

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 25/2019
Medida cautelar No. 1188-18

Adolescente D.¹ respecto de Paraguay
10 de mayo de 2019

I. INTRODUCCIÓN

1. El 24 de septiembre de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión”, o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares², instando a la Comisión que requiera a la República del Paraguay (“Paraguay” o “el Estado”) la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos del adolescente D. (“el propuesto beneficiario”). Según la solicitud, el propuesto beneficiario, nacido en Buenos Aires, Argentina, fue sustraído ilegalmente por su madre en el año 2006, encontrándose desde aquel entonces en Paraguay. Como consecuencia de lo anterior y debido a presuntas demoras en la ejecución de una sentencia ordenando su restitución a Argentina, los solicitantes alegaron que la preservación del vínculo familiar entre padre e hijo se halla en riesgo³.

2. El 11 de enero de 2019, la Comisión solicitó información a ambas partes, de conformidad con el artículo 25.5 de su Reglamento. Tras solicitar una prórroga, el Estado contestó el 14 de febrero. Los solicitantes enviaron su respuesta el 19 de febrero.

3. La Comisión considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Estado de Paraguay que adopte las medidas necesarias para salvaguardar, conforme al interés superior del niño, los derechos de protección a la familia, identidad e integridad personal del adolescente D. En particular, el Estado debe garantizar que el adolescente D. logre de manera efectiva mantener vínculos con su padre, con el apoyo del personal profesional adecuado, sin restricciones innecesarias, en un ambiente idóneo y a través de los medios que sean propicios para generar un relacionamiento adecuado, de conformidad con los estándares internacionales aplicables en la materia.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS

1. Información aportada por los solicitantes

4. El propuesto beneficiario es un adolescente de quince años, nacido el 26 de febrero de 2004 en Argentina, fruto de la unión de padre argentino (quien funge como solicitante en este trámite) y madre paraguaya. El 21 de enero de 2006, a escasas semanas de cumplir los dos años de edad, su madre lo habría sustraído ilegalmente a Paraguay.

5. El 26 de febrero de 2006, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se presentó ante la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia de Paraguay (hoy en día, Ministerio) una solicitud de restitución, con base en la Convención Interamericana sobre

¹ Conforme a la práctica de la Comisión, se mantiene en reserva el nombre del beneficiario al tratarse de un niño o adolescente.

² La solicitud fue interpuesta por el señor Patricio Poplavsky y el padre del adolescente D.

³ El 26 de octubre de 2017, en el marco del 165º período ordinario de sesiones, la Comisión aprobó un informe de admisibilidad respecto de la petición subyacente P-120-09. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2017/PYAD120-09ES.pdf>

Restitución Internacional de Menores⁴. Dicha autoridad interpuso la correspondiente petición ante la justicia paraguaya, recayendo el asunto en manos del Juzgado n°3 de Caacupé y emitiéndose el 26 de junio de 2006 una sentencia en la que se ordenó la restitución. Tanto la Cámara de Apelaciones como la Suprema Corte de Justicia confirmaron la resolución de primera instancia. Sin embargo, al día de la fecha esta decisión no fue ejecutada.

6. Paralelamente, el solicitante habría interpuesto una denuncia ante una Comisaría en la Provincia de Buenos Aires, Argentina y, como consecuencia de lo anterior, la Fiscalía n°5 de Mercedes solicitó la captura con fines de extradición de la madre, por la presunta comisión del delito de sustracción y ocultamiento de menor. El 22 de mayo de 2015, el padre fue contactado por la Interpol, informándole acerca de la localización y detención de la madre; en efecto, tras los reveses judiciales, ésta habría desaparecido junto con el niño, fugándose así de la justicia paraguaya. En su último escrito, el solicitante informó que el Estado de Paraguay rechazó la extradición de la madre, sin explicar los motivos.

7. Una vez detenida, la guarda provisoria del propuesto beneficiario fue otorgada a su tía materna, ordenándose asimismo como medida “[...] eminentemente cautelar un régimen de relacionamiento progresivo a los efectos de la restitución [...], incluida la familia paterna extensa (...)”⁵. Sin embargo, el solicitante denunció que esta medida no ha sido efectiva, pues solo pudo ver a su hijo en escasas oportunidades y durante poco tiempo (entre veinte minutos y una hora), siempre con presencia de terceras personas (“policías, jueces, psicólogos, abogados y familia materna”) y advirtiendo una predisposición negativa del hijo contra el padre (*vid. infra* párr. 9). Adicionalmente, alegó que el juzgado a cargo de la restitución posponía la misma indebidamente con citaciones a nuevas audiencias y demás trámites, pese incluso a la intervención de las autoridades argentinas, quienes aseguraron que se tomarían todas las garantías necesarias para preservar los derechos del niño en caso de que se materialice la restitución.

8. El 31 de marzo de 2017, el juzgado emitió una nueva medida cautelar, consistente en la permanencia del propuesto beneficiario en Paraguay. Esta decisión se amparó en un informe psicológico emitido por una junta médica en el cual se manifestó que el niño, al no conocer a su padre, tenía “miedo” de irse con él. Sobre este tema, el solicitante denunció que esta junta fue parcial y que no se permitió la participación de una experta propuesta a solicitud del Consulado argentino. Adicionalmente, alegó que al haber recaído una sentencia definitiva ordenando la restitución, el juzgado paraguayo no tendría más competencia que la de ejecutar la misma, no pudiendo invocar el interés superior del niño para demorar los procedimientos legales. Asimismo, que en todo caso la cuestión relativa con la guarda definitiva corresponde a la justicia argentina.

9. En relación con la preservación del vínculo familiar, el solicitante indicó en términos generales que la jueza “[...] dispuso reiteradas audiencias de ‘supuesta re vinculación’, a las que [accedió el padre] en su mayoría, aún a costo de afrontar gastos y tiempos que en [su] condición de mero trabajador han representado extremados esfuerzos [...]”; asimismo, que la jueza dispuso “[...] audiencias que siquiera respetaban las disponibilidades del [padre], y que en el marco de los lugares y situaciones poco podían lograr mejorar la relación padre e hijo [...]”. La documentación aportada por el solicitante no permite identificar cuántas audiencias de vinculación se habrían producido ni en qué fechas, notándose sin embargo – junto con los anexos remitidos por el Estado – que se habrían producido encuentros al menos en los siguientes periodos: i) 20 a 23 de julio de 2015; ii) 8 a 14 de noviembre de 2016; iii) 25 a 26 de febrero de 2017; iv) en enero de 2019, según el último escrito del solicitante, el padre vio a su hijo

⁴ Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores. Hecho en Montevideo, Uruguay, el 15 de julio de 1989. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-53.html>

⁵ En efecto, previo a su sustracción, el niño convivía en Argentina con ambos progenitores y su abuela paterna.

durante “solo cuatro encuentros”; v) en marzo de 2019, se habrían producido otros dos, de cuarenta y cinco minutos cada uno. Debe señalarse que, conforme a la información contenida en el expediente, se habrían programado visitas también del 11 a 13 de agosto de 2015 y del 16 a 20 de enero de 2017, las cuales sin embargo no se habrían podido concretar debido a la inasistencia del padre, sin que conste aparente justificación.

10. Por último, el solicitante manifestó su temor por la salud del niño, ya que sufre de epilepsia y desconoce si estaría recibiendo un tratamiento médico adecuado.

2. Respuesta del Estado

11. El Estado reconoció la existencia de una sentencia definitiva de restitución internacional, explicando que la demora se debió en parte a que la madre y el hijo estuvieron en paradero desconocido durante cierto tiempo, hasta que en mayo de 2015 ésta fuera detenida y trasladada a un establecimiento penitenciario en Asunción, en el marco de una causa penal abierta en su contra. En aquel entonces, el hijo efectivamente fue entregado en guarda judicial a su tía materna. Adicionalmente, el Estado manifestó que en el año 2017, en consideración de la inestabilidad emocional del adolescente, la Defensoría de la Niñez y Adolescencia solicitó al Juzgado de Caacupé una medida cautelar de permanencia, para la cual se conformó una junta psicológica⁶.

12. Como resultado de la misma, los expertos determinaron que el propuesto beneficiario tenía “[...] dependencia, sobreprotección, falta de adaptación y dificultad para relacionarse con las personas fuera del núcleo íntimo. Además, se remarcó que se encontraba en condición de conflicto, bajo presión y amenaza, ante una situación estresante y agobiante. El niño experimentaba una sensación de amputación, de desarraigo, de inadecuación, y de falta de apoyo afectivo importante”. Los mismos profesionales señalaron como posibles consecuencias de un traslado del niño cuadros de ansiedad latente, estrés o depresión, pudiéndose incluso dar supuestos de desorganización psíquica: “[s]e puede incluso poner en riesgo su deseo de seguir viviendo, más aun considerando los marcados rasgos depresivos que el niño [D.] ya se encontraba experimentando”.

13. Derivado de lo anterior, el 31 de marzo de 2017 el Juzgado emitió una sentencia definitiva, resolviendo dar lugar a la solicitud de medida cautelar permanente, “[...] *contrario sensu* de lo establecido en la sentencia [ordenando la restitución], por haber quedado claro y totalmente fundamentado, que en el espacio de tiempo entre ambas sentencias, además de modificaciones de la situación fáctica, se haya erigido la protección de otros derechos, originados como consecuencia de la permanencia del niño en territorio paraguayo, donde había adquirido un total arraigo”. En el marco de esta decisión, el Estado indicó que se tuvo en cuenta la opinión del propio adolescente.

14. En lo relativo a la preservación del vínculo familiar, el Estado informó que desde el mes de julio de 2015 el Juzgado dispuso una “medida eminentemente cautelar”, consistiendo en un régimen de relacionamiento progresivo entre padre e hijo, incluyendo a la familia paterna extensa. En este sentido, el 20 de octubre de 2016 se decidió posponer la sentencia de restitución y dar continuidad al régimen de relacionamiento, teniendo en cuenta principalmente el perfil psicológico elaborado por los expertos correspondientes. Según un informe de marzo de 2017, se determinó que, de darse el traslado a Argentina, el niño sufriría “[...] un fuerte impacto emocional [...], con graves riesgos en su integridad psíquica e incluso en su vida [...]”. El 18 de enero de 2019, una psicóloga del Ministerio de la Niñez habría vuelto a entrevistarse con el propuesto beneficiario en el domicilio donde reside actualmente,

⁶ El Estado aportó las evaluaciones como anexo.

constatándose que se encuentra emocionalmente muy afectado por la situación de sus progenitores, lo que dificultaría el desarrollo de habilidades comportamentales para afrontar situaciones conflictivas.

15. Por otra parte, el Estado indicó que desde el año 2015 hasta el 2018 se concretaron al menos cuatro visitas entre padre e hijo, las cuales duraron aproximadamente una hora. Sobre este punto, alegó que no se volvió a verificarse más acercamientos posteriores, “[...] a pesar de que, según la tía guardadora, la familia materna no se opuso en ningún momento a que el relacionamiento entre padre e hijo se desarrolle con normalidad [...]”. El Estado señaló que durante ese período, padre e hijo no establecieron contacto telefónico. Asimismo, resaltó que “[...] en el marco del caso ante la [CIDH], el Estado ha presentado al padre del menor propuestas de planes de relacionamiento con miras a la revinculación a fin de coadyuvar en el proceso considerando el estado emocional y psicológico del niño. Sin embargo, estos fueron rechazados en su totalidad por el padre”.

16. Referente a la situación jurídica de la madre, el Estado indicó que tras proceder a su captura con fines de extradición en mayo de 2015, se decretó prisión preventiva, imponiéndose no obstante medidas sustitutivas en agosto del mismo año a solicitud de la fiscalía. En el 2016, el juez revocó el arresto domiciliario, otorgando a la imputada la libertad ambulatoria. En julio de 2018, se resolvió no dar lugar al pedido de extradición solicitado por la justicia argentina, decisión confirmada por la Corte Suprema de Justicia en octubre de 2018.

17. Sobre la situación del niño, el Estado aportó información sobre sus quehaceres cotidianos, las condiciones en las que habita junto con su familia materna y su desarrollo educativo en general: “[...] [el adolescente] manifestó que se siente a gusto en su comunidad y en su institución educativa, agregó además que practica fútbol y taekwondo, y que ejecuta la tuba en la Orquesta ‘Sonidos de mi Tierra’, actividad en la cual participa los días sábados, además de las giras que suele efectuar [...]. Según manifestaciones de la tía guardadora, el adolescente goza de buena salud física [...]. Por disposición judicial, se realiza de forma mensual un chequeo médico general [...], quien remite vía fax los informes médicos al Juzgado”. En cuanto a la de epilepsia, el Estado señaló que según lo reportado por la tía, bajo su guarda el niño no ha sufrido crisis, y que no existen antecedentes médicos que hayan evaluado esta condición de salud.

III. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA Y DAÑO IRREPARABLE

18. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos (“OEA”), con base en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención Americana”) y el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH. Asimismo, el mecanismo de medidas cautelares se encuentra descrito en el artículo 25 del Reglamento, conforme al cual la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, necesarias para prevenir un daño irreparable.

19. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido en efecto de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos, mientras que la vertiente cautelar tiene como propósito preservar una situación jurídica mientras los órganos del Sistema Interamericano estén considerando una petición o caso. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría convertir en inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de

dicha decisión. En este sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para tales efectos, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

20. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados. La información proporcionada, a efectos de identificar una situación de gravedad y urgencia, debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie*⁷.

21. De manera preliminar, la Comisión desea aclarar que que no está llamada a pronunciarse sobre si los diversos procesos que se han tramitado en el ámbito interno relacionados con la restitución internacional del adolescente D. fueron verificados de manera compatible con la Convención Americana, o en atención a las obligaciones especiales de protección de niños en general, lo cual ya está siendo analizado en el marco de la petición presentada. Asimismo, no corresponde a la Comisión a través del mecanismo de medidas cautelares pronunciarse sobre el interés superior del adolescente D. en lo que se refiere a su custodia, el lugar donde debería de permanecer en definitiva o requerir que se ejecute la sentencia que ordenó su restitución a Argentina. El Estado debe adoptar las medidas necesarias, adecuadas y efectivas para permitir al adolescente D., de acuerdo con su interés superior, mantener vínculos con ambos progenitores, lo cual hace parte del deber de garantía integral a sus derechos⁸. Por ende, en lo que se refiere al presente procedimiento, la Comisión únicamente definirá si el adolescente D. se encontraría en una situación de gravedad y urgencia frente a daños de naturaleza irreparable, conforme lo establece el artículo 25 del Reglamento⁹.

22. En lo correspondiente al mecanismo de medidas cautelares, la Comisión recuerda que el sistema interamericano se ha pronunciado en relación con algunos procesos, como aquellos relacionados con la

⁷ Al respecto, por ejemplo, refiriéndose a las medidas provisionales, la Corte Interamericana ha considerado que tal estándar requiere un mínimo de detalle e información que permitan apreciar *prima facie* la situación de riesgo y urgencia. Corte IDH, *Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complejo do Tatuapé” de la Fundação CASA*. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_03.pdf

⁸ La CIDH ha señalado que “[...] la personalidad y la identidad del niño se forjan a través de una multiplicidad de factores, entre los cuales se destaca la creación de los vínculos afectivos del niño”. Asimismo, ha reconocido la existencia entre los componentes del derecho a la identidad, el derecho a mantener relaciones con sus familiares. Ver el informe: CIDH, *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, de 17 de octubre de 2015, párr. 59, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/Informe-derecho-nino-a-familia.pdf>

La Corte Interamericana, por su parte, ha señalado que “[...] las relaciones familiares y los aspectos biológicos de la historia de una persona, particularmente de un niño o una niña, constituyen parte fundamental de su identidad, por lo que, toda acción y omisión del Estado que tenga efectos sobre tales componentes, puede constituir una violación del derecho a la identidad”. Corte ID, *Caso Fornerón e hija vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párr. 113, disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_242_esp.pdf

⁹ CIDH, *Niño A.R. respecto de Argentina* (MC-356-16), Resolución 26/2017 de 27 de julio, párr. 22, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/26-17MC356-16-AR.pdf>

adopción, guarda o custodia, en los cuales niños y niñas pueden sufrir separaciones con su familia biológica, estableciendo que sus derechos a la integridad personal, identidad y a la vida familiar pueden encontrarse en riesgo, requiriendo una protección cautelar¹⁰. En tales asuntos, la Comisión ha reconocido que el paso del tiempo se constituye inevitablemente en un elemento definitorio al momento de apreciar la posible existencia de una situación de riesgo, tomando en consideración las necesidades de protección en cada caso en función de las circunstancias concretas. En efecto, el derecho de protección a la familia bajo el artículo 17 de la Convención Americana “[...] conlleva, entre otras obligaciones, a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar”¹¹. Asimismo, a la luz del artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Corte señaló la importancia que guarda este derecho con el de identidad en el caso de personas menores de edad¹², resaltando el rol que la familia biológica desempeña en este proceso¹³. En este sentido, la prolongada separación de los niños de su entorno familiar es susceptible de afectar gravemente a los vínculos afectivos con sus familiares¹⁴, causando un impacto emocional y psicológico que puede repercutir en su integridad personal en la medida que puede poner en riesgo el desarrollo armonioso de su personalidad¹⁵. En el mismo sentido, el sistema interamericano ha reconocido que tratándose de niños, niñas y adolescentes, el derecho a la identidad se relaciona con el derecho a la vida familiar, en vista del rol que juega la familia en el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad¹⁶. Adicionalmente, las circunstancias concretas y el contexto específico en el cual se produce la separación del niño con sus progenitores producen impactos diferenciados tanto en su integridad personal como en su desarrollo integral y armónico, incidiendo también los factores personales del niño, en los que se incluyen su edad y nivel de desarrollo.

23. La Comisión cuenta con precedentes de medidas cautelares otorgadas para preservar el vínculo familiar, en vista de la necesidad de garantizar los derechos de protección a la vida familiar y de identidad. Así, en el asunto *Mario, María y Maurilio respecto de México* – que versaba sobre la situación de tres niños quienes presuntamente fueron sustraídos de manera ilegal por el padre desde Francia –, la Comisión consideró que la demora en la definición de un régimen de visitas en el marco del proceso de guarda y custodia era susceptible de afectar de manera irreparable el derecho a la vida familiar y el armonioso desarrollo de la personalidad de los niños, al no tener un relacionamiento efectivo con su madre¹⁷. Similarmente al asunto *L.M.*, la Comisión concedió una medida cautelar a favor de una madre

¹⁰ Corte IDH, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2011, Medidas Provisionales respecto de Paraguay, Asunto L.M., considerando 16.

¹¹ Corte IDH, *Caso Fornerón*, párr. 116.

¹² Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 122, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

¹³ Corte IDH, *Caso Gelman*, párr. 124.

¹⁴ CIDH, Solicitud de Medidas Provisionales a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el niño LM”, 18 de mayo de 2011, párr.54. En este sentido, la Comisión han entendido “que el factor de la edad y el paso del tiempo son cruciales en el establecimiento de los lazos de afectividad, la creación de vínculos familiares, el desarrollo de la personalidad y la formación de la identidad del niño, en particular en edades tempranas, por consiguiente, existe un deber de diligencia excepcional dado que el factor tiempo puede causar daños irreparables al niño”. CIDH, *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*. 17 de octubre de 2015, párr. 316.

¹⁵ Corte IDH, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2011, Medidas Provisionales respecto de Paraguay, Asunto L.M., considerandos 14 y 18.

¹⁶ El Comité Jurídico Interamericano ha considerado que el derecho a la identidad es un derecho humano fundamental que puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos contenidos en la Convención, según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso”. Comité Jurídico Interamericano, Opinión “sobre el alcance del derecho a la identidad”, resolución CJI/doc. 276/07 rev. 1, de 10 de agosto de 2007, párrafo 12, ratificada mediante resolución CJI/RES.137 (LXXIO/07), de 10 de agosto de 2010. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión han asimismo establecido la relación que tiene con el derecho a la vida familiar. Corte IDH, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2011, Medidas Provisionales respecto de Paraguay, Asunto L.M., considerando 15.

¹⁷ CIDH, *Mario, María y Maurilio respecto de México* (MC-314-13), Resolución 7/2015 de 6 de marzo. La Comisión solicitó al Estado de México que: “[...] [implementara] medidas inmediatas, a la luz del interés superior del niño, para proporcionar los servicios y acompañamiento

adolescente en Argentina quien, tras haber inicialmente dado a su hijo recién nacido en adopción, solicitó posteriormente su guarda y custodia, enfrentándose a varios obstáculos y demoras para mantener mientras tanto un contacto o relacionamiento con su hijo¹⁸. Al conocer de dicho asunto la Corte Interamericana consideró necesario “[...] cautelar y [...] proteger el interés superior del niño, así como [...] garantizar los derechos en posible riesgo hasta tanto no se resuelva la controversia sobre el fondo y de asegurar el efecto útil de la eventual decisión que se adopte”¹⁹. Asimismo, en el asunto del *Niño A.R. respecto de Argentina*, la Comisión valoró el posible riesgo que se materializaría, en relación con el derecho a la vida familiar e identidad, de ejecutarse una sentencia de restitución internacional en la cual de manera manifiesta no se había tenido en cuenta el interés superior del niño bajo las circunstancias actuales, además de las dificultades que se presentarían para que éste mantenga un contacto adecuado con su madre y el impacto que había tenido tal situación en la integridad personal del niño²⁰.

24. En relación con el requisito de gravedad, la Comisión observa que el propuesto beneficiario habría perdido el contacto con su padre desde que fuera sustraído de manera ilegal a escasas semanas de cumplir los dos años de edad. Según la información disponible, pese a tener una sentencia favorable para que el niño fuera restituido con su padre a Argentina, no habrían vuelto a relacionarse sino hasta el año 2015; esto es, nueve años más tarde. Desde aquel entonces, según lo reconoció el Estado y consta en los documentos contenidos en la solicitud, se habrían concretado escasos encuentros de relacionamiento (*vid. supra* párrs. 9 y 15), llevados a cabo bajo la supervisión de la autoridad judicial competente y los expertos correspondientes. En la actualidad, el adolescente permanecería en Paraguay, según lo informó el Estado, debido a valoraciones de parte de la jueza efectuadas a la luz de su interés superior como niño. En este escenario, el solicitante ha alegado diversos obstáculos de índole material, por residir el padre en Argentina y carecer de medios o disponibilidad suficientes para trasladarse a Paraguay y continuar con las medidas de relacionamiento en persona. En particular, manifestó que la jueza “[...] dispuso reiteradas audiencias de ‘supuesta re vinculación’, a las que [accedió el padre] en su mayoría, aún a costo de afrontar gastos y tiempos que en [su] condición de mero trabajador han representado extremados esfuerzos [...]”, o que la fijación de las audiencias no respetaban su disponibilidad (*vid. supra* párr. 9). Teniendo en cuenta estas circunstancias, la Comisión nota que en efecto el presente asunto posee ciertas características que dificultan la implementación de un régimen de visitas o relacionamiento efectivo, lo cual es susceptible de provocar un impacto negativo en la preservación del vínculo entre padre e hijo.

25. En relación con lo anterior, la Comisión desea puntualizar que no le corresponde en esta oportunidad pronunciarse sobre las medidas ordenadas por la jueza o valorar si las medidas de relacionamiento son las más indicadas o suficientes para garantizar el derecho a la vida familiar e

especializados a los niños, con independencia de otros intereses, a fin de garantizar su bienestar integral con respecto de la afectación causada por la situación. Asimismo, implementar de manera inmediata un régimen de visitas acorde a los intereses de los niños y a su debida protección que garantice el acceso de los niños a su madre y familia ampliada, en condiciones adecuadas, sin restricciones innecesarias, en un ambiente que garantice la máxima normalidad posible en el relacionamiento. Además, que se tomen las medidas para asegurar que dicho régimen será implementado de manera efectiva y segura mientras dure el proceso de restitución; con un apoyo especializado e independiente que garantice el bienestar de los niños y con la menor intrusión posible en la relación. Que adopte las medidas necesarias para asegurar que los procesos relacionados con el procedimiento de restitución internacional, sean resueltos con la diligencia excepcional y a la brevedad”. Posteriormente, la CIDH levantó las medidas cautelares debido a que los padres habían llegado a un acuerdo de convivencia.

¹⁸ CIDH, *María y su hijo* (MC-540-15), Resolución 22/2016 de 12 de abril, disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC540-15-Es.pdf>

¹⁹ Corte IDH, *Asunto L.M.*, considerando 16.

²⁰ CIDH, *Niño A.R. respecto de Argentina*. La Comisión solicitó al Estado de Argentina que “[...] suspenda la ejecución de la orden de restitución hasta que exista una determinación de los derechos del niño A.R. conforme a las circunstancias actuales, atendiendo al interés superior; que adopte medidas para garantizar su integridad personal teniendo en cuenta su interés superior, proporcionándole los servicios y acompañamiento especializados para garantizar su recuperación y bienestar integral con respecto a la afectación generada por la situación materia de riesgo materia de las presentes medidas cautelares”.

identidad, pues estas determinaciones dependen de consideraciones que son más propias de las autoridades competentes a nivel interno y las recomendaciones de los expertos correspondientes en materia de niñez, atendiendo de manera integral a las circunstancias personales del adolescente D. De la misma forma, no corresponde en este asunto analizar o determinar si la escasez del número de encuentros es imputable al Estado o no, o bien, cuáles serían las obligaciones positivas que debería adoptara la luz de los hechos alegados, máxime teniendo en cuenta las particularidades del presente asunto, en vista de que el padre se encuentra bajo la jurisdicción de otro Estado. Este último extremo, en particular, podría ser abordado en el fondo del caso 13.399 interpuesto en relación con la situación del niño D., y eventualmente de encontrarse alguna violación a la Convención Americana, la Comisión podría llegar formular las recomendaciones pertinentes.

26. En atención a estas cuestiones, la Comisión advierte que se presenta un riesgo cierto de que llegue a frustrarse el objeto de una posible decisión sobre el fondo del caso 13.399. En efecto, existen indicios suficientes desde el parámetro *prima facie* aplicable para apreciar que el relacionamiento entre padre e hijo se ha progresivamente reducido hasta tornarse casi inexistente en la actualidad, ello en primer lugar debido a la presunta falta ejecución prolongada de la sentencia de restitución internacional; con posterioridad, por la alegada demora con la que habría iniciado dicho régimen de relacionamiento y, finalmente, con motivo de una serie de presuntos obstáculos o dificultades, los cuales generaron en la práctica que existan escasos contactos entre padre e hijo. En relación con este punto, y atendiendo a lo manifestado por el Estado (*vid. supra* párr. 15), la Comisión observa que, en el marco del caso referido, el solicitante indicó que “[...] ‘la propuesta de relacionamiento’ presentada por el Estado paraguay [...] [es] completamente inviable[] [...]]; aceptar por el Estado paraguay acciones que ya han sido implementadas en reiteradas oportunidades [...] con resultados infructuosos [...] sería un verdadero sinsentido [...]]; [p]or tanto, resulta inaceptable [...] dicha propuesta, siendo que dichas medidas se proponen ser realizadas en Paraguay y no en [...] Argentina”. En estas circunstancias, la Comisión entiende que el Estado debe implementar las acciones adicionales que considere idóneas para, con el apoyo del personal profesional adecuado y estándares aplicables en la materia, generar un relacionamiento efectivo entre el propuesto beneficiario y su padre de tal forma que se posibilite el desarrollo de tales vínculos durante la adolescencia del propuesto beneficiario, según lo determine su interés superior. La Comisión observa que de esta forma se podría evitar que se consolide *de facto* una situación en la cual los vínculos entre el propuesto beneficiario y su padre sean severamente impactados, hasta tanto no se resuelva la controversia materia del fondo del caso 13.399, asegurando así el efecto útil de la eventual decisión que se adopte. Lo anterior, teniendo en cuenta que en dicho caso se dirime, entre otros aspectos, el alcance de las obligaciones del Estado paraguay en relación con la situación del adolescente D. y su posible responsabilidad internacional²¹.

27. En vista de lo anterior, y desde el estándar *prima facie* aplicable, la Comisión concluye que se encuentra suficientemente establecida la existencia de una situación de grave riesgo, en relación con los derechos a la protección de la vida familiar, identidad e integridad del adolescente D., conforme los términos del artículo 25 del Reglamento y los precedentes aplicables.

28. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión advierte que el riesgo identificado ya se estaría materializando en los derechos del adolescente D., debido al impacto emocional en gran medida como

²¹ Según el informe de admisibilidad del presente asunto, la Comisión estimó que la alegada falta de ejecución de la sentencia de restitución internacional del niño D., la presunta inobservancia del interés superior del niño y la falta de protección judicial efectiva sobre los hechos, podrían caracterizar posibles violaciones de los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (familia) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos), a la luz de la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores y del corpus juris en materia de niñez, en perjuicio de las presuntas víctimas. Asimismo, los hechos constituirían además una posible violación del artículo 19 (derechos del niño) de la Convención, en relación con su artículo 1.1, en perjuicio del niño “D”

consecuencia de la presunta demora en establecer un régimen de relacionamiento oportuno y efectivo. En estas circunstancias, el paso del tiempo es susceptible de agravar la situación y dificultar ulteriores medidas para restablecer el vínculo familiar, por lo que se justifica la adopción de medidas con efecto inmediato.

29. En lo que se refiere al requisito de irreparabilidad, la Comisión considera que se encuentra igualmente cumplido, dada la importancia de preservar el efecto útil de una eventual decisión sobre el fondo del asunto.

30. Por último, la Comisión desea aclarar que la adopción de medidas cautelares en el presente asunto de ninguna manera supone una convalidación de la situación de hecho que habría derivado de la presunta sustracción internacional del adolescente D., reiterando que, conforme a sus obligaciones internacionales, el Estado se encuentra en el deber de garantizar integralmente sus derechos, a través de medidas necesarias, adecuadas y efectivas que, de acuerdo con su interés superior, posibiliten mantener vínculos con ambos progenitores.

IV. BENEFICIARIO

31. La Comisión declara que el beneficiario de la presente medida cautelar es el adolescente D., quien se halla debidamente identificado en el presente procedimiento.

V. DECISIÓN

32. La Comisión considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Estado de Paraguay que adopte las medidas necesarias para salvaguardar, conforme al interés superior del niño, los derechos de protección a la familia, identidad e integridad personal del adolescente D. En particular, el Estado debe garantizar que el adolescente D logre de manera efectiva mantener vínculos con su padre, con el apoyo del personal profesional adecuado, sin restricciones innecesarias, en un ambiente idóneo y a través de los medios que sean propicios para generar un relacionamiento adecuado, de conformidad con los estándares internacionales aplicables en la materia.

33. La Comisión solicita al Gobierno de Paraguay que informe, dentro del plazo de 15 días, contados a partir de la fecha de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualizar dicha información en forma periódica.

34. La Comisión resalta que, de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

35. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva que notifique la presente resolución a Paraguay y a los solicitantes.

36. Aprobado el 10 de mayo de 2019 por: Esmeralda Arosemena de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández García, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola Noguera, Segunda Vicepresidenta; Francisco José Eguiguren Praeli; Luis Ernesto Vargas Silva; Flávia Piovesan, miembros de la CIDH.

Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo