen els requisits per a adoptar a Kinshasa. En ocasions s'ha parlat d'intentar que les autoritats de la RDC acceptin certificats de convivència prèvia al matrimoni en substitució del requisit de 5 anys de matrimoni exigits per la RDC, una opció que no s'ha desenvolupat. En d'altres, s'ha instat a les famílies o bé a esperar el compliment dels cinc anys de termini o bé canviar de país d'adopció i accedir a la llista d'espera del país triat en funció de la data d'obtenció del certificat d'idoneïtat. En definitiva, explicacions canviants que són generadores tant d'expectatives com d'incerteses en les famílies adoptants.

10. El fet que no s'hagi pogut deixar clar des del principi la presència o no d'infants adoptables a les cases bressol de l'ADIC i que el DBF manifestés dubtes sobre les garanties d'adoptabilitat dels infants, mostra tant la negligència de l'ADIC (pel fet d'haver tret infants dels orfenats sense la confirmació de l'assignació per part de l'ICAA) com les deficiències en els mecanismes que assegurin la supervisió i l'acompanyament de l'ECAI ADIC i, en definitiva, les garanties d'adoptabilitat dels menors. Sigui quina sigui la situació final respecte de l'adoptabilitat dels infants que es troben en les cases bressol d'ADIC, la manifestació pública dels dubtes sobre aquestes garanties demostra les deficiències del sistema de seguiment i acompanyament de les ECAI.
11. Pel que fa als pagaments ja realitzats a l'ECAI ADIC, el DBF ha manifestat a les famílies amb expedients pendents de tramitació que les despeses realitzades corresponen a un contracte privat signat entre elles mateixes i l'entitat. Independentment de l'esclariment específic de responsabilitats de cadascuna de les institucions implicades en la crisi de les adopcions a les Repúbliques del Congo, aquest posicionament no sembla correcte. El contracte de mediació en adopció internacional signat entre l'ADIC i les famílies estableix que les diferències o conflictes sorgits es dirimiran als Jutjats i Tribunals de Sabadell. Malgrat això, tenint en compte les circumstàncies d'aquest cas cal considerar que, en el cas de considerar-ho oportú, les famílies



afectades podrien iniciar un procediment de responsabilitat patrimonial davant l'Administració.

#### **IV. CONCLUSIONS I SUGGERIMENTS DEL SÍNDIC**

##### **CONCLUSIONS**

De la investigació realitzada en aquesta actuació d'ofici es desprèn que les responsabilitats de la crisi en els processos d'adopció a la RC i a la RDC no recauen en una única institució, sinó que són compartides. Presentem en síntesi els aspectes que han estat exposats en diverses parts d'aquesta resolució i que especifiquen les responsabilitats de cada institució.

- 1) El paper de l'ambaixada espanyola a la RDC-Kinshasa. Malgrat que la nostra institució no és competent per a investigar el paper de l'ambaixada espanyola a la RDC, que depèn del Ministeri d'Afers Exteriors, de la nostra anàlisi es deriven possibles responsabilitats. Les manifestacions sobre els dubtes al voltant del desconeixement de l'origen dels menors –i, per tant, sobre l'adoptabilitat o no dels infants- no han anat en cap cas acompanyades d'explicacions sobre les raons adduïdes. Així mateix, totes les famílies adoptants desplaçades al mes d'agost a la RC i a la RDC coincideixen a denunciar el tracte rebut per l'ambaixada espanyola a Kinshasa. Desinformació, informacions contradictòries i un tracte personal inadequat han estat aspectes destacats pels interessats sobre el paper de l'ambaixada. Per aquestes raons, des de la nostra institució, hem traslladat la informació al Defensor del Pueblo per tal que, en cas de considerar-ho oportú, investigui el paper de l'ambaixada espanyola a Kinshasa respecte dels fets que tingueren lloc durant la primera quinzena d'agost, amb una referència especial al tracte dispensat a les set famílies catalanes adoptants.
- 2) L'ECAI ADIC és també, com ha quedat clar en aquest informe, corresponsable de la situació produïda. Si bé de les nostres informacions no es conclou en cap cas que l'ADIC no hagi realitzat bé la tramitació dels expedients i no hagi dispensat un bon tracte a les set primeres famílies adoptants, hi ha alguns aspectes de la seva gestió que han estat deficients.
  - a) D'una banda, haver realitzat una publicitat sobre la seva capacitat de gestionar un nombre elevat d'adopcions en un país on no s'havien realitzat mai adopcions des de

- Catalunya i on la mateixa ambaixada espanyola a la RDC no havia gestionat cap expedient en els darrers deu anys.
- b) De l'altra, i aquesta és sens dubte l'errada més greu, el fet d'haver traslladat infants de l'orfenat a les cases bressol de l'ADIC abans que l'ICAA confirmés les assignacions i donés llum verda a la tramitació dels expedients. Si bé les raons adduïdes per l'entitat són de tipus protector (garantir la salut i les condicions dels infants durant el període d'estudi dels expedients) l'ADIC va prendre aquesta decisió sense que l'ICAA hagués tingut oportunitat de confirmar la validesa de les preassignacions.
  - c) Un cop evidenciats els problemes, l'ADIC no ha estat prou col·laboradora amb el DBF per resoldre els expedients pendents. Si bé ha estat objecte d'acusacions poc fonamentades sobre la seva actuació global en tot el procés, res no justifica no haver col·laborat estretament amb l'ICAA, per tal de resoldre de manera eficaç i transparent els expedients pendents d'adopció.
  - d) Així mateix, diverses famílies amb expedients pendents i que han realitzat algun pagament a ADIC se'ns han adreçat i ens han manifestat que han reclamat les despeses realitzades a aquesta ECAI, i mostren el seu desconcert per la manca d'una resposta clara per part de l'entitat.
- 3) El Departament de Benestar i Família, Administració pública responsable dels processos d'adopció internacional per mitjà de l'ICAA, ha estat també corresponsable dels problemes relacionats amb les adopcions al Congo. Com a màxima autoritat responsable de l'Administració pública ha estat, lògicament, objecte central de la nostra investigació. Al llarg de l'informe hem destacat les deficiències observades en les diferents fases del procés, les quals se sintetitzen en el capítol anterior.
- a) En primer lloc, hi ha hagut deficiències en el fet d'acreditar provisionalment una ECAI per iniciar processos d'adopció en un país sense plenes garanties d'adoptabilitat dels infants.
  - b) Un cop acreditada l'entitat, tampoc han estat adequats els processos de seguiment i suport que caldria esperar de l'ICAA segons el Decret 97/2001, del 3 d'abril.
  - c) Així mateix, l'autorització del viatge de les set primeres famílies adoptants va ser clarament una decisió precipitada, tenint en compte els advertiments previs realitzats per l'ambaixada espanyola a la RDC-Kinshasa, i especialment després d'haver suspès provisionalment l'ECAI ADIC de les seves funcions.
  - d)

- e) En el context dels problemes detectats el mes d'agost amb els expedients de les set primeres famílies adoptants, el DBF no va desplaçar-se a la zona, un fet que hauria pogut contribuir a conèixer millor les condicions a l'entorn de l'adoptabilitat dels infants, a desbloquejar la situació i a acompanyar les famílies en la situació d'incertesa en què es trobaven.
- f) Finalment, el DBF ha ofert fins ara explicacions contradictòries, tant en manifestacions públiques com en les informacions proporcionades a les famílies amb expedients pendents de tramitació, a banda de no haver respost per escrit a aquesta institució. Les acusacions a ADIC no excusen el compromís i la responsabilitat del DBF de resoldre una situació de crisi per a un conjunt de famílies que han estat acreditades com a idònies per a adoptar infants a la RDC i a la RC per part del mateix DBF.

## **SUGGERIMENTS DEL SÍNDIC**

Destaquem a continuació un conjunt de suggeriments que es deriven de les deficiències observades en la gestió dels processos d'adopció a la RDC i a la RC. Aquesta institució considera que el marc legal actual és, en termes generals, suficient per a desenvolupar noves pràctiques que millorin els processos de mediació en adopcions internacionals, i deixa per a una resolució posterior noves recomanacions legals de més abast.

### **1. Sobre les garanties d'adopció**

La forta demanda d'adopcions a Catalunya ha portat a una clara saturació de recursos i països disponibles en els quals realitzar adopcions. En el cas que ens ocupa, tot sembla indicar que l'obertura de noves adopcions a la RDC i a la RC respon al creixement de la demanda d'adopcions internacional a Catalunya i la necessitat d'ampliar el nombre de països en els quals adoptar. La pressió de la demanda social, però, no pot en cap cas precipitar acreditacions de noves entitats col·laboradores i menys encara obrir nous processos d'adopció a nous països sense un estudi minuciós de les garanties d'adopció. Per millorar les garanties d'adopció realitzem els suggeriments següents:

- Malgrat que qualsevol ECAI acreditada per l'ICAA ha de disposar de les autoritzacions corresponents de les autoritats del país d'origen dels infants, és el DBF com a autoritat central qui, en darrera instància, ha de disposar de totes les garanties d'adoptabilitat dels infants. Quan es tracta d'un país nou, i especialment si es tracta d'un país que no és signant del Conveni de La Haia i no existeixen

- acords bilaterals d'adopció amb Espanya, l'ICAA hauria de considerar la possibilitat d'enviar un equip pluridisciplinar al país d'origen dels infants amb l'objectiu d'estudiar amb deteniment les condicions d'adoptabilitat dels infants.
- En el mateix sentit, l'ICAA hauria de col·laborar amb les autoritats judicials i administratives del país d'origen dels infants per tal d'assegurar l'eficàcia i la transparència dels processos d'adopció. Aquesta col·laboració s'hauria d'estendre a l'ambaixada espanyola del país d'origen dels infants, i disposar del vistiplau directe de l'ambaixada responsable d'emetre els visats de sortida dels infants adoptats.
- En el cas específic dels problemes sorgits en els processos d'adopció a la RC i a la RDC, el manteniment de l'obertura d'adopcions amb aquests països hauria d'exigir tant un estudi en profunditat de les garanties d'adoptabilitat dels infants com l'establiment de garanties en els processos de mediació, cosa que exigeix una acreditació d'una ECAI via concurs públic i en cap cas provisional.

## **2. Sobre els processos d'acreditació, supervisió i suport de les ECAI.**

El Decret 97/2001, del 3 d'abril, sobre l'acreditació i el funcionament de les entitats col·laboradores d'adopció internacional, es pot considerar un marc legal que, tot i ser millorable, és adequat per a regular els processos d'acreditació, supervisió i acompanyament de les ECAI . En qualsevol cas, d'aquesta actuació d'ofici es desprèn que, pel que fa a les pràctiques, tant el procés d'acreditació com, sobretot, el procés de supervisió i acompanyament de les ECAI són manifestament millorables. L'externalització de serveis no pot comportar en cap cas una desresponsabilització per a l'Administració pública, i cal arbitrar els mecanismes necessaris per a garantir el seguiment de les entitats col·laboradores. Per garantir aquests mecanismes realitzem els suggeriments següents:

- Quan es tracti d'acreditacions d'entitats per a gestionar processos d'adopció a països en els quals no hi ha una experiència prèvia, caldria descartar la via d'acreditació directa per raons excepcionals i assegurar, mitjançant un concurs públic, amb garanties de concurrència i publicitat, que les entitats acreditades ofereixen totes les garanties per a dur a terme els processos de mediació en adopcions internacionals d'acord amb el que estableix el decret 97/2001, del 3 d'abril.

- Tal com fixa l'art. 11 del Decret 97/2001, del 3 d'abril, l'acreditació directa per raons excepcionals s'hauria de restringir als tres supòsits fixats: quan el concurs hagi quedat desert, quan s'apreciïn motius de reconeguda urgència a causa de la desprotecció i la viabilitat de l'adopció de menors i quan es tracti d'una actuació especialitzada per a promoure l'adopció de menors amb dificultats especials i només hi hagi una entitat a la qual es pugui encomanar l'activitat de mediació. Tot i sol·licitar la informació en diverses ocasions, no disposem de cap explicació per part del DBF en la qual se'ns informi sobre els motius que excepcionalment varen conduir a l'acreditació provisional de l'ADIC. Tenint en compte el desenvolupament dels processos posteriors relatius a la tramitació dels processos d'adopció a la RC i a la RDC, des del Síndic de Greuges, suggerim que l'ús d'aquesta via d'acreditació es limiti efectivament a situacions excepcionals i que es facin públics els criteris específics que s'apliquen per a procedir a aquest sistema d'acreditació.
- Pel que fa als mecanismes de supervisió, el capítol 3 del Decret 97/2001, del 3 d'abril, desenvolupa les mesures que disposa l'ICAA per a fer-los efectius. Malgrat que l'articulat del Decret podria especificar amb més detall els mecanismes específics d'exercici de les funcions de supervisió, control i inspecció, els instruments de control podrien especificar-se per mitjà d'altres documents. Desconeixem l'existència o no d'aquests sistemes de control regular, els quals en tot cas sembla que no han estat efectius en la supervisió de l'ECAI ADIC. En qualsevol cas, cal que aquests mecanismes siguin públics, transparents i aplicats amb rigor i descriguin les seqüències temporals de control i supervisió de l'actuació de l'ECAI.
- D'acord amb els articles 10 i 26 del Decret 97/2001, del 3 d'abril, s'estableix la privació d'efectes de l'ECAI quan l'ICAA dedueixi incompliment de les seves obligacions. Aquesta suspensió ha de ser mitjançant una resolució motivada, i amb la tramitació prèvia del corresponent expedient contradictori. A aquesta institució no se li ha facilitat la informació de si la suspensió provisional de l'ADIC ha anat acompanyada de la tramitació d'un expedient contradictori. Segons el Decret, correspon a l'ICAA la incoació d'un procediment sancionador, i la tramitació i la instrucció dels expedients sancionadors. La crisi de les adopcions a la RC i a la RDC ha deixat clar, però, que tot i disposar dels instruments legals adequats, aquests no han estat prou determinants perquè l'ADIC proporcionés a l'ICAA tota la informació necessària reclamada per aquest organisme i que afecta directament els drets dels menors potencialment adoptables. Cal en aquest sentit establir procediments coactius més efectius per a garantir que cap ECAI

suspena o sancionada pugui no col·laborar plenament amb l'Administració.

- Les mesures de supervisió, control, i inspecció, en cap cas anul·len la importància d'establir els instruments necessaris per a donar suport i acompanyar les ECAI en els tràmits necessaris per a actuar com a institució mediatora en adopcions internacionals en el país d'origen, per a facilitar les relacions amb les autoritats competents del país d'origen dels infants o les mateixes relacions amb les famílies sol·licitants acreditades com a idònies per a adoptar. Caldria, doncs, que l'ICAA especifiqués quines mesures de suport a les ECAI s'estableixen en les diferents fases de la gestió del procés.

### **3. Sobre la resolució dels expedients pendents**

La crisi en la gestió dels expedients pendents fa que, a hores d'ara, les famílies afectades no tinguin una resposta clara i concreta respecte de la tramitació i l'evolució de llurs expedients.

Fins ara, aquesta institució tampoc disposa de dades concretes, per bé que s'han enviat al Departament de Benestar i Família tres peticions d'informes, els quals no han estat contestats, i s'ha demanat la col·laboració de l'ADIC, la qual tampoc ha respost.

Així, tenint en compte aquestes consideracions, havent estudiat i analitzat el tema en profunditat amb les dades i la informació de què disposem, realitzem els següents suggeriments, els quals tenen forçosament un caràcter general i que caldrà desplegar un cop coneguda la situació efectiva de cadascun dels expedients:

- L'ICAA ha d'assegurar l'adoptabilitat dels infants amb els mecanismes de què disposa o mitjançant la utilització de recursos que pugui crear *ad hoc* a l'efecte de garantir el principi de l'interès superior d'aquests infants com a objectiu prioritari de tot procés d'adopció.
- Independentment de les causes que han motivat la suspensió de l'ADIC, tal com especifica l'article 10.3 del Decret 97/2001, del 3 d'abril, sobre l'acreditació i el funcionament de les ECAI, l'ICAA s'ha d'assegurar que l'ECAI lliura tots els expedients finalitzats, els que no hagin estat tramesos al país d'origen, i els expedients que es trobin en tràmit al país d'origen. L'ICAA s'ha de fer càrrec de la continuació dels tràmits d'aquests expedients d'adopció. En el cas de la crisi dels processos d'adopció a la RC i a la RDC,

aquest article té efectes sobre la totalitat dels 31 expedients pendents.

- En cas que es pugui garantir l'adoptabilitat dels infants, l'ICAA ha d'oferir propostes de resolució o reconducció de cadascun dels expedients d'adopció en tràmit, de manera que, sempre garantint els drets dels infants, no comportin cap perjudici afegit a les famílies sol·licitants d'adopció. Cal recordar que aquestes famílies foren considerades idònies pel mateix ICAA, i varen optar per la via d'adopció mitjançant una ECAI, a fi de disposar de més garanties sobre el procés. En aquest sentit, al marge de les possibles accions dels interessats, el DBF hauria d'estudiar la possibilitat d'iniciar d'ofici un expedient de responsabilitat patrimonial amb la finalitat d'indemnitzar els possibles danys derivats de la seva actuació.

Barcelona, 14 de novembre de 2006