

Algunas apreciaciones sobre la sentencia del 4 de septiembre de 2023
de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso
Córdoba vs. Paraguay

Dra. Victoria Granillo Ocampo¹

I.- Introducción

Dada la relevancia que reviste el tratamiento y resolución de un caso de restitución internacional de niños por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, intentaré de la manera más breve posible, relevar algunos aspectos fundamentales del fallo, poniendo el foco especialmente en el factor tiempo, un tema que a mi criterio, atraviesa de lleno todo el mecanismo de los instrumentos de restitución de niños e impacta especialmente sobre la operatividad de los mismos. Para ello, me referiré indistintamente al Convenio de La Haya de 1980 sobre Sustracción Internacional de Menores y a la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.

El caso en cuestión es Córdoba contra el Estado Paraguayo, el cual fue sometido a examen de la Corte Interamericana por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con fecha 7 de enero de 2023, a raíz de la alegada responsabilidad internacional del Estado de Paraguay por la violación de los derechos del Sr. Arnaldo Javier Córdoba, ocurrida en el marco del proceso de restitución internacional de su hijo “D”.

Con fecha 4 de septiembre de 2023, la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró responsable al Estado paraguayo por la violación de los derechos a la integridad personal, a la vida privada y familiar, a la familia y al cumplimiento de las decisiones judiciales, reconocidos en los artículos 5.1, 11.2, 17 y 25.2.c. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en relación con las obligaciones generales establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del Sr. Arnaldo Javier Córdoba.

¹ Abogada egresada de la Universidad Católica Argentina. Ex funcionaria de la Dirección de Asistencia Jurídica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Autoridad Central Argentina para la aplicación de los Convenios de restitución internacional de menores). Especialista en derecho internacional de familia. Socia de AIJUDEFA y de IAFL

II.- Antecedentes

Los hechos de este caso se habrían iniciado en enero de 2006, luego de que el niño “D” (de nacionalidad argentina) fuera trasladado por su madre (de nacionalidad paraguaya) desde Argentina, sede del domicilio conyugal de sus padres, hasta Atyrá, Paraguay, sin el consentimiento del padre (nacional argentino). “D” había nacido en febrero de 2004 en Buenos Aires, y era el único hijo del matrimonio. Al momento del traslado a Paraguay, el niño contaba con 1 año y 11 meses de edad.

A raíz del traslado ilícito del niño, el Sr. Córdoba incoó el procedimiento de restitución internacional con Paraguay, al cual la Sra. M se opone conforme las excepciones previstas en los instrumentos convencionales citados, disponiéndose en junio de 2006, en decisión de primera instancia, la restitución internacional del niño “D” a la República Argentina. En agosto de 2006 el Tribunal de Apelación de la Niñez y de la Adolescencia confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia. En septiembre del mismo año, mediante resolución confirmada por la Corte Suprema de Paraguay, se decidió hacer lugar a la restitución, luego de lo cual se convocó a una audiencia de restitución. La madre del niño no acudió a la audiencia y, pese a las diligencias y búsquedas por parte de la INTERPOL, las autoridades recién dieron con su paradero en mayor de 2015, luego del ofrecimiento de una recompensa por parte del Estado argentino.

En ese momento, se dictó la medida cautelar de guarda de “D” en favor de su tía materna y se estableció un régimen de relacionamiento progresivo entre “D”, el señor Córdoba y la familia paterna extensa. Luego de diversas medidas de acompañamiento y peritajes psicológicos destinados inicialmente a producir el relacionamiento entre padre e hijo, en marzo de 2017 se decretó como medida cautelar la permanencia de “D” en Paraguay.

En mayo de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares en atención a los hechos denunciados por el Sr. Córdoba ante dicha Comisión. Pese a la presentación por parte del Estado paraguayo de varias propuestas de revinculación entre padre e hijo, las mismas finalmente no pudieron materializarse.

Se argumentó en el caso que el Estado de Paraguay no actuó diligentemente ni con la celeridad requerida para garantizar los derechos del niño y de

su padre. Ello implicó la ausencia de protección judicial a sus derechos a no sufrir injerencias arbitrarias en su vida familiar y a la protección de la familia, conforme al interés superior del niño. Además, se argumentó que hubo una afectación del derecho a la identidad del niño, quien se vio privado del vínculo paterno, que los hechos denunciados tuvieron impacto no solo en “D” sino en su familia, en este caso, su padre y familia ampliada, y que las omisiones y demoras atribuibles al Estado paraguayo le generaron al progenitor un estado de permanente angustia y desarraigo.

Con fundamento en lo anterior, se argumentó que el Estado paraguayo era responsable por la violación de los derechos a la integridad personal, garantías judiciales, vida privada, protección a la familia, derechos de la niñez y protección judicial, establecidos en los artículos 5, 8, 11, 17, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de “D” y de Arnaldo Javier Córdoba.

III. Aspectos relevantes de la sentencia

La Corte Interamericana analizó las alegadas violaciones a la Convención Americana, a la luz del marco normativo sobre restitución internacional de niños y niñas. Sostuvo que los procedimientos administrativos y judiciales que involucran la protección de los derechos de la niñez, particularmente aquellos relacionados con la adopción, guarda y custodia en la primera infancia, deben ser tramitados con diligencia y celeridad excepcional, para que la situación de incertidumbre se mantenga por el menor tiempo posible y genere el menor impacto en la integridad física, psíquica y emocional del niño o la niña y de su núcleo familiar. Lo anterior, sin perjuicio de que el proceso se extienda lo suficiente para garantizar que el niño o la niña sea adecuadamente oído y su interés superior garantizado.

Conforme a lo anterior, consideró que la falta de diligencia y celeridad excepcional en el cumplimiento de la orden de restitución y en la adopción de medidas orientadas a construir un vínculo entre padre e hijo, facilitó la consolidación de una situación ilícita en perjuicio del señor Córdoba, en violación de lo dispuesto por el artículo 25.2.c de la Convención Americana, referido al cumplimiento de las decisiones judiciales.

Además, determinó que hubo una injerencia arbitraria del Estado paraguayo en la vida privada y familiar del señor Córdoba y una violación a su derecho a la familia, debido a que no adoptó las medidas necesarias para ubicar el paradero de la señora M y de su hijo luego de que no asistieran a la audiencia de restitución, ni para facilitar el proceso de construcción de un vínculo entre el señor Córdoba y su hijo una vez se tuvo conocimiento del paradero de este último.

Al respecto, la Corte especificó que el proceso de revinculación no consideró los impactos del tiempo transcurrido en la relación entre padre e hijo, ni incorporó las medidas necesarias para enfrentar esta situación de forma adecuada, en particular, no estableció medidas a corto y largo plazo orientadas a favorecer un acercamiento progresivo el señor Córdoba y su hijo. Asimismo, indicó que la separación injustificada y permanente del señor Córdoba y su hijo produjo al primero un estado de permanente angustia, que implicó la violación de su derecho a la integridad personal.

Por último, consideró que al momento en que ocurrieron los hechos, Paraguay no había adoptado las medidas necesarias para la adecuada implementación de los tratados relativos a la restitución internacional de niños y niñas en el orden interno en particular, en lo relacionado con (i) los principios de celeridad y diligencia excepcional y (ii) la obligación de localización de los niños y niñas trasladados ilícitamente. Por esa razón, estimó que Paraguay no cumplió con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno. En consecuencia, declaró la violación de los artículos 5, 11.2, 17 y 25.2.c de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo Tratado, en perjuicio del señor Córdoba.

A modo de reparación, y más allá de señalar la Corte que su sentencia constituye por sí misma una forma de reparación, ordenó como medidas de reparación integral: (i) pagar a Arnaldo Javier Córdoba una suma para cubrir el tratamiento psicológico y/o psiquiátrico que pueda necesitar debido a los daños ocasionados como consecuencia del traslado ilícito de su hijo y el incumplimiento a la orden de restitución internacional; (ii) publicar el resumen oficial de la Sentencia en el diario oficial y en un medio de comunicación de amplia circulación nacional, la Sentencia en su integridad en los sitios web del Ministerio de la Niñez y Adolescencia de Paraguay y de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, y dar publicidad a la Sentencia en las cuentas en redes sociales del Ministerio de la Niñez y Adolescencia y de la Corte Suprema de Justicia

de Paraguay; (iii) adecuar su ordenamiento jurídico interno, mediante la aprobación de un proyecto de ley que incorpore lo preceptuado por tratados internacionales y los estándares establecidos en la Sentencia; (iv) establecer una base de datos que permita cruzar información sobre niños y niñas involucrados en procesos de restitución internacional, que contenga la información de todos los sistemas públicos de registro de personas, que incluyen pero no se limitan a: los sistemas de seguridad social, educación, salud y centros de acogida, entre otros; (v) crear una red de comunicación sobre niños y niñas involucrados en procesos de restitución internacional, que permita procesar los registros de niños y niñas cuyo paradero se desconoce y el envío de alertas sobre la búsqueda de niños y niñas a las instituciones involucradas en su atención; (vi) acreditar las capacitaciones implementadas que hayan sido dirigidas a operadores de justicia involucrados en los procesos de restitución internacional de niños y niñas y a funcionarios del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, referidas a asuntos relacionados con la sustracción internacional de niños y niñas y al relacionamiento entre estos últimos y sus padres, y (vii) pagar las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, así como por costas y gastos, y el reintegro de los gastos al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas.

IV. Consideraciones sobre el fallo

El Convenio de La Haya, gestado dentro de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado el 25 de octubre de 1980, ha sido adoptada por 103 países. A su vez la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (CIDIP IV), firmada en Montevideo el 15 de julio de 1989, tiene un alcance regional y ha sido adoptada por 16 países de Latinoamérica.

Estos Convenios presentan una finalidad muy específica, que es la de garantizar la inmediata restitución de un niño al Estado de su residencia habitual, cuando ha habido un traslado o una retención ilícita, y, ligado a este objetivo, velar por que los derechos de custodia y de visita sean respetados en todos los Estados. En efecto, lo que buscan estos instrumentos es proteger al niño en el plano internacional de las consecuencias perjudiciales de los traslados o retenciones ilícitas, en el entendimiento de que su mejor interés es no ser trasladado o retenido ilícitamente, y que en caso de serlo, su derecho es ser devuelto prontamente a su lugar de residencia habitual.

Entender el alcance de estos convenios y la naturaleza urgente de los procedimientos destinados a abordar estas situaciones tan dañinas para el niño, que es desarraigado del lugar donde tiene su centro de vida, sus afectos, sus costumbres, su familia ampliada, y en la mayoría de los casos, ve interrumpido el vínculo con el progenitor que ha quedado en otro país, es fundamental para poder resolver estos casos adecuadamente.

El transcurso excesivo del tiempo en los procedimientos de restitución es uno de los principales problemas a los cuales nos enfrentamos al aplicar tanto el Convenio de La Haya de 1980 como la Convención Interamericana, ya que los plazos muy a menudo exceden en años -como ocurrió en este caso-, lo que marcan estos instrumentos como plazos esperables de tramitación.

Como afirma Ignacio Goicoechea, funcionario a cargo de la Oficina Regional Permanente para América Latina de la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado *“Sólo restituyendo al niño en esos brevísimos plazos lograremos alcanzar los objetivos de las Convenciones de Restitución. De lo contrario, si el proceso se extiende, se pueden dar situaciones donde se dictan sentencias jurídicamente sólidas, pero prácticamente inútiles, dado que el niño ya se adaptó al medio al que fue trasladado, probablemente tiene completamente desdibujada la imagen del padre o madre denunciante, con quien en muchos casos no tiene contacto hace meses, y entonces nos encontraremos con que la ejecución de la sentencia produciría al niño un mal mayor del que se pretendía proteger”*².

En aquellos casos en que se suscitan demoras excesivas, el remedio urgente que ofrecen estos instrumentos se ve desvirtuado, sometiéndose al niño a soportar que una definición sobre su situación jurídica se vea postergada durante años, con el consecuente dolor que una tardía restitución le podrá traer aparejada.

En la sentencia llevada a análisis de la Corte Interamericana que nos ocupa, en donde Paraguay ha sido condenada, vemos que el cuestionamiento no recae tanto en el tiempo de duración de los procedimientos administrativos y judiciales tendientes a lograr una decisión final sobre la procedencia de la restitución, sino en la dilación inexcusable acontecida en la etapa de ejecución de la orden de retorno. Téngase

² GOICOCHEA, Ignacio. "Aspectos prácticos de la sustracción Internacional de menores" Revista interdisciplinaria de Doctrina y jurisprudencia n° 30. Derecho de Familia. Lexis nexis. Buenos Aires. Pág. 68. marzo-abril 2005

presente que entre abril de 2006 en que se presenta el caso ante la justicia, y septiembre de 2006 en que la Corte Suprema de Paraguay convoca a las partes para llevar adelante la orden de retorno, el caso cursa las 3 instancias judiciales previstas en dicho país para el tratamiento de los procedimientos de restitución. Ello no resulta un plazo irrazonable.

Lo que se cuestiona en la sentencia de la Corte Interamericana, y es por lo cual surge la responsabilidad que se imputa al Estado paraguayo en este caso, es la dilación acontecida entre dicha fecha y mayo de 2015, en que finalmente el niño es localizado, habiendo transcurrido un periodo de 9 años durante el cual no se adoptaron medidas adecuadas para ejecutar la orden judicial. Se cuestiona también que entre la fecha de localización del niño, quien para entonces ya contaba con 11 años de edad, y el año 2019 en que la Comisión Interamericana intima al Estado paraguayo a presentar un plan de revinculación entre el niño y su padre, las autoridades paraguayas carecieron de la diligencia y celeridad excepcionales requeridas en este tipo de casos.

Sobre la etapa de ejecución del proceso de restitución y su especial relevancia, podemos citar jurisprudencia de la Sala “M” de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de mi país, que señala que *“la sentencia restitutoria dictada se enrola entre las resoluciones “con seguimiento”, en donde el juez executor debe arbitrar todo lo conducente a la concreta ejecución de lo imperado.”*

En igual sentido, la Sala Tercera de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Provincia de Santa Fe (República Argentina), señala que *“en el especial supuesto de la sentencia que ordena el reintegro de niños sustraídos por vías de hecho de su lugar de residencia habitual, los procedimientos solo pueden considerarse finiquitados una vez que se produce el referido cumplimiento material merced al reintegro del menor involucrado al país de origen”*.

La IV Parte de la Guía de Buenas Prácticas, dedicada al tema Ejecución, elaborada en el marco de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, nos dice al respecto que *“el éxito del Convenio como remedio contra la sustracción internacional de menores, se puede medir, no por el número de ordenes de retorno dictadas sino por el número de ordenes ejecutadas.”*³

³ Guía de Buenas Prácticas en el marco del Convenio de La Haya de 1980 sobre los Aspectos de la Sustracción Internacional de Menores, Parte IV: Ejecución, publicada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.

En el caso Córdoba vs. Paraguay, surge a las claras que no bastó con que se dictara la sentencia de restitución en un plazo prudencial, en tanto la misma no pudo nunca ejecutarse a raíz de los deficientes mecanismos dispuestos por el Estado paraguayo para dar con el paradero del niño una vez que la progenitora no se presentó a la audiencia prevista para la concreción de la orden de retorno.

Es clave en los procedimientos de restitución internacional que el niño se encuentre ubicado durante todo el proceso, es decir, desde el inicio del trámite hasta que se haya concretado el retorno del niño a su país de residencia habitual en aquellos casos en que la restitución es concedida. El ocultamiento o desaparición del niño en la etapa de ejecución traerá aparejadas indudablemente dilaciones a la hora de concretar el retorno, o en el peor de los casos, como sucedió en el caso del niño “D”, la imposibilidad de efectivizar el reintegro ordenado.

Los Estados deben contar con mecanismos eficientes que permitan localizar a los niños rápidamente al inicio del trámite de restitución, y disponer también de las herramientas y recursos necesarios que aseguren el paradero del niño hasta el final del proceso. En el caso de Marras, para cuando el niño fue localizado, “D” había transcurrido 9 años viviendo en el Paraguay, yendo al colegio, insertado en un sistema de salud y siendo parte de un ámbito familiar y social, con lo cual, su retorno a la República Argentina hubiera exigido un sinnúmero de medidas tendientes a atenuar el inmenso impacto que hubiera causado en el niño un nuevo desarraigo.

El tiempo es una cuestión trascendental, y mientras más largo sea el proceso, más se habrá adaptado el niño a su entorno y más dificultosa será la ejecución de la orden de retorno, tal como pudo comprobarse a lo largo del análisis que realiza la Corte Interamericana en su sentencia. Los años no sólo impidieron que el niño “D” - que para el tiempo en que el caso fue llevado a conocimiento de la Corte Interamericana ya era un adolescente-, pudiera efectivamente regresar a la República Argentina, sino también, que pudiera retomar los vínculos con su progenitor y con su familia ampliada, en tanto dicha familia representaba para él un mundo extraño, con el cual no existían conexiones afectivas verdaderas.

De esta manera vemos como los intentos de relacionamiento llevados adelante por el Estado paraguayo a instancias de la Comisión Interamericana, pierden toda capacidad para contrarrestar los efectos de la desvinculación generados por el paso

del tiempo. Está claro que de no haberse perdido el vínculo, no habría sido necesario revincular, y es dicha desidia por parte de las autoridades paraguayas lo que se suma como agravante para determinar la responsabilidad del Estado, en perjuicio de la vida familiar del Sr. Córdoba.

Como último comentario relacionado con la celeridad que debe primar en los procedimientos de restitución y en cualquier otro proceso relacionado con la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, hago mención a la preocupación a la cual la propia Corte Interamericana alude con relación al tiempo transcurrido entre la petición inicial de medidas cautelares presentada por el Sr. Córdoba ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el efectivo sometimiento del caso ante la Corte. Transcurrieron ni más ni menos que trece años.

Dentro de esos trece años, fueron planteadas dos solicitudes de medidas cautelares. La primera fue denegada en 2009, tres años después del traslado del niño desde Argentina a Paraguay y mientras se desconocía su paradero. La segunda fue atendida favorablemente en 2019, diez años después de que se hubiera presentado la petición que dio origen a este caso. Para el momento en que finalmente se otorgaron las medidas cautelares, “D” tenía 15 años y 3 meses de edad, siendo el caso sometido a conocimiento de la Corte recién en enero de 2022, un mes antes de que “D” adquiriera la mayoría de edad.

Demás está decir que comparto la preocupación señalada por la Corte Interamericana en este sentido, pues considero que el principio que orienta los procedimientos internos e internacionales que involucran la protección de los derechos de la niñez, en cuanto a que deben ser tramitados con diligencia y celeridad excepcionales, debe abarcar todas las instancias y a todas las personas que de una manera u otra intervienen en asuntos en donde se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes.

V. Conclusión

Quienes trabajamos con temas de restitución internacional de niños sabemos que el actuar de un progenitor que traslada ilícitamente a un niño a otro país, sacándolo de su centro de vida e impidiéndole el contacto con su otro progenitor, le genera al niño un perjuicio incalculable, que puede tener un enorme impacto en su adultez.

No caben dudas que los procedimientos de restitución deben resolverse en tiempos razonables, acordes con las pautas establecidas en los propios convenios. Ahora bien, no basta con acelerar los procesos de reintegro, sino que las resoluciones deben dictarse y también ejecutarse en el menor tiempo posible.

Tal como lo demuestra el caso Córdoba vs. Paraguay, la sentencia de restitución no es suficiente para dar por satisfecho el cumplimiento del convenio. La orden de restitución no es el objetivo final, ya que la sentencia en si no asegura la protección de los derechos del niño que ha sido víctima de un traslado o retención ilícitos. La urgencia abarca necesariamente la etapa de ejecución. El procedimiento de restitución concluye exitosamente una vez que el niño es devuelto al status quo previo al traslado, en los brevísimos tiempos contemplados en los instrumentos de restitución internacional de niños.

Es por ello que la condena que recae sobre el Estado paraguayo en este caso evidencia la necesidad de que los Estados firmantes de la Convención de La Haya de 1980 y de la Convención Interamericana, se planteen si cuentan con las herramientas necesarias para cumplir cabalmente con los objetivos previstos en dichos instrumentos, ya sea que el país precise legislación específica que regule la aplicación de los Convenios, o requiera concentrar jurisdicción en jueces especializados para entender en los casos de restitución, o que deba acotar las instancias de apelación para este tipo de procesos, o llevar adelante capacitaciones para quienes puedan entrar en contacto con un tema de restitución internacional, a fin de asegurar su adecuado tratamiento.

Cada Estado deberá evaluar en definitiva sus propios vacíos y dificultades a la hora de hacer frente a las obligaciones de los Convenios e impulsar las medidas necesarias para que los procesos de restitución, en tanto respeten el debido proceso y el derecho de defensa de las partes, puedan resolverse y ejecutarse en el tiempo más breve posible.

El éxito sólo se logra si la existencia misma de estos Convenios, en tanto y en cuanto su aplicación sea efectiva, se traduce en un factor que desaliente los traslados y retenciones ilícitas, que vulneran los derechos de nuestros niños y atentan contra su superior interés.