

Resumen

Debido al aumento de la movilidad de las ciudadanas y ciudadanos dentro de la UE y a su disponibilidad, cada vez mayor, a vivir en otro Estado miembro, ha aumentado también considerablemente el número de casos de sustracción internacional de menores por parte de uno de sus progenitores.

Se trata de casos en los que uno de los progenitores, en contra de las disposiciones del derecho de custodia y de estancia, traslada a uno o varios de los hijos comunes a otro país. Con ello se niega al menor afectado su derecho a vivir con ambos progenitores.

El Convenio de un La Haya sobre la sustracción de menores tiene por objeto proteger a los menores en casos de sustracción internacional por parte de un progenitor; no obstante, existen numerosos casos en los que no se logra aplicar el Convenio, incluso en el supuesto de que sea aplicable

Ya en la década de los 80, el Parlamento Europeo advirtió este problema y creó el cargo de Mediadora para casos de sustracción internacional de menores por sus progenitores, para, junto con éstos, intentar una solución del conflicto bajo su propia responsabilidad en aras del bienestar del menor afectado.

Actualmente me ocupo en calidad de Mediadora de unos 30 casos de sustracción internacional de menores por sus progenitores y me veo confrontada con toda una serie de problemas tanto en el ámbito de la Administración y de la Justicia de los Estados correspondientes como en el ámbito personal de las personas implicadas.

En el presente informe intermedio quiero presentar mi actividad como Mediadora y señalar las dificultades existentes en este ámbito del Derecho familiar internacional, con el fin de encontrar reglamentaciones que permitan mejorar la situación de los menores afectados y de sus padres.

INFORME INTERMEDIO

Evelyne Gebhardt, Diputada al PE

Mediadora del Parlamento Europeo

para casos de sustracción internacional de menores por sus progenitores



Bruselas, 1 de marzo de 2007

Mediadora del Parlamento Europeo para casos de sustracción internacional de menores por sus progenitores

Evelyne Gebhardt, Diputada al PE

INFORME INTERMEDIO

Los derechos del niño son parte integrante de los derechos humanos, a cuyo cumplimiento se han comprometido mediante tratados europeos e internacionales tanto la UE como sus Estados miembros. Los niños gozan de todos los derechos humanos. Determinados derechos se aplican, en este contexto, exclusivamente o de manera particular a los niños, como, por ejemplo, el derecho a la formación o el derecho o al contacto con ambos progenitores. Con el fin de hacer efectivo este último derecho y conferirle una dimensión política, el Parlamento Europeo, en la década de los 80 y por iniciativa de Lord Plumb, su Presidente a la sazón, creó el cargo de un mediador o una mediadora para casos de sustracción internacional de menores por sus progenitores.

La primera Mediadora, la señora Marie-Claude Vayssade, desempeñó el cargo de 1987 a 1994. De 1995 a 2003 fue Mediadora la señora Mary Banotti, mi predecesora en el cargo.

En diciembre de 2004 asumí esta tarea.

A. MEDIADORA PARA CASOS DE SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES POR SUS PROGENITORES

Como consecuencia de los cambios sociales en Europa, en particular debido al aumento de los índices de divorcio y una movilidad de las personas en continuo aumento, se ha registrado en los últimos años un aumento dramático de los casos de sustracción internacional de menores por parte de sus padres, cuyas víctimas son precisamente los hijos que no pueden hacer efectivo su derecho a una vida con ambos progenitores.

Y ello a pesar de que con el Convenio de La Haya sobre sustracción de menores se ha creado uno de los convenios internacionales más importantes para la protección del menor. El Convenio parte de que la decisión legal sobre el derecho de custodia ha de adoptarse, en principio, en el lugar en el que el niño tiene su residencia habitual. Por ello, en el caso de sustracción de un menor por un progenitor a un país que se ha adherido al Convenio sobre sustracción de menores, debe devolverse al menor cuanto antes posible al lugar de su residencia primigenia. Ello no excluye, sin embargo, que a la hora de aplicar e interpretar esta disposición en casos concretos surjan problemas.

Esto se aplica especialmente en los casos de países que no se han adherido al Convenio de La Haya.

Mi cometido como Mediadora del Parlamento Europeo consiste por tanto en intentar llevar a las partes implicadas en el conflicto, por regla general los padres, a un procedimiento voluntario y extrajudicial para solucionar el conflicto.

Para ello hay que examinar en cada caso si existe la disponibilidad necesaria por parte de ambos progenitores y qué tipo de compromiso podría ser apropiado y prometedor de éxito en cada caso.

Actualmente me ocupo de unos 30 casos de sustracción de menores por un progenitor, de los que aproximadamente 10 exigen una dedicación intensa.

Ciudadanos de la UE pero también progenitores abandonados de todo el mundo se ponen en contacto conmigo y me ocupo de casos en los que los implicados tiene su residencia en Bélgica, Francia, España, Alemania, Polonia, Italia, Irlanda, Portugal, Suecia, Hungría, Reino Unido y Estados Unidos, Georgia, Sudáfrica, Nueva Zelanda, Paraguay y Canadá.

Los progenitores afectados se ponen en contacto con mi oficina bien por teléfono bien por correo electrónico, para lo que he dispuesto la creación de una dirección electrónica propia: MediationChildAbduct@europarl.europa.eu.

El próximo paso consistirá en la publicación de un sitio Internet propio, en el que puedan encontrarse las informaciones más importantes sobre la actividad de la Mediadora así como indicaciones y direcciones útiles sobre este tema.

Debido al aumento de casos de sustracción internacional de menores por un progenitor he necesitado urgentemente de apoyo para llevar a cabo mi trabajo.

Después de convencer a la administración del Parlamento Europeo para que creara un puesto de apoyo para el cargo de Mediador, puedo contar, desde agosto de 2006, con la colaboración de la señora Magdalena Kleim (Tel: 0032 (0)28 32170; magdalena.kleim@europarl.europa.eu).

B. ACTIVIDAD COMO MEDIADORA

1. *Seguimiento de casos de sustracción de menores*

El cometido principal en el ejercicio del cargo de Mediadora del Parlamento Europeo consiste en intentar solucionar el conflicto de los padres en aras del bienestar del menor afectado. Esto puede lograrse mostrando a los padres la posibilidad de una mediación y, posteriormente, en la medida en que ambos progenitores estén dispuestos a aceptar una solución del conflicto por mediación, poner a disposición los mediadores apropiados.

Una mediación es una oferta de conciliación extrajudicial y bajo responsabilidad propia en conflictos de trato y derecho de custodia entre progenitores, llevado a cabo respetando la responsabilidad propia de las partes con ayuda de mediadores neutrales. Se trata de un procedimiento confidencial, sin resultado prefijado, en el que no debe haber vencedores ni vencidos. Son los padres mismos los que, con ayuda de los mediadores, deben desarrollar soluciones viables a largo plazo que tengan en cuenta las necesidades del menor y resulten aceptables para ambos progenitores.

Debido a las enormes distancias geográficas que existen con frecuencia entre los padres, la inseguridad de los procedimientos judiciales unida a la inseguridad jurídica resultante del choque de diferentes culturas jurídicas, la mediación es en muchos casos la única vía para lograr una solución equitativa entre las partes y encontrar una solución personal al conflicto sobre derecho de residencia y de custodia del menor afectado.

2. *Creación de redes*

La eficiencia de mi labor como Mediadora depende en gran medida de la calidad de la cooperación con otras instituciones como la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea o, también, los diputados al Parlamento Europeo.

En este contexto son precisamente de gran importancia las conversaciones personales con los interlocutores responsables de la Comisión. En reuniones celebradas

regularmente tiene lugar un intercambio de información dirigido a encontrar soluciones apropiadas y elaborar posibles mejoras a escala europea. Esto puede referirse también a aspectos estrechamente relacionados con casos de sustracción internacional de menores por un progenitor.

En tanto que Mediadora participo, además, en actos del Parlamento Europeo relacionados con los derechos del menor y me pongo en contacto regularmente con los colegas cuyo trabajo parlamentario tiene que ver con temas relacionados con los derechos del menor y de la familia.

Otro ámbito de mi trabajo como Mediadora consiste en la creación de una red eficaz con las autoridades centrales nacionales, esto es, los servicios competentes para casos de sustracción internacional de menores por un progenitor creados por el Convenio de La Haya sobre sustracción de menores (Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores - CLH). Las autoridades centrales tienen la misión de cooperar con las autoridades centrales de los otros Estados signatarios del CLH, con objeto de alcanzar los objetivos del mismo (artículo 7 del CLH). Deben proporcionar información sobre las disposiciones jurídicas de sus respectivos Estados así como sobre los servicios disponibles en dichos Estados para la protección de los menores, facilitar el intercambio de las comunicaciones, prestar ayuda a las autoridades competentes, apoyar los acuerdos amistosos y averiguar el paradero de menores ilegalmente trasladados o retenidos.

La cooperación con las autoridades centrales discurre generalmente sin contratiempos y recibo el apoyo necesario.

Sin embargo, en casos concretos se ignoran preguntas formuladas o se niega información, dificultando así la posibilidad de llevar a cabo con éxito la mediación.

Esta actitud se justifica aduciendo que la posición del Mediador del Parlamento Europeo debe considerarse como una mera posición interna y, por lo tanto, no reviste el carácter de autoridad en el sentido del CLH.

Dado que esta apreciación no resulta muy útil para resolver los conflictos de casos de sustracción internacional de menores por un progenitor, en los viajes a países signatarios del CLH procuro, en la medida de lo posible, visitar también a las

autoridades centrales correspondientes, con el fin de sentar las bases, en un diálogo personal, de una cooperación que puede resultar necesaria.

El Reglamento (CE) nº 2201/2003 (Bruselas II bis), vigente desde el 1 de marzo de 2005, tiene preferencia, en la medida en que es aplicable, sobre el CLH.

De acuerdo con dicho Reglamento, todas las decisiones sobre la responsabilidad parental incluidas las medidas de protección del menor, sin tener en cuenta si existen conexiones con otros procedimientos en materia de matrimonio o se trate de hijos comunes de los cónyuges, se reconocen y ejecutan en los demás Estados miembros (exceptuada Dinamarca), sin que sea necesario un procedimiento específico de reconocimiento o ejecución. Además, es el tribunal competente de un Estado miembro en que el menor vivía habitualmente el que decide sobre la responsabilidad parental.

La introducción de esta normativa puede significar una notable mejora a la hora de solucionar conflictos con implicación de menores, ya que un progenitor que desee sustraer un menor al otro progenitor sólo podrá obtener un título ejecutable en el lugar habitual de residencia del menor antes de la sustracción. Ello hace que, en general, no obtenga ninguna ventaja con respecto al otro progenitor, quien hasta el presente tenía que enfrentarse en la mayoría de los casos a una cultura jurídica extraña.

Es de esperar que ello contribuya a reducir la motivación para la sustracción de menores por un progenitor dentro de la UE. Sin embargo, la Comisión no ha publicado aún los resultados intermedios sobre la eficacia del Reglamento Bruselas II bis.

Muy importante es, además, el intercambio regular y la cooperación con ONG comprometidas en este ámbito.

En este sentido organicé, por ejemplo, en diciembre de 2005 en el Parlamento Europeo, bajo el patrocinio del entonces Presidente Josep Borrell, un acto con la organización británica REUNITE, que se ocupa de la solución de conflictos en el ámbito de la sustracción parental de menores. En dicho acto se presentó una nueva edición de una guía que explica cómo reaccionar adecuadamente, como diputado o diputada, cuando el progenitor afectado de su país le formula una pregunta al respecto.

Quisiera mencionar también la cooperación con la Fundación de la señora Jacqueline Princesa de Croÿ. Nos apoyamos mutuamente en la lucha por los derechos del niño.

En el marco de mi actividad, la cooperación a escala mundial con expertos en procesos de mediación, psicólogos, psicólogos de niños, pedagogos, asistentes sociales y abogados así como jueces es tan necesaria como la cooperación con Interpol y las autoridades policiales nacionales.

Dentro de mi ámbito de actividades entra además la participación regular en las conferencias del Convenio de La Haya, que en 2006 se celebraron en Malta y La Haya.

Como Mediadora del Parlamento Europeo apoyo la creación de un grupo de mediación polaco-alemán (siguiendo el modelo del grupo de mediación franco-alemán), al que pueda acudir en casos de sustracción parental con implicación de padres e hijos de Polonia y Alemania.

Con el fin de sensibilizar a los diputados al Parlamento Europeo en materia de sustracción parental, conferir a esta una dimensión política y lograr en su caso una mejora de la situación actual de los menores afectados, he presentado a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior una propuesta de informe de iniciativa al respecto

C. ÁMBITOS PROBLEMÁTICOS

1. *Informes sobre problemas de padres afectados*

En la medida en que sea necesario, es posible además prestar apoyo a la hora de ponerse en contacto con las autoridades del país en que el menor se encuentra.

Este es sobre todo el caso cuando un progenitor se queja de la falta de cooperación con o entre las autoridades, por ejemplo las autoridades centrales o las autoridades policiales locales.

Los padres afectados suelen referir las dificultades encontradas a la hora de recibir apoyo en cuestiones relativas al proceso, como la ejecución de un procedimiento de restitución de conformidad con el Convenio de La Haya, el acceso a documentos o la adopción de resoluciones judiciales sin haber oído previamente al progenitor extranjero.

Hacen referencia a las violaciones, en parte graves, de las autoridades contra el derecho del menor a tener relación con ambos progenitores, el recurso tardío a las autoridades centrales y la falta de apoyo de las autoridades policiales locales cuando un progenitor desaparece con el menor para evitar la restitución del mismo.

Otro aspecto criticado por los padres afectados se refiere a la falta de objetividad de las autoridades e instituciones locales, que prestan mayor apoyo al progenitor autóctono que al extranjero. Sólo en un reducido número de casos se investiga si la sustracción del menor es ilegal o incluso debe considerarse delito.

Otra dificultad que los padres afectados apuntan es el extrañamiento que se produce entre el progenitor y el menor debido a la larga duración del proceso de restitución o la limitación de los derechos de visita.

También la manipulación de los hijos en detrimento del otro progenitor constituye una dificultad a la que se enfrentan los padres en caso de sustracción de un menor (PAS - Parental Alienation Syndrom). En esos casos el menor muestra una profunda aversión hacia un progenitor, lo que hace dificultosa la mediación, ya que los progenitores utilizan al menor como arma, uno contra otro.

La restitución del menor de conformidad con el Convenio de La Haya se ve dificultado por las diferencias existentes en los sistemas y culturas jurídicas nacionales (incluidos los conflictos a la hora de determinar la jurisdicción competente). También esto va en detrimento de la mediación, ya que en muchos casos no se ofrece a los padres, o se ofrece demasiado tarde (casi como última solución), este procedimiento de conciliación extrajudicial.

2. *Informes sobre problemas en la actividad de la Mediadora*

Desgraciadamente ocurre con frecuencia que los padres afectados se ponen en contacto conmigo cuando la situación conflictiva entre ambos progenitores ya se ha agravado, lo que naturalmente dificulta el intento de mediación. Esto ocurre también en aquellos casos en que un progenitor se dirige a mí después de que el resultado del contencioso ante los tribunales no satisface a dicho progenitor y no existe ya la perspectiva de tener éxito por vía judicial.

A veces no se pretende en tales casos que se intente seriamente una mediación entre los padres.

Ello conduce a expectativas equivocadas en relación con la actividad del cargo de Mediador del Parlamento Europeo.

En estos casos los padres exigen básicamente:

- que se ejerza influencia sobre resoluciones judiciales firmes o decisiones administrativas de una autoridad;
- que se modifiquen las disposiciones nacionales en materia de Derecho familiar o administrativo;
- que se eliminen/creen instituciones nacionales;
- que se preste asesoramiento jurídico.

Las causas de otras dificultades residen en la perspectiva subjetiva de unas pocas organizaciones de autoayuda y personas afectadas en casos de sustracción internacional de menores por un progenitor que, debido con frecuencia a laboriosos e

infructuosos conflictos con la que fue su pareja, con las autoridades extranjeras, con los tribunales y las instituciones han acumulado un considerable potencial de frustración. En aquellos casos en los que son ellos los afectados, esto es por regla general explicable y comprensible.

A ello se añade que mis posibilidades de comunicación con las autoridades centrales son susceptibles de mejora.

Desgraciadamente, en muchos casos se confirma la falta de profesionalidad y conocimiento de la normativa de las autoridades policiales locales en materia de sustracción internacional de menores, de lo que también los padres se lamentan. En casos concretos las autoridades policiales locales y otras autoridades administrativas carecen de voluntad y perseverancia para aplicar consecuentemente el Convenio de La Haya y para tratar al progenitor extranjero. Los conocimientos sobre la normativa del Convenio de La Haya de 1980 son en parte muy exiguos, lo que puede dar lugar a un agravamiento innecesario de las relaciones entre los progenitores. La estimación de lo que es el bienestar del menor se lleva a cabo sobre la base de apreciaciones personales y no partiendo de las disposiciones jurídicas vigentes.

D. LABOR DE RELACIONES PÚBLICAS DE LA MEDIADORA

Debido al creciente número de casos de sustracción internacional de menores por un progenitor y al aumento de la actividad en el ámbito del trabajo en red, resultó indispensable la creación de un puesto en el Parlamento Europeo en apoyo de mi cargo, por lo que pedí a la administración del Parlamento Europeo con carácter urgente que prestara apoyo personal en este campo.

Desde septiembre de 2006 apoya mi trabajo una jurista profesional.

Esto me permite ocuparme mejor y de manera más eficaz de los casos de sustracción internacional de menores, intensificar los contactos con especialistas, desarrollar redes y trabajar más en las relaciones públicas de este cargo.

En este contexto, concedo gran importancia al intercambio regular con los interlocutores de la Comisión. En esa cooperación no sólo se discuten casos concretos sino que se elaboran e intercambian propuestas de mejora en el ámbito legislativo.

Esto también se aplica al intercambio regular con la Oficina permanente de la Conferencia de La Haya sobre Derecho internacional privado.

1. Propuestas para seguir mejorando la solución del problema de la sustracción internacional de menores por un progenitor

Como interlocutora de padres que buscan ayuda por verse afectados por el problema de la sustracción internacional de menores por un progenitor he tenido la oportunidad de examinar diferenciadamente el problema a diferentes niveles y conocer diversas constelaciones de casos de sustracción internacional de menores por un progenitor. Basándome en este conocimiento más profundo desearía aprovechar la oportunidad para presentar propuestas de mejora de la situación de los afectados, en primer lugar de los menores, propuestas que podrían servir de base para modificar las disposiciones legales.

- Uno de los objetivos principales debería ser la aplicación del fortalecimiento de la mediación profesional como solución alternativa de litigios frente a los procedimientos judiciales civiles tradicionales.

Actualmente, en la mayor parte de los Estados miembros sólo se ofrece, si llega el caso, una mediación voluntaria basada en la oferta de una ONG. Hasta ahora no ha podido lograrse suficientemente que se tenga siempre en cuenta la mediación, en particular en el curso de procedimientos de divorcio y derecho de custodia. Muy raramente optan las partes en conflicto por propia iniciativa por un mediador profesional.

Partiendo de las experiencias realizadas hasta ahora, el intento de mediación en el marco de una controversia internacional debería llevarse a cabo cuanto antes, en tanto no está decidido quién es el vencedor o el vencido en un pleito y en tanto el conflicto no ha llevado a interrumpir completamente la comunicación.

Es necesario convencer a los ciudadanos de la UE del valor y la utilidad de procedimientos alternativos de solución de conflictos, en particular de la mediación. Esta constituye las más de las veces una alternativa más barata, más rápida y menos complicada que un proceso judicial. Además, en caso de que fracase la mediación, no se priva a los ciudadanos del derecho de aclarar judicialmente el contencioso, como última posibilidad.

Como Mediadora en casos de sustracción de menores tengo puestas grandes esperanzas en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.

- Además, con carácter preventivo general hay que intensificar el trabajo de información en la UE en el ámbito de la mediación en caso de parejas binacionales, para sensibilizar a los padres, con el fin de poder suavizar desde el principio estas situaciones vitales.

Para ello se precisa una mejor información del público, a ser posible ampliamente difundida, sobre los acuerdos internacionales existentes y los interlocutores y ayudas disponibles en un caso concreto, con el fin de que pueda ayudarse a los afectados cuanto antes y con la mayor profesionalidad posible.

- Dado que los padres afectados y las autoridades centrales nacionales temen que su caso podría prescribir en caso de que no tuviere éxito la mediación, la mayor parte de las veces no se tiene siquiera en cuenta la posibilidad de una mediación. Sería por tanto conveniente que los Estados miembros adoptaran las disposiciones pertinentes para garantizar que tras el fracaso de una mediación es posible aún incoar una acción judicial sin que pueda producirse una prescripción.

En este sentido, el comienzo de una mediación debería tener un efecto retardado sobre la prescripción.

- Debería considerarse, además, la posibilidad de ejecutar las decisiones de mediación con el fin de fortalecer la posición de la misma y darle, por tanto, una estructura más vinculante. Esto podría llevarse a cabo mediante la certificación de la decisión de mediación por un tribunal competente.
- Con el fin de lograr que los tribunales y autoridades alcancen un elevado grado de conocimiento en materia de sustracción internacional de menores por un progenitor, propongo, además, que en los Estados miembros de la Unión Europea se lleve a cabo una concentración de competencias de tribunales y administraciones, con el fin de que estos sensibles casos se atribuyan sistemáticamente a especialistas formados y experimentados.

Con el fin de eliminar los obstáculos burocráticos debería intensificarse la cooperación entre autoridades. Eso se aplica fundamentalmente a la cooperación de las autoridades centrales, pero también a la de otras autoridades implicadas en los procesos de residencia y derecho de custodia.

A pesar de las mejoras registradas en los pasados años, los retrasos en las fases del proceso siguen siendo un obstáculo esencial para mantener los contactos entre el progenitor abandonado y el menor, lo que puede dar lugar a un extrañamiento del menor con respecto a uno de los progenitores.

- Creación de una conciencia social de que la sustracción de menores es una opción equivocada y el que la realiza no debe obtener beneficio de su acción.

2. *Estrategia en materia de derechos de los menores a escala europea*

Quisiera, además, apoyar de manera concreta la estrategia relativa a los menores a la que ha hecho referencia el Vicepresidente de la Comisión, Franco Frattini. Desde la práctica se reciben numerosos llamamientos y sugerencias, como por ejemplo la de fijar de manera inequívoca a escala europea definiciones de conceptos como «sustracción de menores» o «lugar de residencia habitual».

Espero una pronta mejora de las condiciones marco jurídicas y reales para aquellos menores en Europa que son trasladados a otro país por uno de sus progenitores.

Por esta razón me pronuncio a favor de dar forma jurídica a las siguientes propuestas:

- Implicación de agencias de la UE existentes, como por ejemplo SOLVIT, y creación de servicios en línea para los afectados.
- Apoyo a los cursos de formación para jueces, abogados y mediadores.
- Armonización de las disposiciones jurídicas en materia de relación entre el menor y sus padres.
- Refuerzo de los derechos del menor.