Primera decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso de restitución internacional de niños, niñas y adolescentes

Autoras:
Ansalone, Sofía
Gortari Wirz, Emilia
Rubaja, Nieve

Cita: RC D 142/2024

Subtítulo:

Comentario al fallo: Córdoba vs. Paraguay, CIDH.

Sumario:

I. Introducción. II. Antecedentes del caso. III. Procedimiento ante la Corte IDH. IV. Demoras en la etapa de ejecución. V. Conclusiones.

Primera decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso de restitución internacional de niños, niñas y adolescentes

I. Introducción

El pasado cuatro de septiembre, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dictó sentencia en el caso "Córdoba vs. Paraguay"[1]. Fue la primera vez que este organismo de derechos humanos se pronunció sobre la responsabilidad internacional de un Estado por la presunta violación de derechos amparados por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) en relación con un caso de sustracción internacional de niños, niñas y adolescentes (NNA).

En la sentencia se pone en evidencia la interrelación que existe entre los convenios de restitución internacional de NNA y los instrumentos internacionales de derechos humanos, con énfasis en la etapa de ejecución de decisiones debido a las particularidades del caso. En esta oportunidad nos proponemos profundizar en esta cuestión, y especialmente en las demoras en las que incurrió el Estado paraguayo que, a criterio del Tribunal, conllevaron a la violación de los derechos humanos del Sr. Córdoba.

II. Antecedentes del caso

El caso involucraba a un niño argentino que había sido trasladado ilícitamente por su madre a Paraguay cuando tenía un año y once meses de edad. En este país se ordenó la restitución del niño a Argentina, pero cuando llegó el momento de ejecutar la sentencia, las autoridades locales no encontraron a la madre ni al niño. Transcurrieron casi diez años hasta que INTERPOL logró localizarlos en la misma ciudad donde se habían radicado al llegar a Paraguay. Luego de algunos intentos infructuosos por revincular al niño con su padre a los fines de ejecutar la orden de restitución, se decidió como medida cautelar la permanencia del niño en Paraguay.

En primer lugar, intervino la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH). Según surge del informe de fondo, la Comisión IDH entendió que las autoridades paraguayas, tras dictar la orden de restitución, no adoptaron medidas de protección tendientes a prevenir el ocultamiento del niño (párr. 148) y que, una vez materializado este hecho, no actuaron con la debida diligencia para dar con su paradero y ejecutar la orden de restitución (párrs. 143 y 150)[2]. Se observó que "la demora en la ejecución de la restitución conllevó una modificación de las circunstancias, lo cual hizo necesario que las autoridades realizaran una evaluación de la afectación que podría tener en los derechos de D. la ejecución de la restitución dado el transcurso del tiempo" (párr. 152). Además, se consideró que: "el Estado no realizó los esfuerzos necesarios para lograr efectivamente

construir un régimen de relacionamiento que pudiera contribuir a lograr la ejecución de la sentencia de restitución internacional" (párr. 160). Por todo lo expuesto, la Comisión IDH llegó a la conclusión de que el Estado paraguayo no había actuado diligentemente ni con la celeridad requerida para garantizar los derechos del niño D. y de su padre y que, por ende, el Estado era responsable por la violación de los derechos a la integridad personal, garantías judiciales, vida privada, protección de la familia, derechos de la niñez y protección judicial.

Luego de reiteradas prórrogas a fin de que el Estado cumpliera con las recomendaciones efectuadas por la Comisión IDH, y atento al fracaso del plan de revinculación entre D. y su padre y a que las partes no habían logrado llegar a un acuerdo respecto de la reparación pecuniaria, se decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte IDH[3].

III. Procedimiento ante la Corte IDH

Llegado el caso a conocimiento de la Corte IDH, la Secretaría del Tribunal intentó comunicarse de forma telefónica con D. Además, le remitió una comunicación escrita en la que se le informó sobre el trámite del caso y se le pidió indicar si deseaba ser parte del proceso en calidad de presunta víctima. En respuesta, D. manifestó "que en ningún momento [se ha] sentido 'víctima' [...] del Estado paraguayo, en cuanto al caso que atañe a la restitución internacional que dio inicio el señor Javier Córdoba". Por ello, la Corte decidió no analizar la responsabilidad del Estado paraguayo respecto de la violación a los derechos de D. (ver párr. 15).

Para analizar la violación de los derechos del Sr. Córdoba se tomó como punto de partida el marco normativo paraguayo en materia de restitución internacional de NNA, tanto en su fuente convencional como en su fuente interna. En segundo lugar, se analizó la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial -especialmente la garantía del plazo razonable (art. 8.1., CADH)-, el deber estatal de ejecutar las decisiones y sentencias definitivas emitidas por autoridades competentes y la obligación de las autoridades judiciales de no entorpecer el sentido y alcance de aquellas decisiones y sentencias (art. 25.2.c., CADH). En tercer lugar, se analizó la violación al derecho a la integridad personal, a la vida privada y familiar, y a la protección a la familia del Sr. Córdoba a raíz de que el Estado no adoptó las medidas necesarias para ubicar el paradero de la señora M. y su hijo luego de que no asistieron a la audiencia de restitución y debido a que el Estado no adoptó las medidas necesarias y adecuadas para facilitar el proceso de construcción de un vínculo entre el señor Córdoba y su hijo una vez que se tuvo conocimiento del paradero de este último (arts. 11.2 y 17, CADH). Finalmente, se analizó el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (art. 2, CADH).

La Corte IDH concluyó que el Estado paraguayo era responsable por la violación de los derechos a la integridad personal (art. 5.1), a la vida privada y familiar (art. 11.2), a la protección de la familia (art. 17) y al cumplimiento de las decisiones judiciales (art. 25.2.c), en relación con las obligaciones establecidas en los arts. 1.1 y 2 de la CADH, en perjuicio del Sr. Córdoba. En virtud de ello, se condenó al Estado a reparar adecuadamente el daño causado al Sr. Córdoba mediante el pago de una indemnización y la publicación de la sentencia, entre otras medidas adoptadas.

Además, como garantías de no repetición, se ordenó al Estado que en un plazo razonable adecue su ordenamiento jurídico interno, conforme a los parámetros que se analizarán a continuación, y se solicitó al Estado que acredite la realización de capacitaciones dirigidas a operadores/as de justicia involucrados/as en procesos de restitución internacional de NNA, entre otras[4].

IV. Demoras en la etapa de ejecución

En este punto nos proponemos detenernos en el análisis de dos cuestiones que abordó la Corte IDH en relación a las demoras que se produjeron en la etapa de ejecución del proceso de restitución internacional de NNA: (i) la falta de disposiciones en el derecho interno para regular estos procesos; (ii) y cómo en el caso concreto el obrar de las autoridades paraguayas en el contexto normativo actual conllevó la vulneración de los derechos humanos del Sr. Córdoba.

(i) Sabido es que las convenciones que prevén mecanismos para la pronta restitución de NNA sustraídos/as ilícitamente carecen de disposiciones relativas a la ejecución de las órdenes de restitución[5]. Esta circunstancia

fue advertida por la Corte IDH en su sentencia pues se describieron los aspectos regulados en las convenciones (distribución de competencias entre las autoridades del Estado de la residencia habitual y las autoridades del Estado en donde se encuentra el/la NNA; restitución voluntaria; excepciones limitadas al principio de la pronta restitución; límite de edad para su aplicación; entre otros)[6] pero ninguna referencia se realizó en torno a la ejecución de las órdenes de restitución. Lo mismo había sido advertido por la comunidad internacional años atrás, especialmente a partir de la labor pos convenio que realiza la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado en el seguimiento y aplicación práctica de los instrumentos creados en ese ámbito. En consecuencia, se elaboró la Guía de Buenas Prácticas - Parte IV sobre ejecución, que fue publicada en el año 2011[7]. Este instrumento de *soft law* resume los factores que pueden ocasionar demoras en la ejecución de las órdenes de restitución y enuncia una serie de medidas y recursos para evitar que eso ocurra.

Sin embargo, el problema de las demoras sigue siendo uno de los mayores obstáculos para el buen funcionamiento de las convenciones de restitución internacional de NNA. Tan así es que, en las conclusiones y recomendaciones de la última reunión de la comisión especial sobre el funcionamiento de los Convenios de La Haya de 1980 y 1996, se "... recomienda enfáticamente a las partes contratantes que continúan enfrentando demoras que examinen sus procesos para individualizar las posibles causas"; en particular, se alienta a los Estados contratantes a que "realicen los ajustes que sean necesarios para agilizar la tramitación de los procedimientos y hacerla más eficiente, en consonancia con los artículos 2 y 11 del Convenio sobre Sustracción de Niños de 1980"[8].

En la misma línea se encuentra la *Ley Modelo sobre normas procesales para la aplicación de los convenios sobre sustracción internacional de niños*, desarrollada por un grupo de expertos/as en el tema de la región bajo el auspicio de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y el Instituto Interamericano del Niño. Ya desde el comienzo de este instrumento se enuncia: "los plazos breves de decisión, en aplicación del interés superior del niño, contribuyen al cumplimiento del Convenio de La Haya de 1980 sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores y la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores de 1989 y a la mejor preservación de los derechos a no ser trasladado o retenido ilícitamente de un Estado a otro y a la visita cuando los referentes adultos de los niños viven en países diferentes". Si bien no contiene disposiciones específicas para la ejecución de las decisiones, la Ley Modelo incluye algunas soluciones que pueden contribuir indirectamente a evitar demoras en esta etapa del proceso. Por ejemplo, se establece que el tribunal dispondrá la adopción de las medidas cautelares necesarias a los efectos de la protección -sujeción del NNA al país- (art. 12.2); que el recurso de apelación será concedido con efecto suspensivo (art. 17); que pueden entablarse comunicaciones judiciales directas por intermedio de los/as jueces/zas de enlace (art. 21).

En el fallo que nos ocupa, respecto al deber de adoptar disposiciones del derecho interno, la Corte IDH advirtió que en Paraguay en el año 2019 se había aprobado el Instructivo de procedimiento para la aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por la República del Paraguay en materia de restitución internacional de menores[9] y que, en junio de 2021, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia había aprobado el Protocolo y ruta de intervención de restitución internacional de NNA en Paraguay, pero que no estaban vigentes a la época del proceso en análisis. Además, el Estado había informado a la Corte IDH que estaba en proceso de aprobación en la Cámara de Senadores del Congreso Nacional un proyecto de ley que regulaba el proceso de restitución internacional de NNA. A juicio de la Corte IDH: "la aprobación de dicho proyecto de ley sería consistente con las buenas prácticas sobre la aplicación del Convenio de La Haya, que aconsejan la adopción de las disposiciones necesarias para la adecuada implementación de dicho tratado y para perfeccionar su funcionamiento en el orden interno" (párr. 112). Sin perjuicio de valorar positivamente la adopción de esta normativa, la Corte IDH consideró que, "al momento en que ocurrieron los hechos de este caso, Paraguay no había adoptado las medidas necesarias para la adecuada implementación de los mencionados tratados en el ordenamiento jurídico interno. Por esa razón, estima que Paraguay no cumplió con su deber de adoptar disposiciones de derecho interno y es responsable por la violación del artículo 2 de la Convención". Conforme señalamos en el apartado anterior, la Corte IDH ordenó al Estado paraguayo adecuar su ordenamiento interno mediante la aprobación del proyecto de ley en curso o uno de contenido similar[10].

(ii) La Corte IDH comenzó analizando el cumplimiento de la garantía del plazo razonable en el proceso de restitución. Según surge de los hechos del caso, la decisión fue adoptada y quedó firme en un periodo de ocho meses. La Corte IDH consideró que éste era un plazo razonable. Sin embargo, destacó que el plazo de ocho

meses no era un estándar para valorar la duración de todos los procesos de restitución, puesto que "en procesos de restitución internacional, se debe evaluar en cada caso concreto la actuación de las autoridades y los periodos de inactividad procesal, conforme al marco jurídico sobre la materia, teniendo en cuenta que, tanto el Convenio de La Haya como la Convención Interamericana establecen plazos reducidos para el trámite de este tipo de asuntos, en atención al impacto que su duración puede causar en los derechos de los niños y las niñas" (párr. 86)[11].

Luego se evaluó el cumplimiento de esta garantía en la ejecución de la orden de restitución, entendiendo que la obligación de los Estados no culmina cuando las autoridades competentes adoptan una solución, sino que también es responsabilidad de los Estados garantizar la ejecución de aquellas soluciones (párr. 88). La Corte IDH estimó que era irrazonable que el Estado paraguayo, durante casi nueve años, no hubiese podido establecer el paradero del niño. Además, consideró que una vez que INTERPOL ubicó su paradero, el Estado tampoco adoptó las medidas adecuadas y necesarias para cumplir la orden de restitución o para revocar dicha decisión. En particular, la Corte IDH tuvo en cuenta que se inició un proceso de relacionamiento entre el niño y su padre que demoró cuatro años más y presentó irregularidades que impidieron que se cumpliera el propósito de preparar al niño para la restitución (cfr. párr. 94, especialmente nota 107). Esta circunstancia se ejemplificó con el proceder judicial frente al temor manifestado por D. de regresar a Argentina, pues a juicio de la Corte: "lo que correspondía era adoptar las medidas necesarias para garantizar su interés superior a la luz del principio de autonomía progresiva y del derecho a ser escuchado, teniendo en cuenta, además, que para este momento se trataba de un adolescente con un nivel de autonomía que debía ser valorado por las autoridades", (párr. 94). A partir de la intervención de la Comisión IDH, el Estado propuso un nuevo plan de revinculación, aunque ya habían transcurrido catorce años desde que se había ordenado la restitución. La Corte sostuvo que esa propuesta, que fue impactada por la propagación de la pandemia causada por el COVID-19, tampoco tuvo resultados positivos, lo que a juicio del tribunal fue consecuencia, entre otros factores, del paso del tiempo.

En definitiva, estas circunstancias llevaron a la Corte a analizar el desempeño de las autoridades competentes del Estado paraguayo y a concluir que la falta de diligencia y celeridad en el trámite de este caso condujeron a la violación de los derechos del Sr. Córdoba. Ello justifica varias de las medidas que se adoptaron como garantía de no repetición, especialmente la capacitación operadores/as de justicia involucrados/as en procesos de restitución internacional de NNA antes mencionada.

V. Conclusiones

Valoramos positivamente la decisión de la Corte IDH puesto que sienta importantes lineamientos en torno a las demoras en los procesos de restitución internacional de NNA, una problemática recurrente que preocupa a toda a la comunidad jurídica internacional. Debido a las particularidades del caso, el análisis estuvo enfocado en las demoras que se producen en la etapa de ejecución de la sentencia. No obstante, es importante recordar que esta problemática atraviesa todo el proceso de restitución y que el paso del tiempo repercute en los derechos de las personas involucradas en el caso, especialmente en los/las NNA, sin importar demasiado cuál sea el momento del proceso en el que se materializan las demoras. Es decir, el cronómetro no reinicia cada vez que se avanza a una nueva etapa del proceso, de manera que la razonabilidad del plazo debería evaluarse *in totum*. Dicho esto, creemos que sectorizar el análisis del caso en función de las distintas etapas del proceso, tal como lo hizo la Corte IDH, puede resultar de utilidad para identificar las causas específicas de esas demoras y, en función de eso, adoptar medidas para evitar que se repitan en casos futuros.

Por otra parte, nos interesa destacar un aspecto de la sentencia sobre el cual consideramos que se debería continuar reflexionando. En el fallo se advierte no sólo la necesidad, sino también la ventaja de contar con regulaciones procesales a nivel interno para coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionalmente asumidas por los Estados. Si bien en este caso la medida de reparación para adecuar el ordenamiento jurídico interno en torno a esta cuestión recae sobre Paraguay, creemos que este llamado de atención se extiende a todos los Estados parte, incluido nuestro país. Al respecto cabe destacar que, hasta el momento, solo algunas provincias argentinas han adecuado su normativa interna a las exigencias propuestas por las convenciones (véase, por ej. Córdoba, Misiones, Chaco, Mendoza). La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha exhortado al Poder Legislativo a estimar la necesidad de adoptar una ley que se ajuste a las disposiciones de las convenciones[12]. Además, a través de la Comisión de Acceso a Justicia, se impulsó la aprobación del Protocolo

de Actuación para el Funcionamiento de los Convenios de Sustracción Internacional de Niños (Protocolo de Actuación). Este instrumento, a pesar de no ser vinculante, orienta la labor de los/as operadores/as jurídicos/as que intervienen en casos de sustracción internacional de NNA, hasta tanto se sancione una ley de procedimiento especial en la materia.

Concretamente, y en lo que respecta a la etapa de ejecución de la sentencia de restitución, también es dable recordar que el art. 2642, segundo párrafo, del Cód. Civ. y Com., establece que "El juez competente que decide la restitución de una persona menor de edad debe supervisar el regreso seguro del niño, niña o adolescente, fomentando las soluciones que conduzcan al cumplimiento voluntario de la decisión". La norma recoge dos principios que emanan del marco normativo internacional sobre restitución internacional de NNA. No obstante, éstos deben articularse con los demás principios contenidos en las convenciones vigentes conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del art. 2642, en particular, con el principio de celeridad. Sólo de este modo será posible garantizar una protección efectiva a NNA y a las demás personas afectadas por el flagelo de la sustracción internacional de NNA.

Finalmente, la Corte también atribuyó las demoras al desempeño de las autoridades paraguayas que intervinieron en el caso. Al respecto consideramos que este llamamiento resulta oportuno tanto para los países que cuentan con regulación procesal como a aquellos que aún no lo hacen. La capacitación de todos/as los/las operadores/as que intervienen en procesos de restitución internacional de NNA es una herramienta clave para combatir las demoras. En este sentido, la concentración de jurisdicción, además de contribuir en términos de especialización, optimiza los tiempos y esfuerzos de capacitación del personal de los tribunales con jurisdicción en la temática.

[1] Córdoba vs. Paraguay, CIDH, San José, Costa Rica, 04/09/2023, Rubinzal Online, www.rubinzalonline.com.ar, RC J 5534/23.

[2] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo, No. 377/20 Caso 13.399, disponible en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2022/PY_13.399_ES.PDF. (Consultado el 21/03/2024).

[3] Nota de remisión Caso Nº 13.399 Arnaldo Javier Córdoba y D. Paraguay, 07/1/2022.

[4] Entre ellas, que, en el plazo de un año desde la notificación de la sentencia, establezca una base de datos y cree una red de comunicación, para los casos en los que se desconozca el paradero de un/a NNA cuya restitución se encuentre en trámite o haya sido ordenada por la autoridad competente.

[5] Cabe destacar que la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores -a diferencia de la Convención de La Haya de 1980- brevemente hace alusión a la ejecución de la sentencia de restitución. Así, establece en su artículo 13 que la restitución ordenada quedará sin efecto si dentro del plazo de cuarenta y cinco días calendario desde que fuere recibida la resolución por la autoridad requirente no se hubieran tomado medidas tendientes al traslado del NNA.

[6] Véase el apartado "B.1 La restitución internacional de niños y niñas", (párr. 71 y ss.).

[7] Disponible en https://www.hcch.net/es/publications-and-studies/details4/?pid=5208. (Consultado el 21/03/2024).

[8] C&R 11, https://assets.hcch.net/docs/8941c6be-709c-4994-950b-b142906e8afa.pdf. (Consultado el 21/03/2024).

[9] Dicho instructivo tiene como finalidad establecer pautas orientadas a cumplir con la exigencia de celeridad que disponen los convenios y está dirigido a jueces de primera instancia; Tribunales de Apelación de la Jurisdicción de la Niñez y la Adolescencia; a la Autoridad Central representada por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, y a los Defensores Públicos, Fiscales y Abogados.

[10] Nótese, asimismo, que el fallo cuenta con un voto concurrente de los jueces Ricardo C. Pérez Manrique, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Rodrigo Mudrovitsch en el que se procura profundizar la explicación del criterio mayoritario al respecto. Por su parte, los jueces Humberto A. Sierra Porto y las jueces Nancy Hernández López y Patricia Pérrez Goldberg emitieron un voto parcialmente disidente en este punto en la consideración de que resultaba improcedente establecer la responsabilidad internacional del Estado de Paraguay por la vulneración del deber de adoptar disposiciones de derecho interno en el entendimiento que la violación a los derechos convencionales del señor Córdoba respondió a fallas administrativas y del incumplimiento del deber de diligencia excepcional a cargo del Estado, que no ubicó a un niño que era atendido por su propio sistema de salud y educación.

[11] Discrepan en este punto los jueces Pérez Manrique, Ferrer Mac-Gregor Poisot y Mudrovitsch. Sostienen que no puede considerarse en abstracto un plazo de ocho meses como razonable, sino que es menester exigir de los Estados, en el presente caso Paraguay, la debida diligencia y atención para que estos procesos se tramiten en los términos que se han obligado internacionalmente a cumplir (párr. 44). Además, aseveran que no es posible separar el proceso en etapa de conocimiento y etapa de ejecución puesto que "existe una inconsistencia lógica de considerar que el plazo se debe considerar exclusivamente respecto de la etapa de conocimiento" (párr. 45).

[12] G., L. por su hijo G. P., T. s. Restitución - Familia - Recurso extraordinario de inconstitucionalidad y casación, CSJN, 27/12/2016, Rubinzal Online, www.rubinzalonline.com.ar, RC J 7342/16.

© Rubinzal Culzoni. Todos los derechos reservados. Documento para uso personal exclusivo de suscriptores a nuestras publicaciones periódicas y Doctrina Digital. Prohibida su reproducción y/o puesta a disposición de terceros.