



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Licenciatura en Trabajo Social

MONOGRAFÍA FINAL DE GRADO

¿Qué trae de nuevo la novedad? Un análisis a las modificaciones del
proceso de adopción en Uruguay a través de la ley 19.889.

Stefani Echavalete Vitello

Tutora:

Profª. Adj. Mag. Ana Laura Cafaro

24 de Febrero, Montevideo - Uruguay.

2023

PÁGINA DE APROBACIÓN

Dedicatoria

Para Adriana Karina Vitello, mujer, madre y trabajadora.
Esto también es tuyo, nosotras, a cada paso, también somos vos.

Agradecimientos

A mi madre Adriana Karina Vitello, a mi padre Washington Echavalete, a Adolfo Alvarez y a Roberto Méndez, pilares fundamentales en este proceso de formación.

A mis hermanas Angie, Victoria y Sarah, y a mi hermano Ignacio, es un privilegio y un orgullo haber crecido con ustedes.

A mi tía Sandra y a mi tío Carlos, gracias a quienes fui testigo de un hermoso proceso de adopción, que ofició como causal de elección de esta carrera, la cual aprecio desde el primer día.

A Cami, quien pasó de ser mi compa en los salones a ser mi compa en la vida, con quien transformamos una casa en un hogar; y a mili y a tucu, quienes han acompañado con sus siestas interminables gran parte de esta producción: *“Todo es nosotres four”*.

A mis amigas, amigos y amigos; en especial a Bruna, Belén, Mateo y Nicolás.

A mi tutora Ana Laura Cafaro, quien ha sido parte fundamental de mi último trayecto como estudiante de grado.

A la profesora Ana Pastorino, a quien no pude agradecer a tiempo pero su aporte fue esencial para que hoy esté culminando este proyecto.

A Martha Descalzi, con quien he aprendido mucho en los últimos tres años y se ha vuelto una amiga muy especial.

A mis tan queridas paulinas que tanto me han enseñado, las llevo en mi corazón.

Resumen

En este trabajo se recogieron las modificaciones planteadas por la Ley N° 19.889 al proceso de adopción, teniendo como objetivo general el análisis de las mismas y sus implicancias en el ejercicio del derecho a vivir en familia y el derecho a la identidad de origen de las niñas y adolescentes con condición de adoptabilidad. Se realizó además un recorrido histórico a través de las distintas modificaciones que ha tenido el proceso de adopción, cuya evolución depositó en el Estado uruguayo la exclusividad de llevar adelante las adopciones desde el año 2009 hasta el año 2020.

El presente documento buscó aproximarse a las consecuencias de las modificaciones abruptas a un sistema que -si bien demostraba falencias, como la ausencia de recursos humanos- resultaba garantista al recoger datos del proceso de adopción y de la familia biológica, que posteriormente contribuían para que las personas adoptadas accedieran a su historia de origen.

Se concluyó que estas modificaciones, pese al aumento de inscripciones en el Registro Único de Aspirantes, no dieron respuesta a uno de los problemas más grandes que es la adopción de niñas y adolescentes mayores a diez años; y que las niñas de 0 a 3 años continúan teniendo respuestas inmediatas, como lo tenían previo a esta ley, puesto a que las personas que buscan adoptar tienen proyectos acotados en los que no están contempladas las niñas y adolescentes mayores. Por otro lado, también se concluyó que la medida implementada de autorizar las adopciones por la vía judicial, no resulta garantista debido al desborde de los juzgados que no cuentan con los recursos necesarios para hacer un estudio previo minucioso, y si bien ésta venía a ser una excepción, sólo en su primer año alcanzó el 15,2% del total de las adopciones.

Palabras claves: Niñas y Adolescentes. Adopciones. Derecho a vivir en familia. Identidad de origen.

Abstract

In this work, were collected the modifications proposed by the Law N° 19.889 to the adoption process, with a general objective of analyzing them and their implications in the exercise of the right to live in a family and the right to identity of origin of children and adolescents with adoptability condition. A historical tour was also carried out through the different modifications that the adoption process has had, whose evolution deposited in the Uruguayan State the exclusivity of carrying out the adoptions from the year 2009 until the year 2020.

This document sought to approach the consequences of abrupt changes to a system that -although it demonstrated shortcomings, such as the absence of human resources- was guaranteed to collect information on the adoption process and on the biological family, which subsequently contributed to the adoptees access their origin story.

It was concluded that these modifications, despite the increase in registrations in the Single Registry of Applicants, did not respond to one of the biggest problems, which is the adoption of children and adolescents over ten years of age; and that children from 0 to 3 years of age continue to have immediate responses, as they did prior to this law, since people seeking to adopt have limited projects that do not include older children and adolescents. Also, it was concluded that the measure that was implemented to authorize adoptions through the courts, is not a guarantee due to the overflow of the courts which do not have the necessary resources to carry out a thorough prior study, and although, this was an exception, only in its first year it reached 15.2% of all adoptions.

Keywords: Childhood and adolescence. Adoptions. Right to live in family. Identity of origin.

Índice

Introducción.....	7
Marco teórico.....	9
Capítulo 1: Las infancias y adolescencias ¿Categoría ontológica o construcción social?.....	12
1.1 El Origen como debate histórico.....	12
1.2 Las infancias y adolescentes en Uruguay.....	14
1.3 Del paradigma de la situación irregular al paradigma de protección integral.....	15
1.3.1 Paradigma de la situación irregular: riesgo social y “menores”.....	15
1.3.2 Paradigma de la Protección Integral: niñeces y adolescencias.....	16
Capítulo 2: La vida familiar y la identidad de origen desde una perspectiva de derechos.....	17
2.1 La familia como categoría.....	17
2.1.1 El derecho a vivir en familia en Uruguay.....	18
2.2 La identidad de origen como derecho.....	20
2.2.1 Las dimensiones subjetivas del derecho a la identidad de origen.....	21
Capítulo 3: Las adopciones en Uruguay.....	23
3.1 La familia de origen en el proceso de adopción.....	23
3.2 La condición de adoptabilidad.....	25
3.3 Un recorrido histórico por el proceso de adopción en Uruguay.....	26
3.3.1 Ley N°9.342 de 1934: Código del Niño.....	27
3.3.2 Ley N°10.674 de 1945: Legitimación adoptiva.....	27
3.3.3 Movimiento Familiar Cristiano (MFC).....	28
3.3.4 Asociación de Padres Adoptantes.....	29
3.3.5 Ley N°17.823 de 2004: Código de la Niñez y Adolescencia.....	30
3.3.6 Ley N°18.590 de 2009 y la reestructuración del INAU.....	31
3.3.7 Ley N°19.092 de 2013: Segunda modificación a la ley de adopciones.....	33
Capítulo 4: Ley 19.889 de 2020, ¿Qué trae de nuevo la novedad?.....	35
4.1 La necesidad de una reforma en el proceso de adopción.....	35
4.1.1 Una evaluación de los actores.....	36
4.2 Una nueva gestión frente al INAU.....	38
4.3 Ley N°19.889 de 2020: Ley de Urgente Consideración (LUC).....	39
4.4 Las repercusiones de los artículos 403, 404, 405 y 406.....	41
4.4.1 La figura del Juez o la Jueza.....	42
4.4.2 Unificación de procesos.....	44
4.4.3 Los plazos máximos para la valoración.....	44
5. Conclusiones.....	46
6. Referencias bibliográficas.....	48
6.1 Documentos institucionales.....	50
6.2 Leyes, códigos, convenciones y versiones taquigráficas.....	51
6.3 Videos.....	52

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, comprendida en el plan de estudios del año 2009 de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

La elección de la temática abordada tiene como objeto de análisis las recientes modificaciones realizadas sobre el proceso de adopción en Uruguay, a través de la Ley N° 19.889. Esta elección encuentra su fundamento en que estas modificaciones han sido las más controversiales y debatidas, han generado visiones contrapuestas entre sus impulsores, diversos grupos colectivos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y gran parte de la sociedad uruguaya, incluso dos de los cuatro artículos presentados fueron incluidos en un plebiscito por su derogación junto a otros 133 artículos de la Ley N° 19.889, luego de alcanzar las firmas necesarias

En la legislación uruguaya, el proceso de adopción es considerado una medida de excepción y protección (INAU, 2019a) que teniendo como guía el interés superior del niño, procura la restitución del derecho a vivir en familia cuando las niñeces y adolescencias han atravesado situaciones agudas de vulneración de derechos en el seno de su familia de origen, esta medida no puede ser tomada como opción sin antes haber agotado las estrategias de intervención con las familias de origen (nuclear y extendida) y las niñeces y adolescencias.

El objetivo general del presente trabajo será el análisis de éstas modificaciones desde una perspectiva integral de reconocimiento de las niñeces y adolescencias como sujetas de derecho, teniendo como principio rector el derecho a la vida en familia y el derecho a la identidad de origen, progresivamente incluidos al marco normativo en Uruguay a partir de 1990 con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas. Sus objetivos específicos son cuatro:

1. Describir la importancia de la vida familiar como el ámbito idóneo para el desarrollo y la protección integral de niños, niñas y adolescentes, y la significación que posee conocer su origen.
2. Realizar una revisión de la trayectoria del proceso de adopción en Uruguay en los últimos 90 años, atendiendo a marcos normativos nacionales e internacionales.
3. Caracterizar las modificaciones de la normativa vigente en materia de adopciones, con

principal énfasis en las adopciones consideradas situaciones de excepcionalidad o situaciones de hecho.

4. Analizar los cambios en el rol del INAU como rector, y de sus equipos multidisciplinarios en los procesos de adopción a raíz de la modificación de la normativa vigente.

Al tratarse de un trabajo que abarca una temática muy reciente, la monografía tuvo carácter de estudio exploratorio. Para alcanzar los objetivos específicos, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a referentes calificados del Área de Adopciones; del Departamento de Orígenes del INAU; y de la Asociación de Padres Adoptantes. Se intentó coordinar una entrevista con el Equipo de Referencia Temática Búsqueda de Identidad pero no hubo respuesta. Por otro lado, se trabajó en base a una revisión documental que incluyó documentos institucionales de INAU y de la Institución Nacional de Derechos Humanos; versiones taquigráficas del debate de la Ley de Urgente Consideración; un análisis minucioso de las leyes referentes a las adopciones en Uruguay, y la utilización de entrevistas a referentes calificados del INAU y del Poder Judicial realizadas por la prensa, tanto escritas como videograbadas.

El primer capítulo retrata la metamorfosis de la concepción de las infancias y adolescencias a través de los siglos, hasta llegar a la génesis de la construcción social de la modernidad que las define como se las conoce hoy en día. Busca además, retratar las infancias y adolescencias en la historia del Uruguay desde los antecedentes del Código del Niño de 1934, hasta el pasaje del paradigma de situación irregular al paradigma de la protección integral.

El segundo capítulo hace un repaso sobre el derecho a vivir en familia, el derecho a la identidad de origen de las niñas y adolescentes, y las consecuencias de la vulneración de éstos.

El tercer capítulo recoge las modificaciones realizadas al proceso de adopción en Uruguay desde 1934 hasta 2019, resaltando los principales resultados obtenidos con cada una de ellas.

El último capítulo analiza en profundidad las últimas modificaciones al proceso de adopción realizadas a través de la ley N°19.889 y sus implicancias sobre el derecho a vivir en familia y el derecho a la identidad de origen.

Al final se encuentra el último apartado que detalla las principales conclusiones obtenidas del análisis anterior.

Marco teórico:

En lo que respecta a la legislación y el rol del Estado como garante de los derechos de las infancias y las adolescencias en Uruguay, el avance ha sido sistemático aunque ha resultado por momentos tardío y lento.

La autora Socorro García (2008) hace un recorrido histórico de las políticas de la infancia en Uruguay, encontrando orígenes de un Estado interventor en los años de presidencia de José Batlle y Ordóñez, a finales de 1890 e inicios del 1900 encontrando que la fuente de la intervención estatal tenía como principio rector la formación de una sociedad que distara de la tradicional. En 1934, Uruguay promulgó el Código del Niño, un conjunto de artículos que unía distintas disposiciones que como menciona García (2008) se encontraban dispersos entre diversos organismos públicos, no obstante, cataloga esta política como residual y compensatoria. En este código, los niños, niñas y adolescentes fueron percibidos como objetos de tutela del Estado, y aunque se los distinguía del mundo adulto, no eran reconocidos como sujetos de derechos, sino que se hacen presentes categorías que los clasifican según sus carencias basadas en su situación socioeconómica y filial. El derecho a conocer la identidad de los padres de niños, niñas y adolescentes (NNA) se encuentra instituido en las políticas de infancia y adolescencia desde ese entonces, no obstante, este derecho no guardaba relación con aspectos subjetivos, sociales y afectivos de la elaboración de la vida familiar de NNA, sino que buscaba dar una respuesta filiatoria y atribuir responsabilidades a las personas adultas.

En 1959, con la Declaración de los Derechos del Niño surgen nuevos -y breves- aportes a la construcción de la identidad de NNA, donde aparecen como derechos el nombre y la nacionalidad. Es en esta época que se supera la categoría “abandonado moral o materialmente” para dar lugar al paradigma de la situación irregular. Posteriormente, en 1989 la Convención de los Derechos del Niño propone el paradigma de la protección integral como sustituto del paradigma anterior, y se vuelve compromiso de Estado garantizar los derechos de todas las infancias y adolescencias de cada Estado Parte. Entre estos derechos reconocidos aparece la inscripción al momento del nacimiento, el derecho a vivir en familia, respetar y preservar la nacionalidad y los vínculos de cada NNA con su familia de origen, sin injerencias de origen ilícitas.

Al hablar de los derechos de la infancia y la adolescencia, no se pueden pasar por alto

cuestiones demográficas inherentes a ellas, como el hecho de que Uruguay con una población envejecida, aún continúa perpetuando la infantilización de la pobreza¹. Como recuerda Bustelo (2005) los derechos económicos son derechos habilitantes del resto de los derechos sociales, sin financiamiento estatal, no se puede ejercer ningún derecho efectivamente.

Ante esto, es necesario recordar también que la principal respuesta del Estado frente una situación de vulneración de derechos continúa siendo la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en el Sistema de Protección Integral en modalidad de tiempo completo, cuyos niveles se han mantenido en aumento en los últimos años superando a los 4000. Datos de INAU y UNICEF (2021) demuestran que el 75% de la población que se encuentra en la modalidad de internación, es fruto de una decisión judicial. Según el informe VIII del Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura [MNP] (2021) pese a las sugerencias, las respuestas del INAU han sido insuficientes además de inadecuadas, lo que ha contribuido a la extensión de los períodos de institucionalización “esta situación preocupa por las múltiples vulneraciones de derechos que el aumento de ingresos de niñas, niños y adolescentes traduce, en cuanto a vulnerabilidad social, violencia, abuso y malos tratos en la infancia.” (p. 39).

Para dar mayor visibilidad a la problemática de las situaciones excesivas de institucionalización de NNA, es posible pensar en la condición de adoptabilidad como justificación de la permanencia y/o motivo del egreso en el Sistema de Protección Integral. La condición de adoptabilidad se encuentra regulada por el art. 132-3 del Código de la Niñez y Adolescencia, la misma no puede ser declarada de manera arbitraria, sino que, como está dispuesto en el mencionado artículo, sólo podrá ser verificada cuando existiera la ruptura, deterioro o inexistencia de vínculos afectivos con su familia de origen que pudieran afrontar la responsabilidad de la crianza; por encontrarse en situación de exposición de su salud física, emocional, mental o espiritual; o situación de riesgo de vulneración de derechos. En la legislación uruguaya, el proceso de adopción es considerado una medida de protección que, teniendo el interés superior del niño como guía, procura la restitución del derecho a vivir en familia cuando las niñas y adolescencias han atravesado situaciones que vulneran sus derechos en el seno de su familia de origen, haciendo inviable la convivencia, también es considerado una medida de excepción, ya que solo puede darse una vez agotadas todas las estrategias de revinculación con su familia de origen, y sólo se considera una adopción

¹ Según los datos disponibles por el Observatorio de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (2021), en el año 2020 de las 408.080 personas en situación de pobreza, 176.375 eran niños, niñas o adolescentes.

legítima si ha atravesado el debido proceso judicial.

Debe tenerse presente que el vivir en familia y conocer la identidad de origen son dos derechos pilares en la construcción social del ser humano, es responsabilidad del Estado garantizar que todo proceso de desvinculación familiar esté debidamente registrado, y evitar al máximo las vinculaciones realizadas al margen del proceso regulado por el Código de la Niñez y Adolescencia.

En 2020, a raíz de las innumerables consultas recibidas respecto a la falta de protección del derecho inherente a la búsqueda de los orígenes, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) creó un equipo de trabajo que busca acompañar y recibir consultas relacionadas al derecho a la identidad de origen. Para la INDDHH (2021) “la búsqueda de la identidad implica ejercer el derecho de la verdad” (p. 7) y la identidad está conformada por componentes biológicos de filiación y por la dimensión socio-psicológica del desarrollo. En ese trabajo, la Institución relata la frecuente existencia de “apropiaciones”, adopciones que ocurren por fuera de los marcos legales, donde niñeces y adolescencias pasan al cuidado de una familia ajena a su familia biológica, sin que existan registros del hecho debido a la ausencia de intervención estatal. En estos casos, el derecho a la identidad así como la construcción de su historia de vida se ven resumidos a relatos de familiares, dejando inconcluso su origen.

Las modificaciones realizadas al régimen de adopción en 2020 otorgan a los jueces las facultades necesarias para prescindir de la selección de una familia inscrita en el Registro Único de Aspirantes hecha por INAU, para así dar prioridad y carácter legal a una adopción basando su decisión en la convivencia previa y la determinación de lazos positivos entre las niñeces o adolescencias y la familia con quien se encontraba residiendo.

El año 2021 con una ya implementada Ley N° 19.889 se concretaron 125 adopciones, de las cuales 19 fueron las adopciones a través de juzgados y 106 a través del procedimiento de INAU. Recuerda Ferrando (2022) que este resultado no se encuentra tan lejano a los resultados de años anteriores: 110 en 2019 y 106 en 2020, la novedad está en las 19 adopciones afirmadas en los juzgados.

El Estado, si bien está obligado internacionalmente y debe generar las garantías necesarias para que las adopciones realizadas a través de los juzgados promuevan todos los derechos inherentes a la identidad, no ha establecido una estrategia clara respecto al registro de las situaciones de hecho.

Capítulo 1: Las infancias y la adolescencias ¿Categoría ontológica o construcción social?

Las infancias y las adolescencias pueden considerarse como la franja etaria más compleja de analizar y percibir, su génesis es un debate interminable y las formas en las que han sido concebidas han experimentado diversos cambios a lo largo de la historia. Lo cierto es que la historia escribe y describe niños, niñas y adolescentes como un grupo homogéneo, son depositarios de imaginarios idóneos y esperables desde perspectivas hegemónicas.

A continuación se propondrá visibilizar las concepciones de infancias, adolescencias y sus orígenes desde dos visiones, la primera propone entenderla desde el lugar histórico que ocuparon en su familia, y la segunda propone pensarla desde su lugar en las relaciones sociales.

1.1 El origen como debate histórico

Infancias y adolescencias en el seno familiar

En un intento iconográfico de dar una posible respuesta al origen del sentimiento de las infancias en el occidente, el autor e historiador francés Philippe Ariès (1960) escribió sobre ésta y la vida familiar en el Antiguo Régimen. Según Ariès (1960) hacia el siglo XIII aparecen brevemente imágenes nuevas de distintas niñeces que podrían aproximarse a la concepción moderna. Anteriormente, para los niños se reservaba aún la indiferencia, se consideraba esta etapa como un pasaje sin importancia entre el nacimiento y la vida adulta, no eran frecuentes retratar niñeces ya que la muerte en la infancia era muy común.

Hasta el S. XVII, las infancias eran asociadas con la dependencia sin estar estrechamente vinculadas a un factor biológico o a la edad, eran considerados infantes también aquellos que se encontraran sometidos a otros, y solo se salía de la infancia cuando se podía vencer la dependencia, sin embargo, el autor señala que es este siglo en el que comienzan a aflorar las novedades que conducirán hacia la idea de infancias como son conocidas actualmente, iniciando con los retratos de niñeces aislados de sus familias, y utilizando trajes que lo diferencian de los adultos. Debe recordarse que cuando el niño dejaba de usar pañales, se le retrataba con ropa de adulto, como si fuese un adulto en miniatura, la adolescencia era pasada por alto, no obstante, cabe resaltar que las infancias que lograron hacerse de un traje específicamente propio fueron las infancias ricas, nobles y burguesas, las infancias rurales y pertenecientes a clases sociales bajas continuaron usando el traje de los adultos.

Ariès (1960) encuentra en el S. XVIII la génesis del descubrimiento del sentimiento de las infancias actuales. Para el autor la retirada de la familia de la vida colectiva y su reclusión en

la intimidad de su hogar, permitió que se desarrollara un sentimiento familiar nuevo entre madres y sus hijos e hijas que se centró en un interés en la educación de los niños, y en la elevación del estatus de la mujer. Pueden observarse en retratos de esta época el surgimiento de espacios nuevos reservados únicamente para las infancias en pos de una separación del espacio adulto como espacios de juegos, recreación y escolarización. Nuevamente, esto no se extendió a la totalidad de las niñeces y adolescencias, ya que la práctica de la indiferencia hacia éstos en el mundo rural prevaleció hasta el S. XIX, y no fueron separados del mundo del trabajo, ni tuvieron su lugar reconocido en los espacios de escolarización o juego.

En contraposición a lo que postula el autor Ariès (1960), la autora Linda Pollock (1990) quien hace una revisión documental de diarios en la búsqueda de respuestas sobre la historia de las infancias, asegura que aportes del tipo de Ariès están basados en supuestos y no en pruebas. Para la autora, los datos que proporciona el autor sobre la indiferencia de padres y madres hacia sus hijos e hijas no se corresponde con lo demandante que pueden ser en sus primeros años, principalmente ante la alimentación, la higiene y el llanto. Pollock (1990) concluye que a diferencia de lo que pudo haber sido postulado sobre la indiferencia hacia los niños y niñas antes del S. XVIII esto no se encuentra alineado con su estudio, del cual se desprende que eran deseados, valorados y cuidados, cuando la familia no lograba darle una respuesta como la leche materna, los enviaban con nodrizas pero sin dejar de mantener el contacto.

Infancias y adolescencias en las relaciones sociales

Cuando las infancias se vuelven una parte visible de la sociedad moderna y surge el sentimiento de la infancia asociado a la indefensión, la ternura y vulnerabilidad, también comienzan a aparecer saberes expertos como la pedagogía, la pediatría, e incluso el trabajo social. Las producciones literarias también comienzan a escribir sobre esta etapa, las niñeces y adolescencias comienzan a perder toda autonomía que siglos anteriores pudieran, a través de la indiferencia hacia su persona o ausencia del sentimiento moderno haberles brindado. Percibidas las edades tempranas como figuras aptas para el control y amoldamiento social, la escolarización funcionó como un espacio de encierro y reproducción de ideas que permitieran la continuidad del sistema capitalista (Leopold, 2014). Cabe mencionar que la escolarización fue parcial y reservada a niñeces burguesas incluso hasta el S. XX, cuando las infancias y adolescencias de clases bajas y medias bajas se apartan progresivamente del mundo del trabajo y comienzan a insertarse en centros educativos.

Es oportuno resaltar que las formas de habitar las infancias y las adolescencias en la actualidad desenmascaran cualquier intento ontológico de explicarlas, las definiciones de ambas franjas etarias se corresponden con una construcción social que ha ido variando a través de los siglos, pero concebirlas como titulares de derechos y obligaciones es todavía un acontecimiento reciente.

1.2 Las infancias y adolescencias en Uruguay

Reconstruir las infancias y adolescencias en la historia del Uruguay resulta una tarea un tanto compleja debido a la limitada producción específica sobre la temática.

El autor José Pedro Barrán (2011) sostiene que en el Uruguay “bárbaro”² del siglo XIX la mitad de las muertes eran sufridas por las niñeces y la mayoría por enfermedades infectocontagiosas, no obstante, estaban instauradas en el seno de la sociedad con una naturalidad que dichas muertes no solo no se problematizaban, sino que no producían el sentimiento moderno de pérdida. Otro hecho destacado por el autor como característica de la época eran los infanticidios y los abandonos. Esto último, como indica la autora Maria Laura Osta (2016) fue el motor para que en 1818 a solicitud del sacerdote Dámaso Antonio Larrañaga, desde el gobierno de la ciudad de Montevideo se fundara la primera casa cuna para niñeces huérfanas bajo el nombre de “La inclusa”. Con “La inclusa” se instaló también el torno en búsqueda de disminuir la cantidad de bebés dejados en la calle o puertas de casas y se mantuvo en uso hasta 1933. Este torno era un objeto cilíndrico, que se ubicaba entre la pared de la institución y la calle, habilitando un espacio para que fueran colocados los bebés con total anonimato desde el exterior; al girar la estructura desde fuera, este bebé quedaría dentro del centro donde sería tomado por quien allí estuviera, sin tener que pasar tiempo a la intemperie. En varias oportunidades, a los bebés que allí ingresaban les acompañaba algún objeto perteneciente a su familia de origen para que pudieran identificarlos en un futuro.

En el año 1873, como postula Osta (2016) fue fundada la primera “Casa de asilo para expósitos y huérfanos”. Existían dos vías de ingreso al asilo, cuando llegaban a la puerta (conocido como “entrega en mano”) acompañados por familiares, vecinos, jueces o policías, o a través del torno. La partida del mismo se daba cuando existía la adopción, el reclamo de los padres de los bebés del torno quienes debían demostrar el parentesco mediante la prueba del

² El autor J.P Barrán (2011) desarrolla su estudio en el pasaje de la sociedad bárbara (Siglo XIX) al pasaje de la sociedad civilizada (Siglo XX). En éste, da cuenta de las transformaciones sociohistóricas y culturales que llevó a Uruguay a acompasar los cambios que transitaba el occidente. Ver más en: Barrán, J.P. (2011). *Historia de la sensibilidad en Uruguay*. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.

objeto dejado al momento de la colocación allí, al pasar a custodia de su ama de leche, ama seca o familiar, o por medio de la emancipación, reconocida a los varones con la mayoría de edad y a las mujeres con el casamiento.

En la *sensibilidad civilizada* iniciada y afianzada en las últimas décadas del S. XIX (Barrán, 2011) comienza a gestarse la reivindicación de las demostraciones de afecto y cuidado. Para el autor, el descubrimiento de la infancia, fue reconocerle un valor en su singularidad, bajo nuevas prácticas de cuidado que estaban basadas en la vigilancia, la separación del espacio de la adultez, otorgándole espacios controlados y propios. Se dejó de reprimir el cuerpo para reprimir el alma ya que la desobediencia de las infancias era vivida como una falta producida contra el amor de las personas adultas, la culpa comenzó a funcionar como solía operar la fuerza y la represión física.

1.3 Del paradigma de la situación irregular al paradigma del sistema de protección integral.

El siglo XX fue acompañado por transformaciones y nacimientos de instituciones que anunciaban su génesis por y para las infancias. Esta metamorfosis que acompañó el papel de las infancias y adolescencias y sus derechos humanos durante el siglo XX, fue producto del surgimiento del paradigma de la situación irregular y el posterior pasaje al paradigma de protección integral.

1.3.1 Paradigma de la situación irregular: riesgo social y “menores”

Este paradigma, que tuvo su auge en el siglo XX con el “movimiento de los reformadores” (Leopold, 2014) o también conocidos como “salvadores del niño” (Bustelo, 2005), popularizó ideas que vinculaban abandono con infracción y riesgo social, y niñeces y adolescencias con criminalidad, esto dio lugar a la institución de cuerpos normativos y dispositivos estatales de atención, que en pos de “la protección” de niñeces y adolescencias, propuso su encierro en instituciones, encontrando una lógica de justificación y pronóstico en que todo aquel niño o adolescente que fuese abandonado, tarde o temprano, sería un delincuente.

Esta situación de irregularidad declarada a “los menores” promovía como natural la asociación de la pobreza y la delincuencia -que ya era común entre personas adultas de la sociedad- a la esfera de las niñeces y adolescencias.

En 1934, Uruguay promulgó el Código del Niño, que dio lugar a la creación del Consejo del Niño como ente público que funcionaría como encargado de todo lo relativo a las niñeces y

adolescencias, en un primer intento de postulaciones teóricas que daban un cierto lugar a la franja etaria desde la etapa prenatal hasta los 21 años, dentro de la legislación del país. En este código queda instituida la categoría “menor”, que engloba sin distinción mayor entre niños, niñas y adolescentes que se vieran desprovistos de su medio familiar o niños, niñas y adolescentes que tuvieran acciones de carácter delictivo.

Las niñeces y adolescencias, y la minoridad encuentran su distinción, como señalan Costa y Gagliano (2002) en que los primeros poseen su condición de hijos e hijas legítimos de una familia determinada y están inscriptos a la educación pública, y la segunda engloba a aquellas que no se encuentren viviendo con su familia, que no poseen hogar o recursos, y que necesiten tutela estatal. La delgada línea entre la protección y el encierro resultaba por momentos imperceptible.

1.3.2 El Paradigma de la Protección Integral: niñeces y adolescencia.

El paradigma de la protección integral significó una adecuación normativa que invitó a superar la concepción de niñeces y adolescencias como objeto de caridad, vigilancia y control. Devenido en conjunto con la Convención de los Derechos del Niño de 1989, el paradigma de la protección integral llegaba para reivindicar las categorías infancias y adolescencias, postulando a éstas como sujetas de derecho, y el rol que cada Estado Parte debía asumir en el compromiso de la corresponsabilidad para la protección y la promoción de todos los derechos de las niñeces y adolescencias, también surgen cuestiones nuevas como el acentuado énfasis en el derecho a vivir en familia, a no ser separada de ésta por motivos económicos y el deber del Estado para materializarlo, promoviendo medidas de protección integral que fueran de carácter universal. Uruguay, unido al debate y a la posterior ratificación en 1990, comienza un proceso de adecuación normativa donde en primera instancia se sustituyó el Consejo del Niño por el Instituto Nacional del Menor (INAME), más adelante, en 2004 con miras a un profundo cambio en la concepción de las infancias y adolescencias, Uruguay aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) que sustituiría al Código del Niño, y con él, el antiguo INAME pasaría a denominarse Instituto del Niño y Adolescente (INAU), volviéndose el órgano rector de las políticas inherentes a esta franja etaria, con el fin de erradicar la minoridad como categoría que criminalizara infancias y adolescencias vulnerables y en pos de restituir derechos vulnerados.

Capítulo 2: La vida familiar y la identidad de origen desde una perspectiva de derechos

Para el comienzo de este capítulo, resulta imprescindible realizar la siguiente aclaración: priorizar el ámbito familiar no significa la romantización de los vínculos familiares por su mera calidad de tal, en el entendido de que la reproducción de las desigualdades y de las violencias también pueden surgir en el núcleo familiar, sino dar énfasis a un derecho de las niñas y adolescencias concebido desde la normativa vigente a nivel internacional.

2.1 La familia como categoría

La creencia sobre una forma única, hegemónica y monogámica de concebir a la familia, por permanente y estable que pareciese en un no tan lejano momento sociohistórico cultural, se ha ido desdibujando por su propio peso y puede resultar anacrónica. La autora Nora Das Biaggio (2011) desde una perspectiva sociopolítica plantea la movilidad de las formas de vinculación, volviéndose más flexibles, más permeables y más críticas frente a las estructuras familiares monolíticas de épocas anteriores, para la autora, este nuevo paradigma de la diversidad adquiere un nuevo protagonismo, que desanda la postura androcéntrica desde la cual se entendían los lazos sociales, y desafía a desgranar los imaginarios hacia formas más flexibles, innovadoras y alternantes.

Actualmente, definir la categoría familia es cuasi imposible, ya que la sociedad se ha encargado de ampliar los límites del concepto abriendo puertas a la inclusión de nuevos y diversos tipos, esto ha ido acompañado lentamente por legislaciones que dan cuenta de que la familia hetero-nuclear ya no es la única aceptada, como por ejemplo el reconocimiento judicial de la unión concubinaria; la familia monoparental; la ley del matrimonio igualitario; la familia extensa como estrategia primordial de revinculación familiar para niños, niñas y adolescentes cuyo vínculo con su madre o padre se encuentra vulnerado; la familia unipersonal; y las adopciones monoparentales o por parejas del mismo sexo.

Sobre la imposibilidad de adjudicar una única definición a la categoría, Klein et. al. (2010) consideran a la familia como el lugar relacional más próximo a lo natural y corriente, y encuentran en su propia indefinición la variabilidad socio histórica de su construcción.

A raíz de los aportes anteriores, podemos decir que existe un encuentro de conceptos respecto a que para ser y hacer familia, no hay definiciones concretas, pero sí podría afirmarse que las formas familiares son un modo de organización material y subjetivo de la vida cotidiana, un modo de establecer vínculos y alianzas entre determinados individuos y determinados grupos, y un modo de atribuir significados a cierto tiempo y espacio.

2.1.1 El derecho a vivir en familia en Uruguay

Resulta necesario entender que la vida familiar es un derecho de todas las infancias y adolescencias, que se encuentra instituido internacionalmente y dentro del territorio Uruguayo hace algún tiempo. El Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) de 2004 -cuyas principales directrices encuentran su origen en los artículos 9, 20 y 21 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN)- en su artículo 12 reconoce a la vida familiar como el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral, además de reconocer que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir y a crecer junto a su familia, también reconoce como derecho que este vínculo no sea separado por razones económicas, y siendo interrumpido únicamente cuando, por razones apoyadas en el interés superior de niños, niñas y adolescentes, las autoridades competentes determinen una vulneración de derechos que hiciera necesaria esta separación temporal, mientras se restituye el derecho vulnerado, y en una medida extrema, la separación definitiva.

La definición de familia que retoma el CNA es más concreta y estructurada que las definiciones vistas anteriormente, ya que cuando define el ámbito idóneo de desarrollo y protección primero refería únicamente a la familia nuclear (madre, padre o hermanos), y a partir de la modificación del año 2013, ante la ausencia o vulnerabilidad de las capacidades de cuidado dentro de la familia, se considera también a la familia extensa (abuelos, tíos, primos). Paralelamente y mediante el lenguaje, el CNA crea espacios de nuevas familias, por ejemplo, cuando se agotan las estrategias de trabajo y la familia de origen no es una respuesta viable para la desinstitucionalización, atendiendo al derecho a vivir en familia, las autoridades competentes realizarán el debido proceso judicial para determinar la condición de adoptabilidad de la niña, niño o adolescente (NNA), surge así la familia adoptiva.

Uno de los problemas estructurales de Uruguay en relación a las niñeces y adolescencias, son las tasas de institucionalización que continúan siendo altas, por ejemplo, en el año 2021 fueron 6.589 las vinculaciones a la modalidad de Protección Especial en centros de tiempo completo (INAU, 2022, p. 18). Basados en las altas cifras de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en Uruguay, resaltan los autores Domínguez y Silva (2017) que ni el derecho a vivir en familia ni la excepcionalidad de la institucionalización están garantizados para infancias y adolescencias uruguayas, ya que “por cada dos niños y adolescentes en un dispositivo de atención residencial institucional hay uno en formatos de alternativa familiar”.

(p. 16). Es menester recordar que en dos oportunidades, 2007 y 2015³, Uruguay fue observado por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas respecto a los altos niveles de institucionalización, la ayuda insuficiente a las familias en pos de prevenir la separación de éstas y las niñas y adolescencias, y las reunificaciones tardías.

En síntesis, desarrollar la infancia y la adolescencia en un ámbito familiar seguro debe priorizarse ante cualquier otra medida de protección, y si las condiciones no están dadas, debe trabajarse en conjunto con la familia para fortalecerlas y generarlas, por su parte la institucionalización debe dejar de pensarse como la estrategia primordial debido a sus efectos negativos que pueden incluso ser irreversibles. Como señala UNICEF (2012) los procesos de institucionalización prolongados generan daños severos y tiene efectos negativos sobre la salud y el desarrollo infantil, pudiendo afectar el desarrollo cognitivo, las relaciones de apego, relaciones con pares, desarrollo neuroendocrino y la salud mental. Por otro lado, Aldeas Infantiles SOS (2018) describe las distintas razones que sitúan al medio familiar como el indicado para desarrollarse, entre éstas menciona que crecer en familia es más que tener las necesidades básicas satisfechas, ya que éstas no son las únicas determinantes del crecimiento y desarrollo infantil -sí cumplen un rol protagónico- los mismos también se ven determinados por las vivencias de relaciones emocionales y afectivas, por otro lado menciona que la crianza protectora desde el nacimiento genera más posibilidades para que niños, niñas y adolescentes crezcan de forma sana, desarrollen sus capacidades de pensamiento, verbales, emocionales y sociales.

Por último, en el año 2013, a través de la ley 19.092 se modificó el orden preferencial a las medidas de protección para atender a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar: A) Se priorizará a un integrante de su familia biológica o extensa con quien el niño, niña o adolescente haya desarrollado un vínculo significativo. B) En segundo lugar se procurará su inserción temporal en una familia seleccionada del Registro Único de Aspirantes por INAU, explicitando que el niño, niña o adolescente puede no ser pasible de adopción. C) En tercer lugar, su inserción a una familia de acogida. D) En último lugar, se considerará la internación y ésta deberá ser transitoria.

³ Ver observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño 2007 y 2015:
https://pmb.aticunicef.org.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=174

2.2 La identidad de origen como derecho

Las aristas que alcanzan la definición del derecho a la identidad de origen han ido mutando a lo largo del tiempo y su presencia en la escena política aún es escasa. Desde el Código de 1934, se reconoce como derecho de infancias y adolescencias conocer la identidad de su padre y madre, en dicho documento existe un capítulo exclusivamente dedicado a la investigación de la paternidad, donde se establece que el Consejo del Niño podrá actuar de oficio ante la inscripción de un niño, niña o adolescente (NNA) con padre desconocido. No obstante, este derecho declarado no buscaba dar respuestas a aspectos subjetivos, sociales y afectivos de la elaboración de la vida familiar de NNA, sino que buscaba establecer una relación filiatoria para atribuir responsabilidades a las personas adultas. En la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, ya comenzaba a postularse el nombre y la nacionalidad como derechos, así como también el crecer en la vida familiar. Sin embargo, no es hasta la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) que garantizar y proteger el derecho a la identidad de origen se vuelve responsabilidad del Estado, debiendo respetarlo sin injerencias ilícitas.

El Código de la Niñez y Adolescencia de 2004 demuestra no ser un impulso progresista de reconocimiento de derechos de las infancias y adolescencias, sino una implementación tardía de lo que fue la ratificación de la CDN casi 15 años antes. Este código incluye a la identidad como uno de los derechos esenciales, define que niñeces y adolescencias tienen derecho a tener un nombre y un apellido desde su nacimiento, saber quiénes son sus padres, ser inscriptos al momento de nacer (establece en este punto responsabilidades a las maternidades públicas y privadas de llevar el registro de los nacimientos) y la protección ante adopciones ilegítimas que pongan en peligro su identidad. Sobre adopciones consideradas legítimas, este código establece la posibilidad de que la persona adoptada acceda a información sobre la familia de origen, mediante resolución de juez y de ser posible encontrar estos antecedentes. No fue hasta la modificación a través de la ley 18.590 de 2009 que el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) sería el responsable del repositorio de la información de las situaciones de separación de niños, niñas y adolescentes de sus familias biológicas mediante adopciones o legitimación adoptiva. Por otra parte, la modificación a través de la ley 19.092 de 2013 determinó la obligación de que toda institución que tuviera información sobre adopciones dirigiera la misma a INAU, de esta forma y con la información recabada se procuró dar respuesta a quienes no conocían su identidad de origen.

2.2.1 Las dimensiones subjetivas del derecho a la identidad de origen

Los autores Battista, Eyheraguibel, Inchaurregui, Martella y Romero (2009) sostienen que la importancia de conocer el origen resulta un elemento central en la construcción de la subjetividad, consideran que la pregunta ¿De dónde venimos? es una de las primeras preguntas que nos hacemos en nuestra vida.

En el año 2020, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) creó un equipo de trabajo llamado Equipo de Referencia Temático por el Derecho a la Identidad, que considera que más allá de los aspectos legales, el derecho a la identidad de origen se constituye con base en el factor biológico de filiación, y en la dimensión socio-psicológica del desarrollo de cada persona, además considera que la identidad de origen “hace referencia a la esencia del ser humano y a su dignidad. Significa conocer quien es, saber quienes son sus progenitores, dónde nació, cómo, cuándo y por quien fue inscrita”. (INDDHH, 2021, p. 7).

En entrevista con dos personas referentes del Área Búsqueda de Orígenes de INAU, éstas describen la importancia de conocer la identidad de origen de la siguiente manera: “Conocer el origen tiene que ver con conocer la identidad, el origen es parte de la identidad, un aspecto súper importante sobre el que se construyen otras cosas “de donde vengo” es importante para construir el quien soy” (Personas entrevistadas 1 y 2). Ambas entienden que la historia familiar posterior, por ejemplo, en el caso de una adopción, también contribuye a configurar la identidad y hace parte de ésta, pero el inicio y la base de la cual se parte y permite que las personas se encuentren en el origen. “Siempre hay una historia previa, y esa historia permite mirar hacia adelante, poder entender ciertas cuestiones que vienen de esa historia previa, viene de la mano de la identidad. Que lugar tuve yo en esa otra historia” (Personas entrevistadas 1 y 2).

Consultadas sobre las adopciones previas a las legislaciones que promueven este derecho, ambas sitúan la problemática de esta ausencia de información en el contexto histórico en el que se daban, donde hablar sobre los orígenes del niño, niña o adolescente posicionaba a la familia adoptante en un plano ligado al fracaso en la crianza. Esto último, además del pensamiento sobre la insatisfacción con la familia de crianza, la INDDHH (2021) lo trae como uno de los principales temores de estas familias, que conlleva a la falta de relato y por ende la falta de información; por su parte, sostiene que los principales motivos que llevan a las personas a querer conocer su identidad de origen se encuentran relacionados a la necesidad de completar el relato sobre quién se es.

Para la trabajadora social, psicóloga y referente en la temática de adopciones Eva Giberti (2010) la identidad y la subjetividad comienzan en el origen, y se construyen en lo que los otros significativos generen como discurso acerca del sujeto y estos orígenes. La autora también señala que, en su experiencia como profesional en el área de adopciones, aquellas personas que no han podido acceder a información sobre su origen “transitan por un meridiano situado en otra dimensión respecto de la identidad que registran los no adoptivos” (Giberti, 2010, p. 78). Esta problemática relacionada a la ausencia de datos también lo señalan las personas entrevistadas 1 y 2

En algunas situaciones hemos visto que afecta de tal forma que no les permite llevar adelante una vida. Siempre hay algo que está obstruyendo, y ese obstruir viene de la mano de la incertidumbre que tiene esa persona que no tiene esa información, o que tiene dudas sobre cuál es su identidad de origen. (Personas entrevistadas 1 y 2)

La INDDHH (2021) asegura que “Estudios realizados indican que el conocimiento de pertenencia a una familia diferente a la que acompaña el crecimiento, aún cuando no se exteriorice, se encuentra presente en todas las personas que han transitado por ese inicial desprendimiento del núcleo familiar biológico.” (p. 7).

Garantizarles a las niñas y adolescencias el acceso a conocer no solo a su nombre y lugar de nacimiento, sino las circunstancias, y la identidad de su origen filiatorio es reconocerles como sujetos y sujetas de derecho y poseedores de su historia propia, mientras que ocultarlo o promover medidas que no garanticen su cumplimiento es volver a los años del paradigma adultocéntrico anterior de la concepción de niñas y adolescencias como objetos.

Por último, resulta menester mencionar que existe una coordinación activa entre la Institución de Derechos Humanos y el Área Búsqueda de Orígenes de INAU. Al ser creado el Equipo de Referencia Temático por el Derecho a la Identidad para recepcionar consultas sobre la vulneración del derecho a la identidad, éste recibe consultas respecto a situaciones inherentes a procesos de adopciones pero los debe derivar al Área Búsqueda de Orígenes, por ser el ente público con la potestad y las competencias legales para intervenir y trabajar sobre estas situaciones. A su vez, este último recepciona situaciones donde el proceso mediante el cual surge la separación de la familia de origen fue un proceso no formal, como por ejemplo la suposición del estado civil o una apropiación, y al tomar conocimiento de éstas, se las deriva a la INDDHH, por ser el ente con las competencias legales para abordar las situaciones no formales.

Capítulo 3: Las adopciones en Uruguay

Desde el 16 de abril de 2009 se celebra en Uruguay el Día Nacional de la Adopción, ésta es considerada una medida de protección, que:

Atendiendo el interés superior de la niña/o o adolescente, busca restituir el ejercicio de su derecho a vivir en familia cuando se ha constatado que, por diferentes motivos, su familia no puede hacerse cargo de su cuidado o lo ha delegado. Es por tanto una medida de excepción que requiere resolución judicial. (INAU, 2019, p. 79)

El proceso de adopción en Uruguay se encuentra regulado por la Convención de los Derechos del Niño (CDN); el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía; el Convenio de La Haya (Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional); la Convención interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores; y el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA). El artículo 157 del mencionado CNA, le confiere al INAU la potestad de ser el organismo encargado, a través de sus servicios especializados, de proponer, ejecutar y fiscalizar la política relacionada a las adopciones.

La adopción se encuentra regulada para dar respuesta a una de las más grandes vulneraciones de derechos que enfrentan niñeces y adolescencias: la vulneración al derecho a vivir en familia y los impactos negativos que se desprenden de ésta.

El objetivo del proceso de adopción legítimo no es simplemente brindar una solución habitacional y satisfacer las necesidades básicas de niñeces y adolescencias que se encuentren privadas de éstas, lo intrínseco de este proceso trasciende lo material, es la restitución de un contexto familiar estable que, como mencionan las autoras Daguerre, Sánchez y Scarone (2012), “restituye al niño/a su derecho a tener una familia definitiva, donde poder crecer y desarrollarse adecuadamente, en un ambiente de protección y afecto” (p. 110) con todos los derechos de un hijo o hija legítimo que puede otorgar la institución familiar, sin distinciones entre aquellos hijos e hijas biológicos y por adopción.

3.1 La familia de origen en el proceso de adopción

Los procesos de desvinculación de las niñeces y adolescencias con sus familias de origen no pueden ser abordados sin considerar su multicausalidad, muchos de ellos están estrechamente ligados a factores estructurales, principalmente a la pobreza. Si bien la pobreza no debería ser

una causal en sí misma para la separación o desvinculación familiar, es un problema de transmisión generacional cuya principal fuente es la omisión de políticas públicas suficientes y no de carácter residual que procuren su verdadera solución. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) hizo hincapié en el papel que tiene la pobreza como causal de la institucionalización, la separación familiar y la desvinculación de niñas y adolescencias de su familia de origen, ya que considera que ésta impacta directamente en las capacidades de cuidado y las posibilidades del desarrollo de la vida en condiciones materiales y sociales dignas

La pobreza puede constituir una de las causas subyacentes a la limitación de las capacidades materiales de las familias para proveer el bienestar adecuado para sus hijos y las condiciones mínimas para una vida digna. La pobreza, además, puede convertirse en uno de los motivos por los cuales los progenitores tomen la decisión de renunciar a la guarda de los hijos, entregarlos en adopción o abandonarlos. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, p. 43)

Pese a que en Uruguay, a través del art. 135.1 del Código de la Niñez y Adolescencia se establecen medidas de apoyo a progenitores que decidan no hacerse cargo de su hijo antes del nacimiento, el servicio de salud a través del Departamento de Servicio Social y Departamento de Salud Mental deberá atenderlos en búsqueda de que cuenten con la posibilidad de ejercer las funciones parentales en condición de dignidad evitando que se vean inducidos a entregar la guardia del niño o niña. Este protocolo es de carácter interdisciplinario entre INAU, la Suprema Corte de Justicia y la Administración de los Servicios de Salud del Estado. Sin embargo, los autores Alonso, Avondet, Leus, y Potrie (2012) señalan que las herramientas de abordaje social de las situaciones de desvinculo suelen ser desconocidas en nuestro país, principalmente en el interior de éste, y consideran que la atención psicosocial y el asesoramiento orientado a la mujer en el proceso o bien de continuar con la crianza o desvincularse del niño o niña y en su proceso posterior, no se encuentra incluido completamente en el sistema sanitario del país.

El art. 135 del CNA determina que no tendrá validez el consentimiento que se otorgue para la separación del hijo o hija antes del nacimiento o dentro de los treinta días de éste, y el consentimiento sólo tendrá validez si es pronunciado frente al juez, con asesoramiento necesario y conocimiento de las consecuencias. Si cumplido el plazo de treinta días de nacido, ambos progenitores expresan que no desean continuar con la crianza, se deberá comunicar al Juez competente, quien determinará las medidas de protección. Alonso et al. (2012) a través

de experiencias de trabajo con las mujeres con gestación a término que buscan la desvinculación como respuesta, sostienen que si bien las mujeres en algunas ocasiones suelen concurrir acompañadas o cuentan con su pareja, lo que ocurre con mayor frecuencia es que concurren solas.

Desde el año 2013 (Ley 19.092) se estableció como tarea de INAU el registro de todas las adopciones y legitimaciones adoptivas de personas menores de edad, con el fin de centralizar los datos para garantizar el acceso ágil a estos datos cuando una persona integrada a una familia adoptiva busque información sobre su identidad de origen. Este registro debe incluir como mínimo los datos identificatorios del niño, niña o adolescente adoptado, de sus progenitores y demás integrantes de su familia de origen; datos de las personas adoptantes y juzgado donde se tramitó el proceso. Esta ley, también obligó a que instituciones públicas o privadas que dispusieran de información relativa a las situaciones de separación de niñeces y adolescencias de su familia de origen mediante procesos de adopción o legitimación adoptiva, debían brindársela a INAU en un plazo de seis meses luego de la publicación de esta ley.

3.2 La condición de adoptabilidad

La condición de adoptabilidad es un recurso dispuesto por el art. 132-3 del Código de la Niñez y Adolescencia que posibilita que un niño, niña o adolescente, cuya familia de origen no ha podido brindarle respuestas de crianza y capacidad de cuidados que habiliten su desarrollo pleno en el seno de ésta, pueda ser integrado o integrada a una familia adoptiva. Para que esta condición de adoptabilidad sea declarada como indica dicho artículo, debe haberse verificado la ruptura o deterioro de sus vínculos afectivos con sus progenitores u otros miembros de la familia de origen que pudieran haberle dado una respuesta, la exposición de su salud física, emocional, mental o espiritual, riesgo de vulneración de derechos y la posibilidad de establecer nuevos vínculos afectivos adecuados a su situación.

Actualmente, en Uruguay hay 521 niños, niñas y adolescentes que cuentan con la condición de adoptabilidad declarada y que aún no han sido integrados a una familia del Registro Único de Aspirantes (RUA)⁴. En entrevista con el Área de Adopciones, se obtiene que de este número de niños, niñas y adolescentes con condición de adoptabilidad las posibilidades de concretar la adopción suelen estar sesgadas por la edad, ya que, como señalan las personas

⁴ Datos extraídos de:

<https://mediospublicos.uy/inau-lanza-campana-para-estimular-adopciones-de-ninos-mayores-de-tres-anos/>

entrevistadas el grupo de 0 a 3 años, es el que tiene mayor movilidad y respuestas más rápidas, el segundo grupo de 4 a 6 años, también es un grupo con movilidad pero menor a la del grupo anterior, y el grupo que abarca a niños, niñas y adolescentes de 9 años o más suelen enfrentarse a procesos tardíos y “no tienen situaciones con respuesta, las posibilidades son mucho más lentas y dificultosas” (Personas entrevistadas 3 y 4).

Respecto a la condición socioeconómica de las niñeces y adolescencias es posible determinar que su familia de origen está atravesada por diversas vulnerabilidades socioeconómicas, y si bien, como menciona el artículo 12 del CNA, las niñeces y adolescencias no deben ser separadas de sus familias de origen por razones económicas; y éstas no deberían ser condicionantes para la institucionalización o determinación de la condición de adoptabilidad, las personas entrevistadas señalan que

El factor económico solo no es un argumento por el cual el niño debería tener condición de adoptabilidad, pero también sería inocente no pensar que muchas veces la precariedad y la incapacidad de cuidado y la dificultad para asumir la paternidad responsable no están de alguna forma afectadas por las dificultades económicas, es muy difícil despejar a veces una sola variable. (Personas entrevistadas 3 y 4)

En el estudio realizado por INAU y UNICEF (2021) se destacó que apenas un 9% de la población atendida en el Sistema de Protección Integral posee la condición de adoptabilidad, y para otro 3% se había solicitado. Este estudio señala que el motivo principal por el cual no se ha solicitado la condición de adoptabilidad es la posibilidad de reintegro a la familia de origen, presente en 6 de cada 10 situaciones. Para las personas referentes entrevistadas la existencia de grises en las situaciones de vulnerabilidad determina que los procesos se prolonguen pues destacan que “la familia da respuesta a medias, se hacen acuerdos, los acuerdos a veces se caen, hay una dinámica. Hay cierta intención de poder cuidar pero no se puede, no se logra, entonces ahí se pide la condición de adoptabilidad” (Personas entrevistadas 3 y 4). No obstante, también sostienen que una vez declarada la condición de adoptabilidad, se busca que, conforme indica el Código de la Niñez y Adolescencia, se puedan mantener aquellos vínculos significativos que resulten positivos para las niñeces y adolescencias.

3.3 Un recorrido histórico por el proceso de adopción en Uruguay

El proceso de adopción, como se ha observado, ha sido objeto de diversas modificaciones a lo largo de la historia. Se puede ubicar como génesis de una legislación sobre niñeces que no

eran criados por sus padres biológicos la ley N° 1.430 del año 1879, esta ley establecía que aquellos bebés que eran dejados en los tornos y se buscaba declararlos expósitos o huérfanos debían ser conducidos frente a un juez acompañados de la ropa o marcas con los que eran hallados, pues éstas servirían para que posteriormente fuesen identificados y reconocidos por sus familiares de origen. No obstante, esta ley prohibía que los jueces de paz o testigos hicieran inquisiciones directas o indirectas sobre la paternidad, debiendo registrar lo que fuera dicho por las personas que presentaran al niño o niña, aunque resultase sospechoso.

3.3.1 Ley N° 9.342 de 1934: Código del Niño

Postulaba como requisitos una edad mínima para adoptar de 30 años, sin límites respecto al estado civil pero debía tener 20 años más que la niña o niño (NN) a adoptar. Esta adopción debía ser hecha por escritura pública, aceptada por el adoptado o sus representantes legales. Esta escritura no podría ser autorizada por escribano sin haber sido autorizada previamente por el presente Código, y éste debía acreditar la idoneidad moral de quien adoptase a través de todos los medios de investigación que el Código considerara necesario. Quien adoptase debía mantener bajo su protección y cuidado durante dos años a la NN previo a la adopción. El art. 161 de esta ley determinaba que si la NN a adoptar tuviera padres, sería necesario el consentimiento de ambos en caso de estar vivos. El art. 173 establecía que todo niño tiene derecho a saber quiénes son sus padres.

Por otra parte, en esta ley la persona adoptada continuaría perteneciendo a su familia de origen estableciendo relaciones jurídicas únicamente entre adoptante/adoptado y no entre las familias de uno y otro. Además, esta adopción produciría únicamente los efectos establecidos en el art. 167: 1. Obligación del adoptado de respetar y honrar al adoptante. 2. Obligación recíproca de prestarse alimentos. 3. Derecho a heredarse sin testamento en los casos y con la distinción que se determina en el título “De la sucesión intestada” en el Código Civil.

3.3.2 Ley N°10.674 de 1945: Legitimación adoptiva

Esta ley fue la encargada de regular las relaciones filiatorias de las niñas y adolescencias adoptadas con una familia adoptiva con un sentido amplio, donde las primeras dejaban de pertenecer a su familia de origen y pasaban a estar insertadas como hijos e hijas legítimas de la familia adoptiva.

Esta ley, en su art. 1 extendía la legitimación adoptiva “En favor de menores abandonados, o huérfanos de padre y madre, o hijos de padres desconocidos.” También podrían legitimarse los “Pupilos del Estado” que se encontrasen en “situación de total abandono por parte de los

padres” por aproximadamente 3 años. Los requisitos establecidos en el presente artículo indicaban que solo podrían acceder a la legitimación aquellos cónyuges que tuvieran cinco años de matrimonio, con una edad mínima de 30 años y veinte años más que las niñas o adolescencias a adoptar, a quienes deberían tener bajo su guarda o tenencia por un período mínimo de tres años.

Esta legitimación se consideraba una alternativa a la adopción simple, y no requería la intervención del Consejo del Niño. Era irrevocable y sustituiría los lazos filiatorios anteriores, siendo inscriptas como hijos e hijas legítimas fuera de término (art. 3) y reservada en absoluto, impidiendo el relevamiento de datos por parte de los funcionarios, y cuando se tratase de niñas o adolescencias pupilas del Consejo del Niño, debía destruirse su expediente y ficha individual (art. 6). Por otra parte, también se estableció que no se sancionaría a nadie que haya incurrido en el delito de inscribir como propio un hijo biológico de alguien más, ésto, lejos de considerarse un crimen, se consideraba una acción basada en un impulso de afecto y finalidad social y humana. (art. 11)

3.3.3 Movimiento Familiar Cristiano (MFC)

Su existencia en Uruguay data del año 1950. Este movimiento, comenzó a encargarse de las adopciones en conjunto al Consejo del Niño, siendo la única institución privada que contaba con este aval. Como describen en su página web, su tarea se llevaba a cabo “acompañando a la madre biológica en esta tan difícil decisión de entregar a su hijo en adopción, en pensar siempre en ese niño y en dar las posibilidades de la paternidad a tantas parejas que por diferentes motivos no podían ser padres biológicos” (Movimiento Familiar Cristiano, 2015).

Se operaba sin equipo técnico, sin seguimiento posterior y tampoco había una preparación previa de la familia adoptiva, más allá de la señalada anteriormente.

En 1988, a través de la ley 15.977 el Instituto Nacional del Menor (INAME) pasa a ocupar el lugar del Consejo del Niño. En una entrevista realizada a finales de la década de los 90, la entonces presidenta de la comisión de Adopción del MFC Mabel Jover declaraba:

Hace veinte años era todo aceptadito. El bebé llegaba en el mismo tiempo que dura un embarazo. Lo que sucede actualmente no es lo normal, ni lo aconsejable. En los últimos cinco años creció la demanda de recién nacidos sanos, mientras que descendió en forma alarmante la cantidad de bebés que llegan a manos del Instituto Nacional del Menor. (Silveira, s/f)

Otro aspecto que resaltaba era que las esperas largas se debían a la ausencia de bebés para adoptar pero por vía legal, para Mabel Jover esto no tenía que ver con una disminución de bebés en condiciones de abandono. Silveira (s/f) sostiene que era notable el aumento del “mercado negro de bebés” cuya maniobra describía como “Nadie lo prueba pero todos lo saben: un escribano hábil e inescrupuloso que contacta a una madre desesperada en las inmediaciones del Hospital Pereira Rossell, y unos siete mil dólares a cambio del recién nacido.”

También en el trabajo publicado por Silveira (s/f) la entonces directora del INAME Ana Maria Méndez señaló algunas de las dificultades del proceso de adopción como la edad, la salud y la etnia como requisito, además sostuvo que los únicos niños, niñas y adolescentes que eran integrados por adopción a una familia a través del Instituto eran aquellos que residían en Montevideo, mientras que en el interior, los jueces se encargaban de integrar por sus propios medios, y a raíz de esto, las familias montevideanas falseaban direcciones en departamentos del interior del país para integrar niñeces y adolescencias más rápido, y al margen del Instituto.

3.3.4 Asociación de Padres Adoptantes (APAU)

A raíz de la sugerencia de los técnicos de los procesos de adopción de INAME para que se acompañaran en el proceso de esperar la integración de sus hijos e hijas por adopción, APAU conformó un núcleo de familias que se acompañaban e intercambiaban sobre sus experiencias mientras realizaban la espera de la integración. En entrevista con una persona referente de la Asociación señala que “Empezaron a juntarse, empezaron siendo 6 o 7 familias, eran muy lindo grupo de familias, se encontraban en salones comunales o en las iglesias, (...) hacían reuniones era una vez por mes, se juntaban e intercambiaban, era apoyo emocional” (Persona entrevistada 5).

Aún en esos años, la integración de niños mayores era muy escasa, y la adopción aún se mantenía en secreto:

Había gente que se mudaba para no tener que explicar. Daba vergüenza porque los hijos por adopción eran los pobrecitos, alguien los agarraba para hacer caridad con ellos, así se veía la adopción, como un acto de caridad. Un tema muy oculto, muy tapado, no se conversaba. (Persona entrevistada 5)

Cabe recordar que en esa época la identidad de origen no era algo que estuviera sobre la mesa. Como mencionaban también las personas entrevistadas 1 y 2 “Se entendía que el niño o niña

no podía saber de su identidad de origen porque eso le iba a afectar”.

En los últimos 20 años, a través de referentes seleccionadas ha aumentado sus apariciones públicas visibilizando la adopción desde otro lugar al históricamente delegado, contribuyendo a desmitificar, dar a conocer y naturalizar la adopción como un acto no de caridad, ni solo de amor, sino de responsabilidad y respeto por la vida de esta niñez o adolescencia que está integrándose a la familia adoptiva.

3.3.5 Ley N° 17.823 de 2004: Código de la Niñez y Adolescencia

Esta ley derogó el Código del Niño y lo sustituyó por el Código de la Niñez y Adolescencia en 2004, y la nueva denominación del Instituto rector pasó a ser Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), cuyo art. 12 establecía el derecho a vivir en familia y no ser separada de ella por razones económicas.

Este código reguló tanto la adopción simple, la adopción internacional y la legitimación adoptiva, así como las organizaciones privadas que llevaran adelante procesos de adopción. Para esto, el INAU pasó a ser el organismo encargado “de proponer, ejecutar y fiscalizar la política a seguir en materia de adopciones” (art. 158) y las instituciones privadas que trabajarían la temática debían tener personalidad jurídica y especialización en la materia, además de un equipo técnico interdisciplinario.

Este código también estableció un Registro General de Adopciones, y una lista de las personas interesadas en adoptar con el fin de establecer un orden y respetar su fecha de inscripción.

Las adopciones por escritura pública

Además de adoptar a través del INAU o las instituciones privadas autorizadas (El MFC), existía la posibilidad de adoptar a través de un escribano. En este proceso, concurrían ante un escribano la familia adoptiva y la familia biológica, donde la segunda otorgaba su consentimiento para la adopción. Posteriormente, un juez homologaba la adopción. Esto, guarda similitud con lo cotidianamente conocido como “guardas puestas”, donde un vínculo que podría iniciar de manera irregular, ya que la información aportada respecto al inicio de éste no era solicitada, culmina de manera legal, ya que era autorizada por una autoridad competente. Cavalli y Peña (2012) determinan que en estos acuerdos realizados al margen de la ley pueden haber transgresiones ya que la información puede no ser fehaciente y pueden existir intercambios materiales. Destacan además, que estas situaciones de “entregas directas” sin mediación estatal que promueva un proceso con garantía para las

niñeces, suelen iniciarse con tenencias provisorias y regirse por el interés de las personas adultas, sin tener en cuenta el interés superior del niño.

La autora García (2008) hace una revisión de las políticas de la infancia y la adolescencia en Uruguay entre el período 1990 - 2008 y asegura que en dicho período no registra una ruptura del modelo tradicional de atención basado en la sustitución de la familia de origen (internados, hogares alternativos a la familia, y adopciones).

3.3.6 Ley 18.590 de 2009 y la reestructuración de INAU

En esta modificación se elimina tanto la adopción simple como la legitimación adoptiva, dando lugar a la adopción plena, vigente hasta el día de hoy. Esta ley le confiere a INAU el monopolio del proceso de adopción, eliminando la potestad adquirida por el MFC en 1950, siendo uno de los principales motivos la inexistencia de un equipo técnico para intervenir en las situaciones.

También se modifica el acceso a la identidad de origen, reconociéndose como un derecho de los niños, niñas y adolescentes, volviendo el proceso judicial más accesible. Para esto, INAU también reestructuró su manera de registrar las adopciones, generando un expediente por proceso que es conservado en la institución, conservando datos de la familia de origen. “Permite que cuando esa persona quiera acceder a su identidad de origen o a su historia ese expediente esté conformado acá, las adopciones que no se dieron por acá hacen que la búsqueda sea diferente y más compleja” (Personas entrevistadas 1 y 2). Esta modificación generó un movimiento importante de personas adoptadas que quisieran saber su identidad de origen, no obstante, las dificultades para acceder a la información de adopciones mediante las vías paralelas a la legales se hicieron frecuentes, representando uno de los mayores obstáculos para el acceso a esta información. Respecto a las integraciones realizadas por el MFC destacan como dificultades las siguientes: “La documentación no se dejaba, la familia tampoco sabía, y a su vez esa familia tampoco acompañaba de forma óptima más allá de esa información que pudiese saber ese niño o niña y hoy adulto sobre su identidad de origen” (Personas entrevistadas 1 y 2).

Durante el año 2010, INAU comenzó a realizar una reestructura atendiendo a las nuevas modificaciones de la Ley 18.950, entre ellas la reorganización y sistematización del archivo del Departamento de Adopciones para mejorar el acceso a la información de las personas que

buscaban información sobre sus orígenes. Ese año, el Departamento de Adopciones, entre enero y noviembre integró 24 niños y niñas a nuevas familias. (INAU, 2011)

Durante el año 2011, las integraciones a familias del Registro Único de Aspirantes (RUA) aumentaron, alcanzando las 74. Las edades entre las cuales estuvo distribuida fueron de 0 a 7 años. De la memoria anual del año 2011, se desprende que estos aumentos se encuentran directamente relacionados al fortalecimiento del departamento, con el aumento del equipo de trabajo y la reestructuración organizacional, que conformó 6 áreas de trabajo técnico con responsabilidades distintas:

1. Área primeras entrevistas: su objetivo es brindar información sobre el proceso de adopción en Uruguay. En ese año, se hicieron 330 entrevistas informativas culminando con 134 inscripciones.

2. Área talleres: busca generar espacios colectivos de sensibilización y reflexión para la construcción de un proyecto adoptivo informado y enmarcado en la protección integral de los derechos de las niñas y adolescencias. Cuenta con dos instancias, los talleres de prevaloración y los talleres de preparación para las personas que ya fueron valoradas como idóneas e ingresaron al RUA.

3. Área de valoración: Se procura evaluar si existen indicadores favorables que permitan concluir si están en condición de integrar al RUA.

4. Área de seguimiento en RUA y tenencia: Separada en dos partes, la primera es el seguimiento en el Registro, mientras se profundiza la motivación y construcción del proyecto adoptivo. Dentro de ésta, está la instancia “enlace” cuando se selecciona a las familias y comprende cuatro momentos: pre-selección, selección, presentación de la historia de vida y por último el proceso de decisión de la familia para dar lugar a la siguiente instancia, que es la integración, donde se coordina entre equipos de trabajo el momento óptimo para realizar la presentación. La última instancia es el seguimiento de la tenencia.

5. Área análisis de situaciones de niños, niñas y adolescentes con condición de adoptabilidad: Se analiza pormenorizadamente las situaciones de las niñas y adolescencias derivadas del Departamento con el fin de dar cuenta de sus necesidades.

6. Área búsqueda de orígenes: Busca orientar y apoyar a las personas integradas por adopción y sus familias adoptivas con el fin de facilitar el proceso de búsqueda, también atiende a familiares de origen que quisieran saber información de la persona adoptada. En el año 2011, se abordaron 28 situaciones.

En el año 2012 se pudieron concretar 82 integraciones a familias del RUA, y las edades varían entre 0 y 10 años. Se brindaron 507 primeras entrevistas informativas, concluyendo 186 inscripciones a los talleres de pre-valoración. Respecto a la búsqueda de orígenes, fueron atendidas 46 situaciones. (INAU, 2013)

3.3.7 Ley 19.092 de 2013: Segunda modificación a la ley de adopciones.

No modifica la adopción plena pero genera la adopción con efecto limitado, similar a la adopción simple, donde un cónyuge o concubino puede adoptar al hijo o hija de su pareja, pero ésta aún mantendría sus vínculos filiatorios anteriores.

Las autoras Ramos y Rivero (2014) mencionan que esta ley acorta los plazos procesales, y pone el énfasis en la necesidad de escuchar a las niñeces y adolescencias durante todo el proceso. Por otra parte, esta ley también confiere el orden preferencial de alternativas en caso de que un niño, niña o adolescente no pueda permanecer con sus progenitores, así sea de manera provisoria o permanente, además de contemplar también a la familia extensa.

Otra de sus modificaciones fue la excepción al período de un año de tenencia para proceder a la adopción plena, puesto que establece el inicio de este año desde la integración según el orden preferencial anteriormente detallado.

Ese año se realizaron 113 integraciones, y las edades variaron de 0 a 10 años, y se realizaron 367 primeras entrevistas, que resultaron con 132 inscripciones. Respecto a la búsqueda de orígenes, se realizaron reuniones interinstitucionales con el fin de organizar y pautar procedimientos que permitieran agilizar los tiempos en el acceso de información. En 2013, 44 personas solicitaron información. Cabe mencionar que el proceso de búsqueda de orígenes puede pausarse o archivararse cuando la persona que la realiza lo solicite. (INAU, 2014).

En 2014, fueron concluidas 116 integraciones a familias del RUA, y las edades también variaron de 0 a 10 años. Se realizaron 367 primeras entrevistas informativas de las cuales se inscribieron 154 familias. Debido a la Ley 19.092, se hicieron coordinaciones interinstitucionales para lograr migrar y ampliar la base de personas adoptadas, adicionando aquellas adopciones fuera del marco institucional. Fueron realizadas 105 solicitudes de acceso a información. (INAU, 2015)

En 2015, las integraciones descendieron a 77, y las edades variaron de 0 a 11. Se realizaron 394 primeras entrevistas y 142 inscripciones. En lo que respecta a la búsqueda de orígenes, fueron digitalizados y restaurados los libros de registro de adopciones para conservarlos y mejorar la eficacia de los procesos de búsqueda. Se recibieron 107 nuevas solicitudes, de las

cuales solo el 35% fueron adopciones realizadas por el Departamento de Adopciones. Además, INAU (2016) menciona un notorio incremento de oficio de los juzgados dando cuenta de las adopciones realizadas fuera del marco institucional, registrando 73 situaciones. Por otra parte, las adopciones realizadas fuera del marco institucional para las que solicitan información un 36% corresponden al MFC, un 28% por los juzgados y otro 36% son situaciones de suposición del estado civil.

En el año 2016, volvieron a descender las integraciones a familias del RUA, con un total de 68, las edades continuaron siendo de 0 a 11 años. Se brindaron 338 primeras entrevistas y se lograron 126 inscripciones. En lo que respecta a la búsqueda de orígenes, se recibieron 63 nuevas solicitudes (INAU, 2017).

En el año 2017, fueron incorporadas un total de 15 personas técnicas profesionales, lo que permitió que las valoraciones de postulantes llegaran a 171, de las cuales 113 ingresaron al RUA. Se concretaron 71 integraciones, y el 94% correspondió a las edades de 0 a 7. Se otorgaron 261 primeras entrevistas. Respecto a la búsqueda de orígenes, se recibieron 64 nuevas solicitudes (INAU, 2018).

En 2018, se realizaron 102 integraciones y las edades variaron de 0 a 11. Se otorgaron 301 primeras entrevistas, con un aumento de horas para éstas, sin registrar atrasos en las solicitudes, luego de esta entrevista, las personas tienen un año para concretar la inscripción. De estas entrevistas, 117 familias se inscribieron. Respecto a la búsqueda de orígenes, se recibieron 61 solicitudes. (INAU, 2019b).

En 2019 fueron realizadas 110 integraciones con edades variadas entre 0 a 11. Se realizaron 270 primeras entrevistas y 165 solicitudes de inscripción. Respecto a la búsqueda de orígenes, fueron recibidas 90 solicitudes. (INAU, 2020).

Capítulo 4: Ley 19.889 de 2020, ¿Qué trae de nuevo la novedad?

Con base jurídica en el art. 168⁵ de la Constitución de la República que le confiere el poder al Presidente de la República, en abril de 2020 fue presentada por el presidente Luis Lacalle Pou, la versión final de una Ley de Urgente Consideración (LUC) con 504 artículos, posteriormente aprobada en el Senado. 4 de los 504 artículos (403, 404, 405 y 406) incluyeron modificaciones al proceso de adopción.

4.1 La necesidad de una reforma en el proceso de adopción

Frecuentemente se hicieron presentes los cuestionamientos respecto a las demoras en la totalidad del proceso de adopción, pudiendo llegar a tardar cuatro años. No obstante, esta demora, que no es igual para todas las niñeces y adolescencias, hace referencia a la totalidad del proceso de adopción plena, y no a la integración a una familia adoptiva, ésta puede suceder una vez que resulte satisfactorio el enlace. Hay dos puntos claves para entender los plazos, uno de ellos es el proceso judicial que determina el plazo mediante el cual se llega a la condición de adoptabilidad, como explica Eduardo Cavalli en una entrevista, el proceso de adopción es el que culmina la totalidad del proceso, para llegar a él, existen procesos previos: 1- Las medidas cautelares que adoptan los juzgados de familia especializados para la protección de niños, niñas y adolescentes cuyo derecho a vivir en familia se ve en riesgo. 2- La separación provisional, que busca las estrategias de retorno a la convivencia con la familia de origen. 3- No alcanzadas las estrategias deseadas, se procede a la separación definitiva y se declara su condición de adoptabilidad, o su ingreso a una familia amiga o dependencia de INAU. (Canal TV Ciudad, 2020, 17m40s)

Otro es el plazo de los talleres de INAU y la integración, por un lado la valoración de una familia como idónea para ingresar al Registro Único de Aspirantes (RUA) y por otro los talleres de preparación para la integración. Los primeros talleres de valoración solían desarrollarse a través de cuatro encuentros mensuales con una frecuencia de tres horas cada uno, donde los lapsos de tiempo inter-talleres contenían actividades domiciliarias que impulsaban la preparación para el siguiente encuentro presencial, también se trabajaba en relación a las expectativas, fantasías, mitos y la concepción de las niñeces y adolescencias como sujetas de derecho con historias previas, además de la construcción de un proyecto de adopción basado en el respeto de las necesidades de éstas en relación a las expectativas

⁵ Art. 168 “Deberes inherentes al cargo de Presidente de la República Oriental del Uruguay”, numeral 7: “Proponer a las cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de Urgente Consideración”. (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967)

manejadas por las personas adultas. Al finalizar éstos, se determinaba la idoneidad o no de una familia para ingresar al RUA. Los talleres de preparación se conformaban con cinco encuentros de frecuencia semanal con una duración de tres horas, en esta instancia la preparación refería al encuentro con la historia de una niñez o adolescencia, posteriores encuentros presenciales y la integración, además de los marcos normativos.

En el proceso de enlace, luego de la presentación de la historia y la decisión de las personas adultas de conocer a quien futuramente podrían integrar, el proceso de integración dependerá de las características tanto de las niñeces y adolescencias como de la familia adoptiva.

4.1.1 Una evaluación de los actores

Los puntos fuertes del proceso de adopción

Con el Estado como garante, el proceso de adopción mediante los mecanismos legales resulta muy confiable. Teniendo a las niñeces y adolescencias como principales protagonistas, se garantiza que la información del proceso, así como de todas las personas que fueron partícipes y las intervenciones realizadas, se centralicen en un mismo expediente, además de contar con la información de su origen, en pos de respetar su historia previa y puedan acceder a ella de manera acompañada y cuidada cuando alcancen la edad necesaria para hacerlo.

El sistema regulado está diseñado para que los derechos de las niñeces y adolescencias primen en todo el proceso, garantizando cada uno de ellos, y cuando las integraciones comienzan mediante éste, se puede asegurar que se trata de un proceso lícito.

Desde el Área de Adopciones, se reconoce que

Es un proceso bastante garantista tanto para los postulantes como para los niños, para los postulantes porque hacemos el mismo procedimiento con todos y creo que el equipo de trabajo que hay es un equipo que está muy capacitado y muy sensible a lo que estamos trabajando. (Personas entrevistadas 3 y 4)

También se destaca como positivo que si bien trabajan en conjunto, son seleccionados distintos equipos de trabajo, uno para la familia de origen y uno para la familia adoptiva. Además, se trata de un proceso que es gratuito, salvo por los honorarios de la defensa.

Desde APAU, señalan también como un punto fuerte del proceso de adopción -anterior a las últimas modificaciones- la constante capacitación del equipo de trabajo, lo que posteriormente repercutía en una intervención en territorio evaluada muy positivamente. Además, al referirse a las reestructuraciones del INAU posterior a las leyes 18.950 y 19.092 menciona “se trataba

muy bien con la familia y se trabajaba muy bien el territorio. El INAU había hecho una reforma y cantidad de cambios tan impresionantes” (Persona entrevistada 5).

Los puntos débiles del proceso de adopción

Las principales dificultades que ha enfrentado el proceso (y la principal justificación para promover las modificaciones que serán abordadas más adelante) están ligadas a las demoras que suelen enfrentar las familias que buscan integrar niñeces y adolescencias y las escasas adopciones de niñeces y adolescencias mayores de 10 años.

En 2017, el juez Eduardo Cavalli en entrevista para El Observador exponía que en lo que respectaba a las adopciones, el sistema era lento e inconveniente, mencionando como primer problema que los juzgados de familia especializados se encontraban desbordados de trabajo -se debe señalar que estos juzgados no solo atienden la restitución del derecho a vivir en familia, sino que además atienden todo lo relacionado a la vida familiar, como la violencia intrafamiliar, amenazas y otras vulneraciones de derechos- sosteniendo que los jueces y sus equipos de peritos se encontraban colapsados al punto de que las situaciones que debían resolverse en días se terminan aplazando meses.

Similar a la ausencia de recursos humanos en los juzgados era la ausencia de recursos humanos técnicos trabajando en adopciones. Desde APAU, al ser consultada sobre los puntos débiles del proceso antes de las modificaciones de la LUC, se señala que la escasez de éstos recursos significaban un atraso del proceso, principalmente de las valoraciones. La persona entrevistada considera que, si bien era imposible integrar en un año ya que una de las aristas necesarias para culminar el proceso de adopción plena es haber tenido la tenencia al menos un año, las valoraciones no eran realizadas en el tiempo planificado, que correspondía a 16 meses aproximadamente.

Lo anterior también está ligado a las demoras de integración, pues si el núcleo familiar no está valorado como idóneo no puede integrar el Registro Único de Aspirantes (RUA). No obstante, otra realidad que enfrentan las niñeces y adolescencias con condición de adoptabilidad es el proyecto acotado de la mayoría de las familias aspirantes que se encuentran valoradas y hacen parte del RUA. Ésto, se encuentra ligado a una concepción de adopción que tiene la sociedad uruguaya, que como mencionan las personas entrevistadas del Área Adopciones esta es una

Cultura de la adopción que en Uruguay no está aggiornada, es un debe salir a ser más explícitos de en qué consiste la adopción, hacer más campaña a nivel de equipo técnico, operadores sociales, de poder trabajar esto por ejemplo en las escuelas con los maestros, de cómo abordar eso. (Personas entrevistadas 3 y 4)

Si bien suele encontrarse presente en el imaginario colectivo que el sistema está fallando teniendo una cantidad importante de niñeces y adolescencias con condición de adoptabilidad sin respuesta, y una cantidad de familias inscritas en el RUA esperando por integrar, suele pasarse por alto la incompatibilidad entre el proyecto de estas familias y la realidad de las niñeces y adolescencias que esperan ser integradas.

Las familias que tienen proyectos acotados, por edad, por sexo, por condiciones de salud, esperan más pero el niño que tendría la edad para responder a ese proyecto no espera nada. Las familias que tienen proyectos amplios esperan menos, pero los niños que responden a esos proyectos esperan más. (Personas entrevistadas 3 y 4)

Lo anterior está relacionado sobre todo a la edad de las niñeces, puesto que las familias cuando delimitan sus proyectos suelen desear integrar bebés, a raíz de esto, las esperas se alargan debido a que la cantidad de niñeces que cumplen este requisito es limitada, y quienes realmente esperan son aquellas niñeces en edad escolar y adolescentes. La ex directora de Adopciones Beatriz Scarone, al ser consultada en una entrevista sobre el desfase entre las personas que desean adoptar y las niñeces que se encuentran en condición de adoptabilidad, menciona que “La mayoría de las personas que quieren adoptar, no quieren adoptar niños más grandes, entonces, de alguna manera es una situación de responsabilidad de la propia sociedad uruguaya” (Canal Desayunos Informales, 2017, 10m30s).

4.2 Una nueva gestión frente al INAU

En el año 2020 asumieron nuevas autoridades que propusieron realizar modificaciones en el INAU, sobre todo en el proceso de adopciones. Como se señala en INAU (2021) en agosto de ese mismo año fue realizada una reestructuración del Departamento de Adopción, que pasaba a ser una división, creando además los departamentos de valoración e idoneidad y seguimiento en RUA y tenencia con dependencia jerárquica de la división. Tanto la división como el Departamento Jurídico de Niños, Niñas y adolescentes conforman el Área de Adopciones. La nueva gestión fijó dos metas quinquenales para el área: la disminución de los tiempos del proceso de valoración de las familias postulantes y la detección oportuna de la condición de adoptabilidad.

Otros dos ejes de modificación dentro del sistema fue la descentralización, donde fueron realizadas capacitaciones para que las entrevistas informativas y las inscripciones de postulantes para el RUA se ejecutaran en cuatro regiones del país; y la territorialización donde se realizaron talleres de información y sensibilización con postulantes al RUA en el interior. No obstante, con la pandemia mundial producida por el virus Covid-19 se disminuyó el ritmo de trabajo, y en lo que respecta a la valoración de idoneidad, las entrevistas fueron realizadas por la plataforma digital Zoom.

En 2021 fueron contratadas 11 personas licenciadas en trabajo social y en psicología que se sumaron a los recursos humanos del Área, la contratación fue en modalidad de tallerista y contratos de arrendamiento de obra.

En suma, en el año 2020 fueron realizadas 105 integraciones, de las cuales solo el 2% correspondió a niñeces mayores a 10 años, se realizaron 266 primeras entrevistas y 187 inscripciones (INAU, 2021). En 2021, las integraciones fueron 106 y se sumaron 19 integraciones por excepción que corresponden a la modalidad promovida en la LUC (Ley 19.889, que será abordada en el siguiente apartado), las entrevistas ascendieron a 780 y las inscripciones fueron 192 (INAU, 2022). Si bien aún no hay datos oficiales del balance final del año 2022, en un acto por el día del niño⁶ a inicios de enero de 2023, el presidente de INAU, Pablo Abdala sostuvo que las adopciones se incrementaron en un 21% alcanzando las 151 integraciones (no hubo discriminación entre la cantidad realizada por el proceso común y las que se hicieron por el proceso de excepción) otorgándole el crédito de esta cifra a las modificaciones de la LUC.

4.3 Ley 19.889 de 2020: Ley de Urgente Consideración (LUC)

Cuando fue de público conocimiento que la LUC incluiría cuatro artículos que modificarían el proceso de adopción, fueron elevadas visiones contrapuestas entre distintos actores que se encuentran vinculados de maneras distintas a INAU, esta discusión alcanzó mayor visibilidad cuando dos de estos artículos fueron incluidos en un plebiscito que buscaba su derogación.

En la sesión del 19 de junio de 2020 de la Comisión Especial para el estudio del Proyecto de LUC, Aurora Reolón, representante de APAU, sostuvo que los temas planteados en la reforma no eran los que podrían resolver los problemas que necesitan ser subsanados en el proceso de adopción, además señaló que el contexto de una Ley de Urgente Consideración no es el

⁶ Ver nota en:

<https://www.telenoche.com.uy/sociedad/inau-incremento-21-cantidad-adopciones-2022-n5338980>

ámbito apropiado para discutir los problemas del sistema debido al poco tiempo de estudio y la casi ausencia del debate.

Artículo 403

Este artículo propuso la modificación al art. 132-6 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA):

El tribunal podrá prescindir de la selección realizada por el Equipo Técnico del Departamento de Adopciones del INAU, por decisión excepcional y fundada en aquellas situaciones de hecho en las que un niño, niña o adolescente se encuentre plenamente integrado a un núcleo familiar habiendo generado lazos de tal envergadura que de ser coartados, inevitablemente vulnerarían sus derechos, siempre y cuando esta tenencia haya comenzado de forma lícita. (Código de la Niñez y Adolescencia, 2020, Art. 132-6)

A través de este artículo se facultó a los jueces de familia con la potestad de prescindir de la selección de una familia inscrita en el RUA por parte del INAU en una situación considerada excepcional, basándose en la existencia de lazos lo suficientemente fuertes que en caso de ser coartados volverían a vulnerar a las niñeces y adolescencias. Adicionalmente, el otro requisito es que la tenencia haya comenzado de manera lícita.

Artículo 404

Este artículo modificó el Art. 133-2 del CNA continuando la línea del anterior, retomando la excepcionalidad de las situaciones de hecho para integrar niñeces y adolescencias a familias que no fueron valoradas por el RUA, y afirmando la potestad del juez de decidir prescindiendo de la selección de INAU, basándose para tomar la decisión en el interés superior del niño, en informes solicitados y en su sana crítica.

Artículo 405

En este punto, se modificó el Art. 142, volviendo explícito el proceso extraordinario regulado por el Código General del Proceso:

B) Podrán acumularse las pretensiones de separación definitiva y adopción plena en un mismo proceso, siguiendo en este caso el trámite del proceso extraordinario regulado por el Art. 349 del Código General del Proceso. (Código de la Niñez y Adolescencia, 2020, Art. 142)

Artículo 406:

Este artículo propuso la modificación de los cometidos del Equipo Técnico de la División de Adopciones regulados por el Art. 158, estableciendo un plazo máximo de 18 meses para la evaluación de las personas aspirantes para ingresar al RUA, que inicia su conteo desde la manifestación de la voluntad por escrito por parte de quienes aspiran ingresar. En caso de la imposibilidad de la evaluación en el período estimado, deberá la División presentar un informe fundado al directorio de INAU que detalle los motivos.

Otra modificación realizada por el mismo artículo refiere al orden de inscripción, agregando como excepción para su alteración -además de las preexistentes, basadas en las necesidades de niños, niñas y adolescentes- la posibilidad de priorizar aquellos núcleos familiares cuyos proyectos adoptivos incluyan niñeces y adolescencias mayores de seis años.

4.4 Las repercusiones de los artículos 403, 404, 405 y 406

Antes de su aprobación, surgieron instancias de discusión e intercambio entre las figuras políticas del país y de la sociedad civil con respecto a estas modificaciones. Serán tomados en este apartado -aunque no exclusivamente- fragmentos de los planteos promovidos en la Comisión Especial Para el Estudio del Proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración celebrada el 18 de junio de 2020 donde participó el actual presidente de INAU Pablo Abdala, y la celebrada el 19 de junio a la cual concurren para plantear sus perspectivas fundadas representantes del Sindicato Único de Trabajadores del INAU y del INISA (SUINAU), Asociación de Padres Adoptantes del Uruguay (APAU), la Asociación de Magistrados del Uruguay, y la Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU).⁷

Resulta oportuno resaltar que la totalidad de los representantes que comparecieron el día 19 de junio anteriormente señalados, destacaron que si bien se necesita revisar y realizar mejoras en determinados aspectos del proceso de adopción desde el interés superior del niño, la LUC no era el ámbito de discusión adecuado para tratar una temática tan sensible.

4.4.1 La figura del Juez o la Jueza

Ambos artículos quitan a INAU su potestad exclusiva a la hora de seleccionar familias adoptantes, otorgando a un juez o jueza de familia la posibilidad de selección prescindiendo de la intervención de los equipos técnicos del INAU.

⁷ Si bien cada representante planteó además otros asuntos, éstos exceden los límites del presente trabajo.

Para el Sr. Pablo Abdala -presidente del INAU- esta modificación es garantista y excepcional, considera que ésto no promueve las prácticas de arreglos entre particulares porque estas prácticas se encuentran expresamente prohibidas. Sostiene además, que para que esta medida excepcional se lleve a cabo, deben darse factores como el vínculo de gran envergadura entre quienes ejercen la tenencia y el niño, niña o adolescente. Si bien fue consultado al respecto de cuáles serían los indicadores para evaluar la intensidad del vínculo que promovería esta adopción excepcional, no respondió explícitamente esta pregunta.

Por su parte, la Sra. Ana Dutour -psicóloga y trabajadora social, ex directora del Departamento de Adopciones del INAU, representando a ADASU en la comisión- sitúa una de sus preocupaciones en el prescindir de los campos disciplinares psicosociales y sus especificidades técnico-instrumentales calificadas para realizar las evaluaciones de las capacidades parentales de las personas que desean adoptar, quienes deben transitar un proceso de deconstrucción y construcción de un universo simbólico sobre la parentalidad adoptiva, el cual distingue de la parentalidad biológica -cabe recordar que estas cuestiones sí se contemplan y trabajan en los talleres de preparación y valoración del INAU-.

En la misma línea, la Sra. Lic. Rosario Vila -presidenta de ADASU- aclara que los informes técnicos que deberá solicitar el juez -ante las situaciones de excepcionalidad- a equipos del Instituto Técnico Forense o del juzgado de familia especializada, son formulados en carácter de pericias, y éstas no reflejan un proceso, sino un momento particular de la vida de una familia o las niñeces y adolescencias, que no permiten avanzar, conocer, transformar o dar cuenta de las situaciones que necesitan procesos.

En lo que respecta a la tenencia lícita a la que refiere el artículo, el Sr. Carlos Salaberry -en representación de SUINAU- cuestiona la correlación entre el art. 36 que habilita la solicitud de tenencia por terceros de las niñeces y adolescencias de Uruguay, y la nueva modificación que permite la excepcionalidad de la adopción para quien ejerza la tenencia, según Salaberry esto se asemeja al anterior régimen -previo a las modificaciones de 2009- basado en la tenencia, donde una persona adulta podría solicitarla -luego de ejercer la tenencia por determinado tiempo- y el juez estaba habilitado a autorizar la adopción.

Para la Sra. Aurora Reolón -representante de APAU en la Comisión, junto con Andrea Bittencourt- al facultar al juez con esta pretensión se le está exigiendo la resolución de varias aristas: investigar si alguien más de la familia de origen puede officiar la tarea de cuidados y crianza, la idoneidad de la familia adoptante para cumplir este rol, y exigir a la familia que

tiene la tenencia que aporte datos precisos y veraces de la familia de origen, para que éstos sean guardados en un expediente al que en un futuro pueda acceder la persona adoptada en pos de hacer cumplir su derecho consolidado en el Código de la Niñez y Adolescencia a conocer su identidad de origen. Por otra parte, la Sra. Andrea Bittencourt señaló que con esta aprobación las niñeces y adolescencias ven vulnerado su derecho a que se garantice que anterior a su integración a una nueva familia adoptiva, se agotaron las estrategias de trabajo con sus familiares de origen.

Desde la Asociación de Magistrados del Uruguay, el Juez Eduardo Cavalli asegura que desde el Tribunal se advierte que estas modificaciones no brindarían respuestas a las niñeces y adolescencias apartadas de su medio familiar. Además, sostiene que los tribunales no se encuentran en condiciones de asumir ese rol y discrepar con INAU, puesto que cuentan con pocos recursos humanos (peritos) y éstos se encuentran desbordados, atienden solo emergencias en el turno y las evaluaciones que realizan duran minutos por lo que considera que se encuentran en una situación precaria como para poder realizar el análisis que estas situaciones demandan. Por otra parte, el juez Cavalli menciona la posibilidad de que existan acuerdos que proporcionen una tenencia que no sea con fines de adopción pero que luego de cinco años argumentando la plena integración del niño a la familia se podría solicitar la adopción, ésto podría habilitar un proceder fraudulento de la ley, algo que debería evitarse.

Esto último sobre lo que hace hincapié el juez Cavalli, los autores Alonso et al. (2012) sostienen que algunas mujeres que no desean continuar con la crianza prefieren acceder a acuerdos por fuera del marco de la ley para evitar las institucionalizaciones de las niñeces por mucho tiempo, indican que estas prácticas son muy frecuentes con mayor presencia y naturalidad en el interior del país. En estos procedimientos, que los autores consideran como “*invisibles*” por la ausencia de registros mensurables:

Se pierde de vista a la mujer como sujeto de derechos vulnerando, como consecuencia, los derechos del niño. Cuando las prácticas favorecen los mecanismos de desvínculo no formales, el niño se aleja de la posibilidad de que se busquen formas alternativas de desarrollarse en su familia de origen y de que, de no ser posible, se le otorgue una familia evaluada, adecuada, con la garantía de conservar los datos sobre su origen. (Alonso, et al, p.52)

Para el presidente del INAU, el derecho a la identidad de origen no se vería vulnerado debido a que todas las adopciones que sean aprobadas mediante la excepcionalidad que reviste la modificación deberán ser igualmente ingresadas en el Registro General de Adopciones.

Al ser consultada el Área de Adopciones respecto a si estas adopciones excepcionales generan un proceso de seguimiento como las adopciones que se hacen mediante el INAU mencionan que “el juez informa para que llevemos el registro, pero no se hace seguimiento” (Personas entrevistadas 3 y 4).

4.4.2 Unificación de procesos

Como se mencionó anteriormente, la unificación de los dos últimos procesos (separación definitiva y adopción plena) ya era posible y estaba regulado por el Código General del Proceso. Este artículo volvió explícita esta posibilidad. Para Aurora Reolón (APAU), legislar sobre este punto no resultaba tan necesario ya que para universalizar esta posibilidad bastaba con democratizar la información sobre la misma, ya que el juez no puede negarse.

Por otro lado, desde la Asociación de Magistrados del Uruguay -que también reconoce que ya existía esta posibilidad- el juez Cavalli sostiene que se sigue legislando sobre los dos últimos procesos (separación definitiva y adopción plena) en lugar de trabajar sobre el primero que es la separación provisional de la familia de origen.

Si bien este artículo fue votado por unanimidad en el Senado, se destaca cierto contenido adultocéntrico en lo que respecta a esto último señalado por el juez Cavalli, ya que se proponen mejoras a los procesos del desvínculo con la familia de origen en lugar de establecer nuevas estrategias para que el derecho de las niñas y adolescentes a vivir con su familia biológica sea aquel que protagonice el proceso. Como mencionaba la persona referente calificada entrevistada de APAU, cuando se trata de la separación provisional “El rol del INAU no es dar en adopción al niño, es lograr que su familia de origen recupere su capacidad de cuidado” (Persona entrevistada 5).

4.4.3 Los plazos máximos para la valoración

Las demoras del proceso -que han sido objeto de críticas constantemente- fueron la principal justificación para establecer una modificación que acelera los tiempos de valoración de las familias. Cabe recordar, que la integración siempre dependerá de las características de las niñas y adolescentes y de las familias adoptivas, y esto es algo que no puede ser regulado por ninguna ley.

Para el presidente del INAU, Pablo Abdala, las valoraciones para saber si una persona es apta o no para adoptar no puede extenderse más de dieciocho meses, sostiene que han habido casos en los cuales las valoraciones se han hecho antes de ese tiempo, pero hay ocasiones que se

extienden hasta tres años.

Por su parte, Aurora Reolón (APAU) sostuvo que las modificaciones en las valoraciones para la idoneidad sólo involucran a las personas adultas, puesto a que los tiempos de las niñeces y adolescencias no están contemplados en estos 18 meses. Señala además, que la modificación necesaria es el aumento de técnicos que preparen a las familias hasta su ingreso al RUA, cuyos plazos están fijados en 16 meses, y las demoras extras se deben a la ausencia de recursos humanos. En entrevista con la persona referente de APAU, ésta enfatiza en la importancia del respeto por las valoraciones y la preparación para integrar a niñeces y adolescencias adoptivas: “Cuando integran a un niño sin respetar la preparación, capaz que son las personas más buenas del mundo pero el tema es si tienen o no capacidad de entender como funciona esto” (Persona entrevistada 5).

Es menester, en este punto, traer la observación de la Lic. Dutour en la Comisión, quien oportunamente recuerda que el sistema -en su funcionamiento previo a las modificaciones- daba respuestas inmediatas a bebés con alta médica, y se decretaba judicialmente su inserción provisional a una familia preadoptiva. Resalta esto como otra cualidad adultocéntrica de la LUC puesto a que se centra en disminuir los tiempos de las personas adultas que se postulan, pero nada estipula respecto a las niñeces y adolescencias.

Si bien actualmente, a raíz de estas valoraciones express se ha conformado un RUA de aproximadamente 227 personas -anteriormente el número rondaba entre 80 y 100 personas, como señalaban las personas entrevistadas del Área de Adopciones- y esto demostró una apertura para integraciones de niñeces y adolescencias en edad escolar, aún se mantiene la tendencia de proyectos acotados

Lo que pasa es que de estas 227 familias la mayoría tienen proyectos muy similares y acotados. Tenemos mensualmente un número de niños de 0 a 2 que es muy fluido, entran y salen, respuesta para esos niños hay siempre, y siempre hay alguien que está esperando. Esos niños prácticamente no esperan nada. (Personas entrevistadas 3 y 4)

Finalmente la LUC fue aprobada en las cámaras, y posteriormente fue impulsado un plebiscito por la derogación de 135 artículos (incluyendo los 403 y 404) celebrado el 27 de marzo de 2022 que no alcanzó los votos necesarios para dejarlos sin efecto.

5. Conclusiones

De todas las modificaciones establecidas sobre el régimen de adopciones, las realizadas en el año 2020 evidencian un retroceso y una práctica adultocéntrica, ya que sus avances están destinados mayormente al rol de los adultos que quieren adoptar (reducir su tiempo de evaluación para integrar el Registro Único de Aspirantes; favorecer las adopciones por situaciones de hecho) y no al de las niñeces y adolescencias con condición de adoptabilidad.

Las integraciones por vía judicial y su ausencia de garantías recuerdan a los principales motivos por los cuales fueron sancionadas las leyes N°18.590 de 2009 y N°19.092 de 2013, que buscaban reparar las grietas que dejaban estas adopciones. Se vislumbra la categoría “lazos de tal envergadura” que no tiene una definición clara y -como ha advertido la Asociación de Magistrados del Uruguay- deja lugar a que se intente burlar la ley.

Si bien en un principio la justificación presente de estas modificaciones era su carácter de excepcional, en su primer año de vigencia el 15.2% de las adopciones (19 en 125) fueron por la vía judicial. Lo que amerita que se formulen las siguientes preguntas: ¿Qué sucedió con las familias de origen de estas niñeces y adolescencias? ¿Se puede afirmar que realmente no estaban dadas las condiciones para desarrollar su crianza en el seno de su familia? ¿Tendrán información fidedigna respecto a su origen y al proceso que implicó su separación definitiva? Por lo que adelantaba el juez Cavalli respecto al desborde en los juzgados y que el INAU no realice el seguimiento posterior a estas adopciones de hecho homologadas por el juez, no permitirá que estas preguntas obtengan respuestas.

El derecho a vivir en familia y a la identidad de origen fueron los dos pilares centrales de este trabajo, en el cual se intentó explicar la importancia y las consecuencias que enfrentamos las personas cuando no podemos acceder a éstos. Las integraciones por la vía judicial no garantizan ninguno de éstos, tanto por la ausencia de estudios previos a la homologación, como por la ausencia de la creación de un expediente que acredite su historia de vida, esto, además de adultocéntrico, desconoce a las niñeces y adolescencias como sujetas de derecho, y por ende desconoce a la historia misma, que, sobre todo en los últimos 30 años, ha intentado darles un lugar político en la sociedad.

Otra cuestión que se buscó resolver con esta modificación fue la demora de las valoraciones mediante la contratación de personal técnico, si bien esto resultó en numerosas valoraciones y el ingreso de más de 200 familias al RUA, estas contrataciones fueron tercerizadas mediante el arrendamiento de obra, lo que no promueve la estabilidad y permanencia de la persona

contratada. La rotación del personal en el área de adopciones fue uno de los aspectos destacados como negativos en la entrevista y que, a raíz de la ausencia de la experticia que genera el tiempo en el trabajo, dificulta la detección a tiempo de la condición de adoptabilidad, que sí representa un verdadero problema del proceso de adopción.

Pese a que se aumentaron los recursos humanos y en consecuencia, las valoraciones y las incorporaciones al RUA, las integraciones por la vía del INAU no mostraron variaciones en el primer año, sumando el total de 106, tampoco variaron las edades de las niñas adoptadas, siendo las integraciones de 0 a 3 las que tuvieron respuesta inmediata, y nulas las que respecta a adolescentes. En el segundo año, si bien aún no hay datos precisos, el presidente de INAU anticipó que existieron 151 integraciones, es una tarea pendiente poder analizar las edades de éstas para saber si se trataron de respuestas reales a niñas y adolescencias que históricamente no las han tenido, o se mantiene la tendencia de integrar prioritariamente niñas de 0 a 3 años.

En suma, pese a las advertencias respecto a que la Ley de Urgente Consideración y los artículos planteados no eran el ámbito de discusión respecto a las mejoras que necesita el sistema de adopción en su conjunto, sobretodo por no ofrecer las garantías necesarias desde una perspectiva integral para que se cumpla en primera instancia el derecho a vivir en familia, su aprobación fue inminente. Con ella se ignora lo ratificado por Uruguay en 1990 a través de la Convención de los Derechos del Niño que establece que los Estados Parte velarán por que las adopciones solo sean autorizadas por las autoridades competentes en base a información fidedigna que vuelva admisible este proceso en vista de la situación jurídica no solo de las niñas y adolescencias sino de su familia de origen, y que la misma haya consentido la adopción en base a un asesoramiento previo que resulte necesario. Por la vía judicial, constatar que la información aportada por las personas adultas que concurren a solicitar la adopción es fidedigna, resulta una tarea compleja que demanda recursos hoy no disponibles.

También genera una ilusión que no es del todo real respecto a los tiempos de las adopciones, puesto que, por más regulado que se encuentre el tiempo administrativo y el tiempo procesal, el tiempo que debe importar es el tiempo de las niñas y adolescencias que serán integradas a una nueva familia. En concomitancia, las integraciones deben ser preparadas y acompañadas sobretodo en pos del reconocimiento de que estas niñas y adolescencias, sujetas de derecho, poseen su historia previa, historia que debe respetarse y que -a raíz de lo que ha demostrado la experiencia de quienes trabajan en el área- algún día desearán conocer.

6. Referencias bibliográficas

- Aldeas Infantiles SOS. (2018). *El niño y su derecho a vivir en familia en Latinoamérica*. Montevideo: Aldeas Infantiles SOS. Recuperado de:
https://www.aldeasinfantiles.org.ec/getmedia/bf7fbd68-17da-46fe-88c1-3dde390a5c5e/El-nino-y-su-derecho-a-vivir-en-familia-en-latinoamerica_estudio-regional.pdf
- Ariès, P. (1960). *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid: Taurus Editorial.
- Alonso, B., Avondet, S., Leus, I., y J, Potrie. (2012). Primera parte. ¿Desde donde realizamos la propuesta? En I. Leus, y S. Avondet (Coord.), *Desvínculo adopción. Una mirada integradora. Una puesta a punto orientada a fortalecer las prácticas profesionales*. (pp. 39 - 76) Montevideo: Iniciativas Sanitarias. Recuperado de:
https://www.iniciativas.org.uy/sites/default/files/recursos_descargas/desvinculo%20adopcion%20web-1.pdf
- Battista, M., Eyheraguibel, M., Inchaurregui, A., Martella, N., y Romero, P. (2009). *Tras la búsqueda: historias en torno a la identidad de origen y los reencuentros*. La Plata: Universidad de La Plata. Recuperado de:
<https://www.yumpu.com/es/document/read/16428230/tras-la-busqueda-ministerio-de-justicia-y-seguridad>
- Barrán, J.P. (2011). *Historia de la sensibilidad en Uruguay*. Ediciones de la Banda Oriental: Montevideo.
- Bustelo, E. (2005). Infancia en Indefensión. *Salud colectiva (Argentina)*. (1)3, 253-284.
- Cavalli, E. (5 de junio de 2017). *En adopciones “el sistema es lento e inconveniente”*. El Observador. Recuperado de:
<https://www.elobservador.com.uy/nota/en-adopciones-el-sistema-es-lento-e-inconveniente--201765500>
- Cavalli, E., y Peña, A. (2012). Un acercamiento a la perspectiva judicial en los procesos de desvínculo y adopción. En I. Leus, y S. Avondet (Coord.), *Desvínculo adopción. Una mirada integradora. Una puesta a punto orientada a fortalecer las prácticas profesionales*. (pp. 125 - 142) Montevideo: Iniciativas Sanitarias. Recuperado de:
https://www.iniciativas.org.uy/sites/default/files/recursos_descargas/desvinculo%20adopcion%20web-1.pdf
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. (2013). *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las americas*. Washington: Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.

- Costa, M. y Gagliano, R. (2002). Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas. En S. Duschatsky. *Tutelados y asistidos*. Buenos Aires: Paidós.
- Daguerre, A., Sánchez, M., y Scarone, B. (2012). La adopción desde el marco institucional del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. En I. Leus, y S. Avondet (Coord.), *Desvínculo adopción. Una mirada integradora. Una puesta a punto orientada a fortalecer las prácticas profesionales*. (pp. 125 - 142) Montevideo: Iniciativas Sanitarias. Recuperado de: https://www.iniciativas.org.uy/sites/default/files/recursos_descargas/desvinculo%20adopcion%20web-1.pdf
- Das Biaggio, N. (2001). Prólogo. En R. Basso., E. De Jong, y M. Paira. (Comps.), *La familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al trabajo social*. (pp. 5-7). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Dominguez, P. y Silva, D. (2017). *Desinternar sí, Pero ¿Cómo?*. Montevideo: UNICEF. Recuperado de: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=161
- Espasandín, C., Klein, R., y Melgar, A. (2009). La familia: ¿Sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En M. De Martino (Comp.), *Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas, múltiples abordajes*. (pp. 31-54). Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- Ferrando, J. (17 de marzo de 2022). El lado oculto de las adopciones. *La Diaria*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2022/3/el-lado-oculto-de-las-adopciones/>
- García, S. (2008). *Protección Especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*. Montevideo: Estrategia nacional para la infancia y la adolescencia.
- Giberti, E. (2010). *Adopción siglo XXI. Leyes y deseos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Leopold, S. (2013). *Los laberintos de la infancia. Discursos, representaciones y crítica*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Movimiento Familiar Cristiano. (Mayo de 2015). *Movimiento Familiar Cristiano (MFC)*. Recuperado de: <http://site.cristianosened.org.uy/index.php/quienes-somos/integrantes/6-movimiento-familiar-cristiano>
- Osta, M. L. (2016). Niños y Niñas, expósitos y huérfanos en Montevideo del S. XIX. *Revista de la Facultad de Derecho*. (41), 155-189. DOI: <http://dx.doi.org/10.22187/rfd201627>
- Pollock, L. (1990). *Los niños olvidados: relaciones entre padres e hijos de 1500 a 1900*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ramos, B., y Rivero, M. (2014). *Derecho de familia. Personal*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Silveira, S. (s/f). *La amarga espera*. Recuperado de:
https://www2.paula.com.uy/web_mayo/web/Notas/HTML/la_amarga_espera.htm
- UNICEF. (2012) *El derecho a vivir en Familia*. Montevideo: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=144

6.1 Documentos Institucionales

- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2011). *Memoria anual 2010*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2012). *Memoria anual 2011*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2013). *Memoria anual 2012*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2014). *Memoria anual 2013*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2015). *Memoria anual 2014*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2016). *Memoria anual 2015*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2017b). *Memoria anual 2016*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2018). *Memoria anual 2017*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2019a). *Manual de Procedimientos para el Sistema de Protección Integral de 24 horas*. Montevideo: INAU
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2019b). *Memoria anual 2018*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2020). *Memoria anual 2019*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2021). *Memoria anual 2020*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2022). *Memoria anual 2021*. Montevideo: INAU. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/memorias-anuales>

- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y UNICEF. (2021). *Estudio de población del Sistema de Protección 24 horas de INAU*. Montevideo: UNICEF.
- Institución de los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. (2021). *Informe derecho a la identidad de origen*. Montevideo: Casa Nueve.
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/Informe-Derecho-a-la-identidad-3raVersionFinal-240222.pdf>
- Mecanismo Nacional de Prevención a la Tortura. (2021). *VIII Informe anual de prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes*. Montevideo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

6.2 Leyes, códigos, convenciones y versiones taquigráficas

- Asamblea de las Naciones Unidas. (2013). *Declaración de los Derechos del Niño*. Recuperado de:
<https://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2013/09/Declaraci%C3%B3n-de-los-Derechos-del-Ni%C3%B1o1.pdf>
- Código del Niño. [CDN]. Ley 9.342 de 1934. 06 de abril de 1934 (Uruguay).
- Código de la Niñez y Adolescencia. [CNA]. Ley 17.823 de 2004. 07 de setiembre de 2004 (Uruguay).
- Comisión Especial para el estudio del proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración. Versión taquigráfica de la sesión del 18 de junio de 2020.
- Comisión Especial para el estudio del proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración. Versión taquigráfica de la sesión del 19 de junio de 2020.
- Ley 1.430 de 1879 por la cual se crea el Registro de Estado Civil. 12 de febrero de 1879 (Uruguay).
- Ley 10.674 de 1945 por la cual se instituye la legitimación adoptiva. 27 de noviembre de 1945. (Uruguay)
- Ley 18.590 de 2009 por la cual se sustituyen diversas disposiciones contenidas en el Código de la Niñez y Adolescencia relativas a adopción. 16 de octubre de 2009 (Uruguay).
- Ley 19.092 de 2013 por la cual se modifica el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA). 17 de junio de 2013 (Uruguay).
- Ley 19.889 de 2020, declarada de urgente consideración con diversas modificaciones sobre la legislación del país. 9 de julio de 2020 (Uruguay).

- UNICEF. (s/f). *Convención sobre los derechos del niño*. Montevideo: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de:

https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=146

6.3 Videos

- Desayunos Informales. [DesayunosInformales] (20 de julio de 2016). *El proceso de adopción en Uruguay* [VIDEO]. Youtube.

https://www.youtube.com/watch?v=IUXJVZqLKZs&ab_channel=DesayunosInformales

- TV Ciudad. [TVCiudad] (12 de julio de 2021). *Relatos - El camino de la adopción* [VIDEO]. Youtube.

https://www.youtube.com/watch?v=42xTr2Y7N7c&ab_channel=TVCiudad