

Menores extranjeros en riesgo

EN los lamentables casos de prostitución infantil detectados recientemente en España ¿hay algún otro agravante añadido a la explotación sexual de los menores? La autora investiga el tráfico internacional de niños, relacionados con la adopción real o fraudulenta, así como el entramado de redes de importación y mafias exportadoras de menores, que existe en la actualidad. Desde un punto de vista jurídico son analizados los derechos del niño y las lagunas que la legislación debería cubrir para paliar la difícil realidad de los menores extranjeros en España.

Salomé Adroher Biosca *

Introducción

ESTÁ siendo desarticulada en Sevilla una red de prostitución infantil. Parece que algunos de los menores afectados son de origen magrebí y han sido traídos ilegalmente a España con este fin.

* Profesora de Derecho Internacional Privado. Universidad Pontificia Comillas.

— Las Comisiones tutelares de menores de las comunidades autónomas están apreciando un notable incremento de menores extranjeros desamparados y abandonados en España.

— La Fiscalía investiga en Baleares la venta de niños rusos organizada por una banda mafiosa que estafaba a matrimonios dispuestos a adoptar a menores extranjeros.

— En la red informática Internet (1) aparece un «catálogo» de niños adoptables clasificados por su nacionalidad, edad y sexo. Los interesados, pueden ver en la pantalla de su ordenador la foto, la historia personal y las características de menores como Su Fei, un niño chino de un año de edad, Diego y Rodrigo, dos hermanos brasileños, o Worku, Lubaba y Sada, tres hermanos etíopes.

Todos estos casos, que apuntan a situaciones jurídicas diversas, tienen sin embargo un denominador común: la situación de riesgo (2) (por su explotación sexual, por su abandono, por su empleo como objeto de «compra venta» y tráfico ilegal o por la violación de su derecho a la intimidad) en la que muchos menores extranjeros se encuentran hoy en España y en otros países.

El objeto de las siguientes páginas será el señalar algunas de las situaciones de riesgo en las que se encuentran estos menores «extranjeros» en España, su dimensión numérica (cuantitativa y cualitativa), y las recientes respuestas jurídicas a estas realidades.

Menores extranjeros desamparados en España

ESPAÑA es hoy país de inmigración. La población extranjera residente legal o ilegalmente en España ha ido aumentando notablemente en los últimos años (3), pero el porcentaje de

(1) <http://nysernet.org/cyber/adoption>.

(2) Utilizo la expresión «menor en riesgo» de un modo descriptivo o general, no en el sentido técnico jurídico (aunque no del todo determinado) que emplean las leyes, en concreto la nueva Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil («BOE», de 17 de enero).

(3) El último Anuario de Migraciones editado por la Dirección General de Migraciones (1995), cifraba en 461.364 el número de extranjeros residentes en España en 1994, fundamentalmente en las grandes ciudades y zona mediterránea. De ellos, la mitad proceden del primer mundo.

población extranjera en relación a la población autóctona (1 por 100), es todavía uno de los más bajos de Europa (4 por 100).

La inmigración en España es, sin embargo, una población cada vez más asentada, como muestra la creciente presencia de familias. Los procesos de reagrupación familiar y el nacimiento de hijos en España plantean una serie de desafíos en lo que se refiere al tratamiento de esa segunda generación de niños ligados a dos mundos, a dos universos culturales.

Si, por otra parte, los inmigrantes ocupan los puestos de trabajo habitualmente menos cualificados, y por tanto suelen situarse en las capas menos favorecidas de la sociedad, estos hijos de la emigración pueden encontrarse en situaciones de riesgo, no sólo por su entorno social, sino por su condición de extranjeros y en muchas ocasiones de ilegales.

Este aumento de menores extranjeros desamparados o en situación de riesgo ha sido detectado por las comunidades autónomas. Así, por ejemplo, la Comisión de Tutela del Menor de la Comunidad de Madrid (CAM), en su memoria de 1994, aportaba los siguientes datos en relación a los menores extranjeros cuya guarda y custodia o tutela corresponde a la CAM:

CUADRO 1.—Expedientes de guarda según nacionalidad de origen del menor y/o padres. CAM-IMAIN (1994)

Nacionalidad de origen	Menor	Ambos padres	Padre	Madre
Europa (no España)	12	2	2	12
África	33	15	4	50
Asia	1	2	2	1
América	12	3	2	18
Total (n=589)	58	22	10	81

CUADRO 2.—Expedientes de tutela según nacionalidad de origen del menor y/o padres. CAM-IMAIN (1994)

Nacionalidad de origen	Menor	Ambos padres	Padre	Madre
Europa (no España)	12	8	1	3
África	47	24	8	20
Asia	5	6	1	1
América	10	4	2	11
Total (n=1.055)	74	42	11	35

Como puede observarse, el porcentaje de menores extranjeros necesitados de protección en la CAM, en relación al número total (en el cuadro 1, 589 y en el 2, 1.055) es de un 10 por 100 aproximadamente, un porcentaje pequeño, pero cada año más elevado especialmente en las comunidades autónomas en las que la presencia de inmigrantes es importante, como es Madrid.

¿Qué particularidades presenta la actividad de protección de menores, en el caso de que sean extranjeros? ¿existen dificultades sobreañadidas?

Desde el punto de vista social, si el menor desamparado es además extranjero pueden surgir una serie de problemas: educativos (derivados del desconocimiento del idioma, del potencial retraso escolar), culturales (derivados de la síntesis que debe realizar el menor entre su cultura de origen y la española), etc.

Sin embargo, los numerosos problemas jurídicos de estos menores, derivados de la legislación de extranjería, han tenido finalmente respuesta en la Ley de protección jurídica del menor (art. 10, 3 y 4) y en el Nuevo Reglamento de Extranjería (4). Creo que ambas normas han mejorado sustancialmente la situación de estos menores en riesgo, apuntando los siguientes principios:

— La constitución de la guarda y custodia de un menor extranjero por parte de la Administración española a partir de ahora implica la concesión automática de un permiso de residencia para el mismo. El gran problema de estos menores, del que derivan otros muchos, es que en su mayor parte son ilegales (no tienen permiso de residencia en España) y en muchos casos, además, indocumentados (no tienen pasaporte ni ningún documento de identidad de su país de origen). Esta situación de ilegalidad e indocumentación, no era lógicamente obstáculo para que la Administración española les protegiera mientras fueran menores de edad, pero podía crearles una serie de dificultades sobre todo cuando cesara dicha protección (5). Por ello, y por los problemas con que las comunidades autónomas se han encontrado en la práctica para documentar a estos menores, es un gran avance el reconocimiento de que los mismos tienen un «derecho» a ser documentados en España.

(4) Que de modo innovador dedica toda una sección del capítulo preliminar a los menores extranjeros y dentro de ella un artículo, el 13, a los menores extranjeros en situación de desamparo. RD 155/1996 de 2 de febrero («BOE», de 23 de febrero).

(5) Su ilegalidad constituye un supuesto de expulsión de España en virtud de lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Extranjería.

— Todo menor extranjero que se encuentre en España con independencia de su situación de legalidad tiene, a partir de ahora, derecho a la educación. La Ley de Extranjería (6) reconoce en su artículo 9 el derecho a la educación a los extranjeros «que se hallen legalmente en territorio nacional» y la Ley reguladora del Derecho a la Educación (7) reconoce a los «extranjeros residentes» el derecho a recibir educación. Por ello los niños extranjeros ilegales (estén o no en situación de desamparo), aun a pesar de que normalmente eran escolarizados, han tenido en la práctica problemas para, por ejemplo, tener cartilla escolar. El reconocimiento sin matices del derecho a la educación, con independencia de su situación de legalidad, es un paso importante en su integración y por tanto en la prevención de situaciones de riesgo.

— En cuanto a la asistencia sanitaria, los extranjeros ilegales son atendidos en urgencias pero no tienen derecho a otro tipo de asistencia (Ej. primaria) por lo que en estos casos suelen acudir a ONGs que la prestan. El nuevo Reglamento de Extranjería reconoce el derecho a la asistencia sanitaria sin matices a todos los *menores* extranjeros con independencia de su situación de legalidad (art. 12), si bien la Ley Orgánica de Protección del Menor se expresa en términos más ambiguos en relación a los menores ilegales no tutelados (8).

(6) Ley Orgánica 7/85 de 1 de julio («BOE», de 3 de julio) de derechos y libertades de los extranjeros en España.

(7) Ley Orgánica 8/85 de 3 de julio («BOE», de 4 de julio).

(8) Art. 10.3: «Los menores extranjeros que se hallen en España tienen derecho a la educación. Tienen derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos los menores extranjeros que se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de la Administración pública competente aun cuando no residieran legalmente en España».

Del texto legal *parece* deducirse que todos los menores ilegales tienen en España derecho a la educación, pero a la asistencia sanitaria sólo aquellos amparados o tutelados. Esta interpretación resulta contradictoria con el mismo texto de la Ley, que proclama que los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los tratados internacionales en los que España es Parte (artículo 3), entre ellos, la Convención de Naciones Unidas sobre derechos del niño que en su artículo 24 reconoce como derecho del niño el derecho a la salud. Este derecho es reconocido en la Convención a todo niño, con independencia de su situación de legalidad, si bien durante los debates previos, el representante de los Estados Unidos propuso una enmienda en virtud de la cual los derechos de la Convención se reconocerían únicamente a los niños extranjeros que vivieran de forma legal en el territorio de un Estado. Esta enmienda fue rechazada (Documento E/CN.4/L. 1575 de 17 de febrero de 1981 citado por Álvarez Vélez, M. I. *La protección de los derechos del niño en el marco de las Naciones Unidas y en el Derecho constitucional español*. Madrid, 1994, pág. 84).

Tráfico internacional de menores con fines de adopción

LA adopción internacional es un fenómeno cada vez más consolidado en España y obedece a que la «oferta» de niños adoptables es cada vez menor, y en contraste, la «oferta» de niños originarios de países empobrecidos del Tercer Mundo es cada vez mayor.

Esta situación objetiva de escasez de niños en España ha hecho volver la mirada a muchas españolas y españoles a los países del Tercer Mundo, en los que la situación de la infancia abandonada es conocida a través de los medios de comunicación. La reciente «avalancha» de solicitudes de adopción de niños chinos recibida en las comunidades autónomas tras el programa de televisión en el que se denunciaban con imágenes escalofriantes las situaciones inhumanas e indignas de los orfanatos de este país, muestran la enorme influencia de los medios de comunicación en este fenómeno.

La adopción internacional: un fenómeno reciente

LA adopción internacional en Europa fue un logro de la generación protesta (9) (nacidos en los 40 y adoptantes en los 70) que vivió en la paz y la prosperidad de la posguerra, protagonizó en 1968 la revolución cultural, y se situó frente a la adopción con categorías idealistas. La adopción pierde en esos años el carácter de tabú y aparece la adopción internacional, respecto de la cual a las motivaciones tradicionales de padres adoptivos se suma una motivación solidaria e idealista: ayuda a los niños necesitados del Tercer Mundo. Así, si en 1970 fueron adoptados en Holanda 747 niños holandeses y 142 extranjeros, en 1980, fueron en cambio 104 holandeses frente a 1.594 extranjeros (10).

Esta irrupción del fenómeno estudiado, decae años más tarde: gran parte de los actuales adoptantes, con problemas de empleo y formados en principios pragmáticos y antiidealistas, comienzan a ver los inconvenien-

(9) Hoksgergen, R. A. C.: «Generaciones de padres adoptivos. Cambios en las motivaciones para la adopción». *Infancia y Sociedad* (1991), n. 12, págs. 25-48.

(10) Id. pág. 40.

tes de la adopción internacional: los procedimientos irregulares que en muchos casos desembocan en una adopción internacional (el tráfico ilegal de menores) y sobre todo los problemas de integración intercultural e interracial del menor en su familia adoptiva. Por ello, en los últimos años, la adopción internacional disminuye sensiblemente. En Holanda fueron adoptados, en 1990, 52 menores holandeses frente a 802 extranjeros.

*La adopción internacional en España.
Fenómeno de los años 90*

LA adopción internacional en España aparece en los años 90, es decir veinte años después de su aparición en los países centro y norteeuropeos. Puedo realizar esta y otras afirmaciones después de haber llevado a cabo un estudio, en sus conclusiones generales aun inédito (11). Estudiaré las características y problemas generales de la adopción internacional de manera inductiva, desde una serie de cuadros que muestran el *mapa* de la adopción internacional en nuestro país.

CUADRO 3.—Números de adopciones internas e internacionales en España

Año	Adop. internas	Adop. internacional		Total
		R. Consular	R. Central	
1990	2.159	41		
1991	2.153	197		
1992	1.683	125	180	305
1993	1.980	210	190	400
1994	979	301	200	501
1995	1.406	215	220	435

(11) Las cifras reales sobre la adopción internacional en España se extraen del Registro Civil (RC) central dado que las adopciones de menores nacidos en el extranjero para que tengan efectos en España deben inscribirse bien en el Registro del Consulado español en el país de origen (y los Consulados envían copias de dichas inscripciones al Registro Central) o bien directamente en el Registro Civil Central en Madrid.

He llevado a cabo recientemente un estudio de los libros consulares obrantes en ese Registro Central, estudio que no se había llevado a cabo hasta ahora en nuestro país, y para el que he sido autorizada. En el momento de escribir estas líneas he consultado más de 150 libros Con-

A) *Adopciones reales y adopciones fraudulentas.* La adopción internacional es un fenómeno que comienza a producirse en España en los años 90, que poco a poco se va consolidando, y que cada vez es más importante numéricamente. Sin embargo, todavía son notablemente más numerosas las adopciones puramente internas. No obstante, este primer dato quizás no refleja del todo la realidad dado que existe un número importante de adopciones internacionales fraudulentas, es decir, de supuestos en los que bajo otro título jurídico se está procediendo *de hecho* a una adopción. En primer lugar muchos niños extranjeros adoptados por progenitores españoles figuran en el Registro como hijos biológicos de sus padres adoptivos. En segundo lugar, se utiliza el mecanismo jurídico del «reconocimiento de la paternidad» para proceder de hecho a «adoptar» un hijo de padre desconocido. Dichos procedimientos de adoptar, fraudulentos, son censurables, entre otras cosas, porque vulneran el derecho de toda persona a conocer su identidad (12).

B) *Comunidades autónomas más adoptantes.* Las comunidades autónomas que adoptan más niños extranjeros son las del arco mediterráneo (Cataluña, Valencia, Murcia, Baleares, Andalucía) y Madrid, que son en algún caso las zonas en que las adopciones internas han disminuido de manera más importante. Sin embargo, la razón de que éstas sean las zonas más adoptantes quizás se explique porque son las más ricas de España. En este sentido el mapa de concentración geográfica de la inmigración coincide con el mapa de concentración geográfica de niños extranjeros adoptados. Nótese el número de 88 adopciones en «otros países»: se trata normalmente de adopciones realizadas por emigrantes españoles residentes tanto en el país de origen del niño como en Europa.

C) *Las dificultades económicas y legales. Agencias de adopción internacional.* Adoptar a un menor residente en el extranjero es caro. Incluso en los

sulares de nacimientos de todo el mundo salvo la Europa comunitaria. Los años estudiados son del 90 al 95 inclusive, si bien debe tenerse en cuenta que el año 95 no ha podido ser completado porque aún no se han recibido en el Central todos los libros consulares de ese año (por tanto los números del 95 deben incrementarse en un 20 por 100 aproximadamente). Sin embargo, los libros del Registro Civil Central (que contiene las inscripciones llevadas a cabo directamente en Madrid) no he podido consultarlos por no haber sido autorizada por la Dirección General de Registros y Notariado por Resolución de 5 de febrero de 1996. Las cifras que apporto de este Registro son aproximadas y me han sido facilitadas por el juez encargado de la sección Par. Para las adopciones internas la fuente son los informes del Fiscal General del Estado en su capítulo de asuntos incoados por los juzgados de primera instancia.

(12) Derecho que se encuentra recogido, entre otros, en el Convenio de la ONU sobre Derechos del niño (artículo 8).

CUADRO 4.—Adopciones internacionales inscritas en los registros consulares.
Residencia de los padres

Com. Autónoma resid. padres	Fecha adopción						Total
	90	91	92	93	94	95	
Cataluña	18	98	31	62	68	43	320
Valencia	4	42	36	48	92	59	281
Madrid	5	15	10	20	31	32	113
Andalucía	3	9	18	19	23	13	85
Baleares	2	6	2	19	17	8	54
Murcia	0	2	2	7	3	10	24
Castilla-La Mancha	0	6	2	1	8	7	24
Castilla-León	0	1	1	2	9	8	21
País Vasco	1	2	5	4	4	2	18
Canarias	0	0	2	2	4	7	15
Otras CC.AA.	2	6	5	3	20	5	40
Otros países	5	8	13	22	21	19	88
Total	41	197	195	210	301	215	1.089

casos en que la adopción es perfectamente legal (y no se han pagado cifras astronómicas a traficantes de niños), el viaje y estancia en el país de adopción, los gastos de legalización y traducción de documentos, y los eventuales honorarios del abogado, no son inferiores al millón de pesetas. Ésta es la razón por la cual, en países como Suecia, existen subvenciones para estas adopciones con el objeto de disminuir la discriminación económica de los adoptantes, discriminación que, sin embargo, no se eliminará nunca del todo (ni en las internas ni en las internacionales).

Sin embargo, la discriminación más importante es quizás la cultural. Enfrentarse a un viaje en muchos casos a un país con distinto idioma, adoptar a un menor que proviene de otro universo cultural, que puede ser de otra raza,... es un factor de disuasión en muchos casos. La enorme demanda de niños rumanos en España (europeos, rubios...) es prueba de ello.

Por otra parte, las dificultades prácticas en la tramitación de una adopción internacional (contactar con el país de origen: autoridades, orfanatos, abogados) para proceder a las legalizaciones,... ha dado lugar a que en otros países con mayor tradición en la materia, existan intermediarios legales que facilitan a los padres este proceso. En España, tras la rati-

ficación del Convenio de La Haya sobre adopción internacional que prevé la acreditación de intermediarios en su artículo 22 (13), la nueva Ley del Menor contempla la creación de agencias de adopción sin ánimo de lucro, con acreditada integridad moral y competencia profesional (artículo 25). A su aparición y funcionamiento asistiremos en los próximos años.

CUADRO 5.—Adopciones internacionales inscritas en los registros consulares: nacionalidad del hijo

Nacionalidad del hijo	Fecha adopción						Total
	90	91	92	93	94	95	
Colombia	0	32	77	89	167	134	499
Rumania	27	128	0	6	9	1	171
Santo Domingo	3	20	8	29	47	31	138
Brasil	1	1	6	38	11	14	71
Guatemala	0	2	6	16	12	12	48
Rusia	0	1	6	13	20	0	39
Perú	7	9	7	3	1	3	30
México	0	0	1	5	29	4	29
Nicaragua	2	1	0	0	3	6	12
Otros iberoamericanos	1	3	1	9	7	8	29
Otros varios	0	0	12	2	5	2	21
Total	41	197	125	210	301	215	1.089

D) Redes de «importación» de menores: control del fraude

Si comparáramos los datos de las comunidades autónomas de residencia y los de procedencia y edad de los menores (en muchos casos recién nacidos), podríamos comprobar que en esta materia, también a semejanza de lo que ocurre con la inmigración, se pueden detectar fácilmente «redes» de penetración de menores para ser adoptados (14). Seguramente la existencia de una red explica el importante aumento de menores rumanos a partir de 1991 (15) o el de menores dominicanos sobre todo en

(13) «BOE», de 1 de agosto de 1995.

(14) Redes que pueden utilizar el tráfico de niños con fines mucho más siniestros como narra Lourdes Ortiz en su novela finalista a premio Planeta de 1995, *La fuente de la vida*.

(15) Aumento que sigue produciéndose aunque no aparezca en el cuadro porque actualmente se inscriben en su mayor parte en el Registro Civil Central directamente.

torno al 94 año en que se produce súbitamente una entrada masiva, casi todos recién nacidos y con un destino muy similar: Cataluña, Baleares, Valencia.

¿Puede en Derecho español un encargado del Registro *negar el reconocimiento* de la adopción cuando sospeche que el niño ha sido realmente «comprado» aunque formalmente esté documentado como adoptado?

La adopción en Derecho español es un acto de jurisdicción voluntaria y el reconocimiento de decisiones extranjeras de adopción se produce por la transcripción en el RC español (consular o central), del certificado de nacimiento del menor expedido por el registro de su país con la decisión de adopción, debidamente legalizado y traducido en su caso. El encargado español únicamente puede «controlar» los siguientes elementos: a) que la autoridad que constituyó la adopción sea competente (16), b) que la adopción no sea contraria al orden público español y c) que la adopción extranjera sea *equivalente* a la adopción española (17). Por tanto, en principio, el encargado español no puede investigar la bondad y limpieza del procedimiento de adopción en el país de origen (18).

En cualquier caso, el cuadro 5 muestra muy bien cuáles son los principales orígenes de los menores extranjeros: Iberoamérica (principalmente Colombia, Santo Domingo y Brasil), Este de Europa (Rumania y Rusia) y como veremos en seguida, aunque no estén reflejados, Asia (principalmente India (19)).

E) Problemas de nacionalidad y de extranjería en las adopciones internacionales. La adopción de un menor residente en el extranjero puede llevarse a cabo, bien ante las autoridades del país de origen del niño promoviendo

(16) Y lo es normalmente, si es la correspondiente a la nacionalidad o residencia del menor adoptado (art. 22. 3.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Dicha autoridad deberá aplicar la ley del adoptando en cuanto a capacidad y consentimientos necesarios (Art. 9.5 del Código Civil).

(17) En el RC Central se exige en la práctica al respecto: que la adopción sea irrevocable, que se rompan los vínculos con la familia de origen y que los efectos de la filiación adoptiva sean idénticos a los de la biológica.

(18) Salvo que se entendiera que es contraria al orden público procesal español una decisión extranjera de adopción en la que no se han respetado los procedimientos legalmente establecidos, o en la que probadamente ha existido corrupción.

(19) En el Derecho Civil indú no existe la institución jurídica de la adopción. Por ello, los españoles que desean adoptar a una niña de este origen constituyen primero en este país una tutela sobre la menor elegida, que viaja a España y posteriormente, ante un juez español se constituye la adopción según el Derecho español que finalmente se inscribe en el RC Central. Este mismo procedimiento se sigue con me-

posteriormente la inscripción en un registro español (tanto en el consular como en el central) (20) bien ante el cónsul español (que promueve de oficio la inscripción en el Registro Consular (21)) o bien finalmente ante un juez español en territorio español, promovándose en este caso lógicamente la inscripción en el RC Central.

También deben tenerse en cuenta los problemas añadidos de Derecho de nacionalidad y de extranjería que la adopción internacional puede plantear.

En el caso de que la inscripción se promueva en el RC Consular, el niño desde ese momento es español (si uno de los adoptantes ostenta la nacionalidad española)—cfr. artículo 17 CC—y por tanto sale de su país y entra en España con pasaporte español, sin problema alguno de extranjería.

Sin embargo, en el caso de que la inscripción se promueva en el RC Central de Madrid, el niño entra en nuestro país como extranjero. ¿Podrían negarle la entrada? ¿Qué previsiones existen en la legislación española en torno a los visados en estos casos? Actualmente todos los supuestos posibles están contemplados en la legislación de extranjería (22), salvo

nores procedentes de países musulmanes (como es el caso de Marruecos) debido a que en el Islam tampoco existe la institución de la adopción.

(20) Si bien según el artículo 69 del Reglamento del RC «cuando el competente sea un Registro consular si el promotor está domiciliado en España deberá practicarse antes la inscripción en el Registro Central».

(21) En torno a la adopción consular los datos que he investigado sí son definitivos puesto que estas adopciones se inscriben en el RC consular. Pues bien: todas las adopciones de menores colombianos que aparecen en el cuadro han sido autorizadas por el cónsul español (y Colombia es el mayor suministrador de menores para la adopción). Además se han llevado a cabo adopciones consulares en Costa Rica, Rusia, un caso en Corea y otro en Marruecos.

(22) Si el padre o madre es extranjero no comunitario se aplica el Nuevo Reglamento de Extranjería: a) Si la adopción ha sido ya constituida en el extranjero pero no inscrita en el RC consular, el menor entra en España como hijo del adoptante y tiene derecho a dicha entrada siempre que se acredite que «la adopción fue tomada por la autoridad administrativa o judicial competente en el país en que se llevó a cabo y que dicha resolución reúne los elementos necesarios para producir efectos en España». b) Si el menor no ha sido adoptado en el extranjero (como el ejemplo de las niñas indias que expuse más atrás), es beneficiario del Derecho a la reagrupación familiar por ser un menor «cuyo representante legal es el residente extranjero».

En el caso de que el reagrupante sea español o súbdito comunitario, los beneficiarios de la reagrupación familiar están contemplados en el Reglamento de comunitarios (RD de 26 de junio n.º 766/1992 «BOE», de 30 de junio artículo 2) y son beneficiarios en estos casos únicamente los ya adoptados antes de entrar en España.

CUADRO 6.—Número de informes psicosociales y certificados de idoneidad tramitados en el período 1992-4 por países de destino (23)

PAÍSES	1992	1993	1994
Colombia	113	237	375
Chile	29	28	30
India	6	13	66
Brasil	4	17	29
Costa Rica	7	14	23
Perú	9	11	1
Honduras	4	6	9
S. Domingo	5	6	9
Salvador	7	6	3
Rumania	0	14	1
Bolivia	7	5	
Otros	15	21	37
Total	206	398	580

cuando se trata de adoptantes españoles o comunitarios que traen a un niño a España como sus representantes legales para ser adoptados ante un juez español (como es el caso de las niñas indias) (24).

F) Adopciones independientes (o privadas) e institucionales.

Si, como vamos viendo, la tipología de adopciones internacionales es muy variada en función de la autoridad ante la que se constituyen (local extranjera, consular española o local española), en función de su legalidad (ilegales y fraudulentas), existe una tercera distinción que hace referencia a la intervención de las autoridades españolas en adopciones constituidas ante autoridades extranjeras.

Si uno de los requisitos normalmente exigibles en todos los países es la idoneidad de los adoptantes para adoptar, quien mejor puede valorarla, normalmente, son las autoridades del país de su residencia. En muchos

(23) Creo que hubiera sido deseable que se hubiera previsto este caso en la reciente reforma del Reglamento de Extranjería dado que el propio Convenio de La Haya establece que los Estados deben garantizar la entrada del menor en estos casos (artículo 18). Quizá pueda salvarse este obstáculo con lo establecido en el artículo único n.º 3 del Nuevo Reglamento que establece su aplicación supletoria a las personas incluidas en el Reglamento de comunitarios.

(24) Datos facilitados por la Dirección General del Menor y la Familia del Ministerio de Asuntos Sociales. Faltan los datos de la Comunidad Autónoma catalana.

casos, hasta ahora, los adoptantes solicitaban en su comunidad autónoma la realización de dicho informe, que posteriormente era enviado por el Ministerio de Asuntos Sociales a las autoridades del país de origen del niño. Eso podía derivar posteriormente en un sistema de cooperación y colaboración entre las autoridades de ambos países, por ejemplo, en el seguimiento conjunto de dicho proceso.

En la medida en que dicha forma de proceder se institucionalizara, se evitarían ciertamente muchos supuestos de adopciones ilegales o a través de redes de tráfico de menores (que se producen normalmente en las adopciones independientes, es decir, en aquellas en cuya tramitación no intervienen las autoridades del Estado de residencia de los padres (25)). Eso es precisamente lo que se ha pretendido a través de mecanismos de cooperación entre autoridades recientemente suscritos por España. Tiene una importancia singular el Convenio de La Haya ya mencionado, pero también sendos protocolos de colaboración entre autoridades administrativas firmados con Rumania, Perú, Bolivia, Colombia y Honduras.

Esta vía de institucionalizar las adopciones, evitando en lo posible las independientes (especialmente propicias a los casos de ilegalidad) es la razón por la cual en la reciente reforma del artículo 9.5 del CC por Ley de Protección Jurídica del Menor la eficacia de la adopción constituida en el extranjero ante autoridad extranjera, además de los requisitos arriba mencionados, queda condicionada a que «la entidad pública competente haya declarado la idoneidad del adoptante si éste fuera español y estuviera domiciliado en España al tiempo de la adopción».

Dicho de otra manera: tras esta reforma, cualquier adopción internacional para que se reconozca en España deberá pasar por el informe de idoneidad. Sin embargo, el hecho de que los padres sean idóneos ¿asegura que el procedimiento seguido en el extranjero ha sido regular? Por otra parte, los posibles criterios restrictivos de las comunidades autónomas en la elaboración de dichos informes ¿no estarán favoreciendo la elección de otras vías mucho más fáciles como las adopciones fraudulentas?

Por último, se me ocurre otra cuestión: ¿por qué sólo se exige este requisito adicional en los casos en que el adoptante sea español y domiciliado en España? ¿Por qué no en los casos de extranjeros residentes en

(25) Puede compararse en este sentido el elevado número de adopciones de menores de Santo Domingo, Rusia, o de Rumania (cuadros 4 y 5) inscritas en el Consulado, y el escaso número de informes psicosociales realizados para niños procedentes de estos países.

España? Creo que si se trata de que la adopción surta efectos en el lugar de residencia del niño y su familia y ésta reside en España, es irrelevante la nacionalidad de los adoptantes (26).

Conclusiones

SE ha dibujado en estas páginas un mapa de contornos precisos: España como los demás países ricos seguimos teniendo necesidad de explotar los recursos más valiosos con los que cuentan los países del Tercer Mundo, sus recursos humanos.

Si las zonas más prósperas de nuestra geografía son los principales focos de la inmigración proveniente de países pobres, esas mismas zonas son las principales demandantes de menores extranjeros para ser adoptados y traídos a España.

La inmigración, no siempre bien integrada, comienza a producir situaciones de exclusión social; la creciente presencia de menores extranjeros abandonados o en riesgo es una prueba clara de ello. Por otra parte, la legítima e incluso en muchos casos profundamente solidaria creciente demanda de niños residentes en el extranjero para ser adoptados por parejas residentes en España provoca indudablemente el florecimiento de redes de tráfico internacional de menores que a veces son «nacidos» o «fabricados» para ser vendidos.

Evidentemente debe profundizarse en los mecanismos que eviten que la inmigración y la adopción internacional, fenómenos positivos en sí mismos, degeneren en estas otras situaciones estudiadas. Una apuesta por favorecer la integración social de los inmigrantes, en el primer caso, y una institucionalización de los mecanismos de cooperación entre autoridades en el segundo, son las líneas emprendidas en las recientes reformas legales españolas a las que damos la bienvenida. Su aplicación en los próximos tiempos nos dará la medida de si estamos en el buen camino.

(26) Las CC.AA. en el marco de su autonomía han legislado sobre este punto, en ocasiones vulnerando lo establecido en el Código Civil (CC) y desconociendo absolutamente las más elementales normas de Derecho Internacional Privado. Veamos un ejemplo: El Decreto 14/1991 de 18 de abril por el que se establecen las medidas para la aplicación en La Rioja de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre en materia de adopción y otras formas de protección de menores señala en su artículo 19 que en la selección de solicitantes de adopción además de los requisitos establecidos en el CC se exigirá, entre otros, que sean de nacionalidad española (!) ¿Es que a los extranjeros no se les reconoce la capacidad de constituir una adopción en La Rioja?