

CENIDH

Boletín Informativo del Centro Nicaragüense de
Derechos Humanos. Año 3. No.17 Sept/Oct. 1993

**DERECHOS DE LOS MENORES
que han infringido la ley.**

Una investigación del CENIDH



Fotografías: Niños víctimas
de la violencia.

Presentación

DERECHOS DE LOS MENORES QUE HAN INFRINGIDO LA LEY, es una investigación realizada por el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, cuyas conclusiones y recomendaciones presentamos en esta publicación.

En nuestras oficinas se encuentra a la disposición de los interesados el texto completo de la misma, el cual nos hemos permitido enviar a las instancias pertinentes con el fin de contribuir al conocimiento de la problemática en aras de una respuesta a este sector vulnerable de la población.

El CENIDH agradece el apoyo financiero del Fondo Canadiense para la Niñez, CANSAVE para la realización de la investigación y el auspicio del Servicio Cristiano Internacional por la Paz, EIRENE, que hizo posible la presente publicación.

La aplicación de los ajustes económicos con su austeridad monetaria ha tenido efectos dramáticos para los derechos económicos y sociales de la mayoría de la población nicaragüense, con particular dramatismo entre los sectores más vulnerables de la sociedad: el niño, el anciano y la mujer.

Según datos de Naciones Unidas, un 70 % de la población nicaragüense tiene sus necesidades básicas insatisfechas; la tasa de desempleo abarca entre 55 y 60 % y su duración es cada año más prolongada. En un proceso casi natural e inevitable, la alteración social existente afecta en gran medida las condiciones en las que viven los niños nicaragüenses y entre ellos con mayor impacto los niños de familias de escasos recursos. El analfabetismo llega otra vez a un 28 por ciento, el año pasado 220 mil niños no tuvieron acceso a la educación primaria y de cada 100 alumnos que inician el año escolar, entre 15 y 25 desertan. En la actualidad mueren 71.8 niños por cada mil nacidos vivos, aunque esta tasa en algunas regiones alcanza 88 por mil nacidos vivos.

Según datos de la Comisión Nacional de Protección a la Niñez Nicaragüense (Plan de Acción Quinquenal), el 46 % de la población nicaragüense tiene edades comprendidas entre 0 y 15 años y el 50 % tiene menos de 16 años, de tal forma que se calcula la edad promedio en 16 años. Se estima que en Nicaragua existen alrededor de 600 mil niños que viven en circunstancias especialmente difíciles de un total de aproximadamente un millón 700 mil menores de 15 años.

*Una Publicación Bimestral del
Centro Nicaragüense de
Derechos Humanos, CENIDH.*

Dirección
Vilma Núñez de Escorcía
Investigación
Ursula Sieg
Editora
Maritza Cordero

Según estimaciones de la Comisión, **más de 100 mil menores** viven en **estrategias de sobrevivencia**, es decir trabajan en el sector formal e informal o realizan actividades marginales para subsistir. Alrededor de **20 mil** son considerados como **niños trabajadores**; unos **6 mil** son **menores de la calle**, víctimas de maltrato y abandono, o se encuentran **institucionalizados**; de ellos, alrededor de mil niños viven completamente en la calle no teniendo vínculo familiar alguno.

El **panorama general de pobreza y desempleo**, al igual que la falta de perspectiva para gran parte de la población, **ha fomentado niveles de descomposición social** desconocidos en Nicaragua con incrementos alarmantes de la delincuencia, del consumo y del tráfico de drogas, de la prostitución, de la desintegración familiar y de la violencia en contra de mujeres y niños.

Como consecuencia de esa crisis generalizada, **no sólo el número de los menores víctimas de violencia ha aumentado, sino también la problemática de los menores que han infringido la ley se ha venido agravando**, ésta fue detectada por el CENIDH al realizar en 1991 una investigación sobre los derechos de los detenidos en los Departamentos Policiales de Managua, esta experiencia motivó la realización de la presente investigación que tiene su enfoque específico en los **derechos de los menores de 15 años que han infringido la ley y las respectivas obligaciones y prácticas del Estado**.

Con la presente investigación el **Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH)**, quiere sumarse al esfuerzo de más de 20 organismos no gubernamentales que ya se han ocupado de este problema y que trabajan directamente con niños de la calle y en la calle.

Conclusiones

En Nicaragua estamos todavía lejos de haber cumplido con el lema: "LOS NIÑOS PRIMERO". Así lo confirman las conclusiones de la presente investigación, respecto a la situación de los menores de 15 años que han infringido la ley y que forman parte de los 600 mil niños en circunstancias especialmente difíciles que representan alrededor del 35 % de la población infantil.

Según la Comisión Nacional de Protección a la Niñez Nicaragüense (Plan de Acción Quinquenal, Tomo III) la clasificación de los menores en circunstancias especialmente difíciles comprende a "todos los niños y niñas menores de 16 años quienes por diversos factores se encuentran viviendo una situación generadora de graves riesgos físicos, psicológicos y sociales, los cuales obstaculizan su desarrollo integral y amenazan afectarlo de manera permanente", entre ellos comprende a los "menores necesitados de protección legal que son todos los menores fuera del sistema legal: tanto los que cometen delitos como los que son víctimas".

1. Datos estadísticos sobre Menores involucrados en la Comisión de Delitos

Según datos oficiales de la Policía Nacional, en 1992 la delincuencia aumentó en un 16.3 %, en relación a 1991. Respecto a los menores involucrados en hechos delictivos, reporta un total de 361 detenidos temporalmente en 1991; 274 en 1992 y 103 en el primer trimestre de 1993.

Estos datos parecen indicar una disminución de la actividad transgresional en un 24 % entre 1991 y 1992. Sin embargo, todos los expertos consultados coinciden en señalar que los datos oficiales no reflejan la magnitud de los problemas reales ya que solamente contemplan el número de menores denunciados y los que fueron llevados a los departamentos policiales. Por ser inimputables, no se abren expedientes, a veces ni siquiera los tienen registrados estadísticamente como en el caso del Dpto. 6. De tal forma que el número real de las transgresiones cometidas por menores es mucho más

elevado, como lo muestra la entrevista en el Dpto. 4, donde para el primer trimestre de 1993 tienen reportados 11 detenidos, mientras el oficial que los atiende, estima que **menores de edad cometen aproximadamente 50 transgresiones por día en el Mercado Oriental.**

El hecho de que el número de menores involucrados en delitos o faltas de policía es mucho más alta, se deduce también de un muestreo representativo en el Dpto.5, **donde un 30 % de todos los delitos fueron cometidos por menores de 16 años de edad.**

Gran parte de las transgresiones juveniles son contra la propiedad, con una cuota del 82.3 % en 1991 y del 74.8 % en 1992 (de éstos un 70 % aproximadamente se refiere al delito de hurto y los diferentes tipos de robos). Los entrevistados confirman este resultado, al afirmar todos que las transgresiones principales cometidas por menores, son delitos contra la propiedad, muchas de ellas con daños menores para los perjudicados. También coinciden en relacionar el aumento de la transgresión juvenil con la situación general del país donde gran parte de la población vive altos niveles de pobreza, desempleo e indicios de descomposición social en todas sus facetas.

Aunque el grupo de los menores de 15 a 18 años no ha sido tema de la presente investigación, son interesantes los datos del Sistema Penitenciario Nacional al respecto: en 1992 los ingresos fueron de 1.400 (el 4 % mujeres) y en el primer trimestre de 1993 de 484 internos (también el 4 % mujeres): más de la mitad fueron ingresados por delitos contra la



propiedad.

Aún con todas las limitaciones, los datos de la Policía demuestran claramente que el número de los menores víctimas de violencia (aquí también los datos solamente reflejan la punta del iceberg) es aproximadamente el triple del número de los menores involucrados en la comisión de delitos. En 1991 tienen 912 casos reportados (784 de ellos - 86.0 % - son delitos contra la personas), en 1992 fueron 1,271 personas (con 967 víctimas - 76.1 % - de delitos contra las personas) y en el primer trimestre de 1993 fueron 397

Esta comparación demuestra claramente que el menor es mucho menos autor que víctima de la delincuencia y que el niño sufre agresiones graves cuando es la víctima, pero cuando es autor en general los daños son relativamente menores.

2. Legislación Nacional

Aunque el Estado de Nicaragua asumió la obligación jurídica de armonizar la legislación nacional con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, hasta la fecha ni la Ley Tutelar de Menores, ni la Ley Orgánica de la Policía, ni otras leyes pertinentes han sido reformadas.

Queda pendiente adoptar las reformas legales que incluyan los criterios legales presentados en las valoraciones preliminares y las siguientes conclusiones y recomendaciones.

En las entrevistas salieron muchas contradicciones en cuanto a la edad mínima para imputar la responsabilidad penal por la comisión de un delito. Mientras la mayoría de los entrevistados (y los mismos representantes de los Dptos. Policiales) parten de la edad establecida en la Ley Tutelar de Menor y el Código Penal que es 15 años de edad cumplidos, otros y hasta la Secretaria Ejecutiva de la Policía Nacional maneja la edad de 16 años, al señalar en su último informe de mayo de 1993, que "en nuestro país la Policía Nacional no tiene jurisdicción legal para actuar en los casos de hechos delictivos cometidos por menores de 16 años". Estas contradicciones se suman a la gran variedad de edades encontrada en el Código Civil, la Constitución y el Código Laboral.

El anteproyecto de reforma de la Ley Tutelar de Menores que según varios entrevistados pronto será presentado ante la Asamblea Nacional, debe ser consultado ampliamente. Al no poder tener acceso al mismo, el CENIDH no puede emitir criterios en la presente investigación al respecto.

En general existe poco conocimiento de parte de las entidades estatales sobre las normas nacionales e internacionales relacionadas a la niñez: sorprende el nivel de desconocimiento respecto al contenido concreto

de la Ley Tutelar de Menores y de la Convención de los Derechos del Niño.

3. Políticas del gobierno respecto a los menores en circunstancias especialmente difíciles

La instancia indicada para desarrollar políticas nacionales respecto a los menores en circunstancias especialmente difíciles es la Comisión Nacional de Protección a la Niñez que según su ley orgánica debe "organizar, coordinar y asesorar todas las actividades tendientes a brindar una mayor atención a la niñez nicaragüense, pudiendo para tales fines elaborar los planes o programas necesarios", además de implementar a nivel nacional las resoluciones que se adoptaron respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Con el fin de "coordinar las acciones que las diferentes entidades gubernamentales tienen programados con respecto al niño y aunar los esfuerzos de la comunidad mediante la colaboración estrecha de los organismos de nivel local y nacional", el Plan de Acción Quinquenal 1991 - 1996 plantea como plan de apoyo intersectorial una serie de programas y subprogramas bajo la ejecución de los ministerios e institutos estatales que son miembros de la Comisión. Como un plan de apoyo intersectorial, parte de las acciones que cada institución tenía proyectado realizar en el quinquenio y que eran compatibles con las metas del Plan de Acción de la Cumbre Mundial, son proyecciones, pero los proyectos allí enumerados no son proyectos ya financiados.

El Tomo III del Plan de Acción es dedicado exclusivamente a la atención de niños en circunstancias especialmente difíciles, determinación que también comprende a los menores necesitados de protección legal, categoría que, según la propia definición de la Comisión, comprende a los menores que transgreden la ley.

Entre los subprogramas de apoyo intersectorial a los menores necesitados de protección legal, configuran p.ej.:

Bajo ejecución del MED: Apoyo a la Comisión en la elaboración de ante-proyecto de ley y normativas que garanticen la aplicación adecuada de los Derechos del Niño (20,000 dólares);

Bajo ejecución del MINSA: Contribución en la elaboración de anteproyecto de ley que compagine los postulados de la Convención, con la realidad social del niño (50,245 dólares);

Bajo ejecución del MINGOB: Apoyar al INSSBI y la Comisión en el logro de las metas sobre la protección legal de los niños (10,000 dólares).

La Comisión Nacional misma tiene proyectado apoyar al INSSBI y al MINGOB en el logro de las metas dirigidas a los niños en circunstancias especialmente difíciles (50,000 dólares).

Por las siguientes razones es difícil valorar la efectividad y el cumplimiento de estos programas:

(1) Los subprogramas son tan poco concretos que no es posible relacionarlos claramente con los grupos de menores que han infringido la ley.

(2) Aunque el Plan de Acción Quinquenal contempla como condición imprescindible la divulgación, seguimiento y sensibilización constante a nivel local, departamental y nacional; un sistema de supervisión y capacitación; la participación de la comunidad, de las autoridades locales y los delegados ministeriales (Tomo I, pág. 50), de hecho el Plan es muy poco conocido. La gran mayoría de los entrevistados e incluso el mismo Director del Menor y la Familia del INSSBI, afirmaron que nunca han recibido algún tipo de orientación por parte de la Comisión, mucho menos que hayan recibido copia del Plan de Acción Quinquenal. Todo ello da la impresión general que el Plan de Acción no ha impactado mucho en la problemática real de la niñez nicaraguense.

(3) Un indicador sobre el grado de cumplimiento del Plan hubiese sido el Informe del gobierno de Nicaragua sobre "las medidas que ha adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que ha realizado en cuanto al goce de esos derechos", informe que sería presentado el 3 de noviembre de 1992 ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, plazo que a solicitud de la Presidenta fue postergado. No obstante, la Presidenta tampoco lo presentó el 14 de junio 1993, tal como el Director Ejecutivo de la Comisión lo anunció en la entrevista sostenida con el CENIDH.

(4) Llama mucho la atención que por un lado se elaboró el "Plan de Acción Quinquenal 1991 - 1996" bajo la dirección de la Comisión y por otro lado y simultáneamente, el documento "Plan de Acción Nacional sobre Desarrollo Humano, Infancia y Juventud 1992 - 2000" firmado por 8 ministros y directores de entes estatales, algunos de sus aspectos son idénticos a los presentados en la Comisión. De forma general, el Documento se refiere al Plan de Acción existente sin establecer una relación más concreta. Este último documento - también muy poco conocido - contempla dentro del capítulo Estrategias de Intervención el objetivo de "dar protección a las niñas y niños en circunstancias especialmente difíciles, procurando la eliminación de las causas que conducen a su aparición".

Como metas para el año 1996 establece, pero sin fijar responsabilidades concretas: "Lograr dar atención al 50% de los menores en estrategia de sobrevivencia, con necesidades específicas de atención preventiva, víctimas del maltrato, abandono y de conflictos armados; atender



al 75% de los menores de y en la calle; garantizar en un 100% la atención a menores que requieran institucionalización y atender a un 25% de menores en desastres naturales y ecológicos" (pág. 18 y 19 del documento).

El CENIDH no tiene criterios para valorar el cumplimiento de las metas planteadas en el Plan Quinquenal y el citado Documento. Debido al involucramiento de varios ministerios e institutos estatales, lo mejor sería medir gran parte de la actuación estatal.

Sin embargo, considera que las metas, según ambos documentos, en parte son muy amplias y poco concretas; que éstas no han sido adecuadas de forma coherente entre las mismas instancias estatales involucradas en su elaboración respectiva y que además han sido muy poco difundidas y por ende son poco conocidas en la sociedad nicaraguense (contradiciendo lo establecido en las pág. 44 y 45 del I Tomo del Plan de Acción). Ello deja planteada la siguiente pregunta, - el gobierno realmente tiene la voluntad política de ejecutar lo plasmado en ambos documentos?

La poca vinculación de la Comisión con el trabajo práctico se evidencia también en el hecho de que ésta no tuvo una participación activa en las múltiples actividades y eventos que tuvieron lugar en junio, el mes del niño, en las cuales participaron instancias estatales y también diferentes organismos nacionales e internacionales.

El hecho de que la Presidenta de la República solicitó a UNICEF apoyo técnico para la reestructuración de la Comisión, refleja la necesidad de impulsar cambios en el funcionamiento de la Comisión.

Lo expuesto no pretende menospreciar esfuerzos válidos de la Comisión, como los de coordinar proyectos concretos a nivel local. Por ejemplo en el caso del Mercado Oriental y la campaña de sensibilización alrededor del Día internacional del Niño.

4. Práctica administrativa encontrada

La práctica administrativa en su conjunto, no se corresponde con la Convención sobre los Derechos del Niño, ni con la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y el Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración, ni con la Constitución Política y la Ley Tutelar de Menores todavía vigente.

A pesar de múltiples esfuerzos en la base el interés superior del niño, que debe regir todas las medidas estatales, en la realidad obviamente no se respeta. Así que mayores niveles de niños en circunstancias especialmente difíciles (y con ellos también de menores transgresores) contrastan con menores niveles de atención de parte del Estado.

El Estado no solamente omitió adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para dar mejor protección a los niños contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación incluido el abuso sexual (art. 19 de la Convención), sino que tampoco está cumpliendo con su responsabilidad de dar protección especial a los niños sometidos a cualquier forma de explotación y abuso (artos. 32, 33 y 36). En general, se puede constatar que grupos prioritarios de menores que forman parte de la "familia" de los niños en circunstancias especialmente difíciles, no reciben la atención especial que según el Plan Quinquenal, Tomo III, deben recibir de parte de diferentes instancias estatales.

No bastan los planes y discursos, sino que en la práctica lo que vale y se mide son los hechos como la asignación de suficientes recursos humanos y materiales para las instancias que a diario enfrentan la problemática, la existencia de orientaciones claras y también de alternativas reales que pueden dar respuestas adecuadas a los menores.

4.1. Policía Nacional

En general, los entrevistados, tanto a nivel central como en los Departamentos Policiales, mostraron un conocimiento aceptable de la problemática de los menores y una comprensión integral de sus causas socio-económicas, familiares y psíquicas.



Sin embargo, en la realidad en muchos casos se están violando las garantías que los artos. 37, 39 y 40 de la Convención y también de la Constitución que establecen que en caso de que el menor haya infringido las leyes; destacándose las siguientes:

- Menores de 15 años no deben ser detenidos, ni siquiera temporalmente.
- En caso de infracciones deben ser pasados al Director del Menor y Familia del INSSBI que debe aplicarles el procedimiento establecido en la Ley.
- Deben respetarse las garantías de defensa y demás garantías procesales.
- La Policía no debe maltratarlos ni en el momento de la captura ni después en el Departamento y tampoco deben hostigarlos por vivir en la calle o ser niños huelepega.
- Debe haber un sistema de tratamiento alternativo para estos menores.

La Policía en general afirma que respetan la inimputabilidad de los menores de 15 años; por ello no los mantienen junto a otros detenidos, sino que solamente los presionan durante unas horas, con el fin de recuperar los objetos sustraídos, y después los dejan ir. En su mayoría confirman que se han dado casos aislados de maltrato de menores, tanto en el momento de la captura como en el Departamento, lo que viola claramente las normas nacionales e internacionalmente reconocidas.

Esta afirmación contrasta con lo expuesto por algunos representantes del INSSBI y de ONGs que trabajan con la niñez, educadores de la calle y por los mismos menores. Estos en su mayoría coinciden en reconocer el esfuerzo que está haciendo la Policía a nivel nacional en mejorar la atención y afirman que ésta no actúa de forma sistemática al detener ilegalmente a menores de 15 años y maltratarlos.

Sin embargo, también señalan que se han presentado

demasiados casos en los cuales la Policía ha detenido a los menores durante más tiempo que "algunas horas" y hasta días enteros y a veces los meten en las mismas celdas de los adultos detenidos. También señalan que el problema del maltrato de parte de la Policía no es tan aislado.

El mismo **Movimiento de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en su II Encuentro Nacional** concluyó que constantemente son objeto de hostigamiento, maltrato y abuso de autoridad de parte de la policía desconociendo ésta sus derechos.

De forma general, el CENIDH no puede comprobar la certeza de tales afirmaciones. No obstante, las investigaciones realizadas por otros organismos pertinentes (principalmente los informes citados de FUNDIC/ UNICEF y del Programa de Derechos Humanos de la UCA, ambos trabajos sobre los menores transgresores), y sobre todo las denuncias recibidas en el CENIDH, le dan bastante credibilidad a estas aseveraciones.

En junio y julio el CENIDH recibió denuncias de parte de algunos educadores de la calle y de los mismos menores sobre el maltrato y el hostigamiento que a diario sufren de parte de la policía en Acahualinca y sobre todo en el Mercado Oriental. Entrevistas sostenidas con los comerciantes del Oriental y con la policía confirman la certeza de la mayoría de los hechos denunciados.

Estas observaciones no pretenden subestimar la fuerte presión que experimenta la policía que con raquíuticos recursos humanos y materiales y ellos mismos con salarios miserables tiene que enfrentar a diario todos los síntomas de la descomposición social producto de la pobreza y el desempleo. Tampoco pretende desconocer el trabajo de algunos funcionarios de la policía que con mucha comprensión de la problemática se han inmerso en el problema. El CENIDH también está claro que la policía recibe mucha presión de parte de las personas perjudicadas por las infracciones cometidas por menores.

Sin embargo, considera el siguiente hecho como sumamente grave para el respeto de los derechos humanos de los menores y también de los demás. Nuestras investigaciones en el Mercado Oriental revelaron que cada uno de los policías que participa en la patrulla diaria en el mercado, recibe 100 córdobas de parte de los comerciantes, hecho que contradice el desempeño imparcial de sus labores.

Por sentirse con las manos vacías, todos los policías entrevistados lamentaron la falta de un Centro de Atención Especial adonde pudieran remitir a los menores involucrados en la comisión de transgresiones. Están conscientes de que "dejarlos ir a la calle", tampoco es una solución. Por ello muchos de ellos se refieren de forma positiva al desaparecido Centro Andrés Valle del antiguo DEM, aunque aumentar el número de centros para limpiar la calle tampoco resuelve el problema.

El CENIDH tiene la impresión de que de los siguientes

subprogramas del Plan de Acción Quinquenal que quedaron suscritos al Ministerio de Gobernación, ninguno ha sido ejecutado: para menores necesitados de protección legal (pág. 241), menores de la calle (pág. 246), menores institucionalizados (pág. 251), menores en estrategia de sobrevivencia (pág. 261) y menores víctimas de maltrato y abandono (pág. 263).

En vista de toda la problemática descrita, el CENIDH considera sumamente urgente la capacitación de suficiente personal dentro de la policía. Por ello acoge con beneplácito diversos proyectos de capacitación y de atención especializada en casos de agresión física, psíquica y sexual contra mujeres y niños, impulsados por la Policía Nacional, la Comisión de la Mujer, Niñez y Juventud de la Asamblea Nacional, el INIM y diversos ONGs.

4.2. EL INSSBI

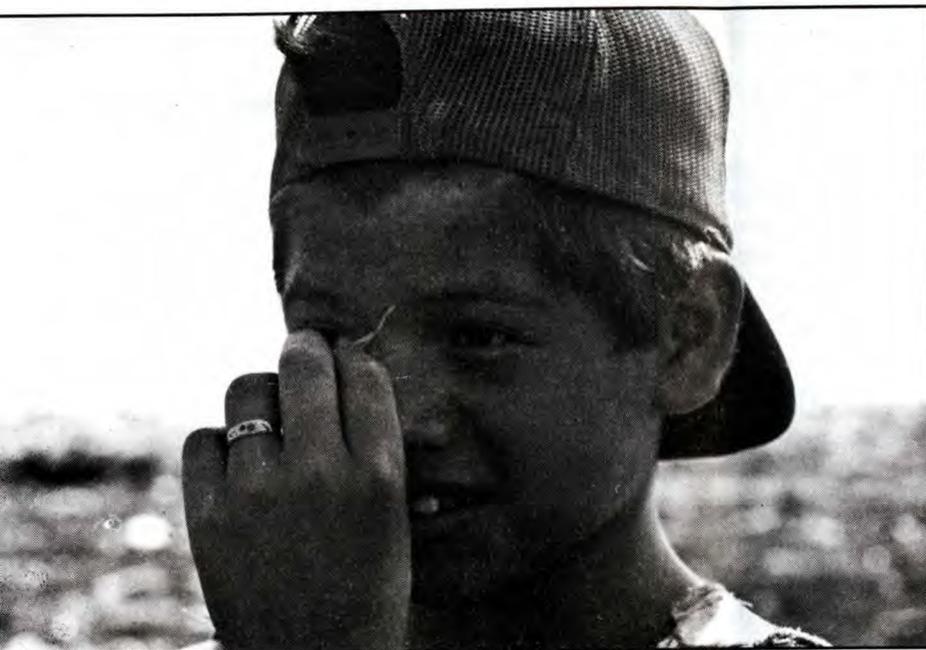
En la práctica se viola el arto. 40 de la Convención que establece la responsabilidad del Estado de procurar la reintegración del menor en la sociedad mediante la adopción de medidas alternativas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales (el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guardia, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones).

Aún cuando -de conformidad con la ley- la policía "deja ir a los menores", esa actuación tampoco les ofrece una alternativa para salir del riesgo de cometer transgresiones.

El proyecto de educadores de calle que se inició en 1989 y se amplió en 1992, atiende a nivel nacional a un total de aproximadamente 1,250 niños, de los cuales 983 en la capital y 160 en Ciudad Sandino. Aunque este proyecto ha tenido sus buenos resultados, frente a la magnitud de la problemática no es suficiente.

Con excepción de algunos distritos (Ciudad Sandino y Ciudad Jardín) el proyecto "educadores de calle" del INSSBI en general no atiende a los menores transgresores, los que en algunos casos son atendidos por diversos ONGs o por las Iglesias. En los focos delictivos, el INSSBI prioritariamente da protección a menores trabajadores (calculados en unos 20 mil en Nicaragua), no existiendo planes de atención para aquellos menores del foco que, además de ser trabajadores, reúnen otras características de los menores en circunstancias especialmente difíciles como tener problemas policiales, ser huelpega o vivir en la calle. Esta observación no pretende subestimar la labor desempeñada por los educadores de calle del INSSBI con niños trabajadores.

El procedimiento previsto por la actual Ley Tutelar de Menores en caso de detención de un menor de 15 años :



conducta, la investigación ha revelado los siguientes datos:

Prácticamente no existen los Centros que la Ley Tutelar de Menores prevee para los menores de 15 años: el Centro de Observación, el Centro de Rehabilitación y el Centro de Permanencia Temporal, ni otros Centros adecuados.

En Managua existen dos centros estatales de protección, para varones y mujeres respectivamente.

El Centro Zacarías Guerra (antes: La Mascota) del INSSBI principalmente atiende en el programa de protección (140 plazas) a varones huérfanos,

la policía informa al Director del Menor y de Familia del INSSBI; éste lo interna en un Centro de Observación donde un equipo de especialistas inicia todo un trabajo evaluativo, con el fin de elaborar una propuesta individual a la problemática del niño incluyendo a los padres y después el INSSBI Zonal da atención de seguimiento, etc., solamente se cumple en casos excepcionales.

Por concentrarse toda la competencia legal en la persona del Director del Menor y Familia del INSSBI Central, los delegados zonales no tienen la facultad según la ley para resolver estos casos. Y aún si la tuvieran, a nivel de las delegaciones no tienen los suficientes recursos humanos y materiales para aplicar ampliamente las medidas alternativas y dar atención de seguimiento a los niños. Llama la atención la falta de conocimientos del Director sobre la capacidad real del INSSBI.

Cabe señalar la colaboración relativamente fructífera entre el INSSBI y la policía en Ciudad Sandino y, por el contrario, la falta cualquier tipo de cooperación en el caso de los Distritos 14 de Septiembre y Villa Venezuela con el Departamento 6 de la Policía.

En cuanto a los programas del INSSBI previstos en el Plan de Acción Quinquenal para los diferentes grupos de niños en circunstancias especialmente difíciles: menores necesitados de protección legal (pág. 236); menores de la calle (pág. 243), menores institucionalizados (pág. 249) y en estrategia de sobrevivencia (pág. 253 - 260), el CENIDH tiene las mismas dudas respecto al grado de su ejecución.

4.3. Centros previstos por la Ley

Sin opinar en este momento sobre si los Centros de Reeduación cerrados dan una respuesta adecuada o no a la problemática de menores con graves problemas de

abandonados y maltratados que tienen entre 9 y 14 años al ingresar al Centro. En el programa de reeducación atiende hasta 110 menores con todo tipo de conducta irregular, entre ellos también a menores transgresores con leves problemas, siempre y cuando los niños lo quieran y los problemas de conducta no sean tan graves. Según su director, el Padre Martín, no pueden dar la atención especializada que se requiere en casos de conductas graves.

El Centro Amigos del Ministerio de Gobernación atiende a niños y adolescentes con problemas de drogadicción y solamente en casos excepcionales aceptan a menores transgresores.

Para niñas actualmente no existe ningún Centro estatal de Reeduación, solamente uno de protección, y tampoco para niños con problemas graves de conducta.

En vista de la magnitud de la problemática de los menores transgresores, que se refleja sobre todo en los principales mercados de la capital, la respuesta estatal es muy limitada.

El antiguo DEM que fue cerrado en 1990, aún funcionando sin base legal, llenó un vacío existente y dió algún tipo de atención a los menores transgresores. Haberlo cerrado sin crear alternativas que correspondieran a una concepción más adecuada, viola claramente lo establecido en el arto. 40 de la Convención que prescribe la necesidad de buscar alternativas al internamiento en centros cerrados.

Además, casi todos los entrevistados coinciden en señalar que centros cerrados en general no dan respuestas adecuadas a los menores (problema de la masificación; no preparan para la sobrevivencia en el medio; es mejor prevenir transgresiones que encerrar a los transgresores, etc.). Hay que buscar alternativas al internamiento como Centros abiertos y desarrollar las condiciones para aplicar las demás medidas establecidas en la Ley Tutelar

de Menores, además de otros tales como las señaló el representante de UNICEF.

Actualmente ni en la policía ni en el INSSBI existe suficiente personal capacitado para dar respuestas adecuadas. En vista de que los recursos humanos y materiales son muy limitados, habría que asignar el presupuesto necesario, de lo contrario todos los discursos y planes en función de los niños en circunstancias especialmente difíciles, quedan sin ejecución.

5. Coordinación con otras instancias estatales

Una adecuada coordinación con otras instancias estatales como el MED, MINSA y Alcaldía con el fin de unificar criterios y llevar a cabo planes de acción o proyectos específicos, existe en algunos distritos a un nivel muy concreto de la base: con las escuelas, los Centros de Salud del territorio o la Intendencia del Mercado. Funciona bien en lugares donde se ha invertido mucho trabajo en esa coordinación como en Ciudad Sandino. En general existe sin un adecuado apoyo económico. Las Comisiones departamentales y distritales, previstas en los objetivos de la Comisión Nacional, todavía no existen de forma general.

La Comisión Nacional de Protección a la Niñez no cumple con su función de "organizar, coordinar y asesorar todas las actividades tendientes a brindar una mayor atención a la niñez nicaragüense, pudiendo para tales fines elaborar los planes o programas necesarios", además de implementar a nivel nacional las resoluciones que se adoptaron respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Hasta la fecha ni siquiera concluyó la elaboración del Informe a ser presentado ante Naciones Unidas (el Comité de los Derechos del Niño) el 3 de noviembre de 1992, mucho menos dió a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños (arto. 42) y de difundir ampliamente el informe mencionado (arto. 44).

El mismo Plan de Acción Nacional contempla como condición imprescindible la divulgación, seguimiento y sensibilización constante a nivel local, departamental y nacional, un sistema de supervisión capacitación, la participación de la comunidad, de las autoridades locales y los delegados ministeriales (Tomo I, pág. 50) y suficientes fondos. De hecho, ni siquiera es conocido por el Director del Menor y Familia del INSSBI.

La gran mayoría de las instancias estatales relacionadas con la problemática de los niños (transgresores y trabajadores), afirmaron que nunca han recibido algún tipo de orientación por parte de la Comisión, mucho menos recibieron un Plan de Acción Quinquenal.

6. Coordinación entre el sector público y privado

Muchas veces no existe una coordinación adecuada entre las instancias estatales y los ONGs o en general el sector privado que trabaja, independientemente del INSSBI, con la niñez. Compromisos contraídos en diferentes encuentros regionales y estatales donde participaron representantes del Estado y también de los ONGs, no se cumplieron como p.ej. los del III Seminario Nacional de la Niñez Nicaragüense (de noviembre de 1990): brindar una atención integral a los problemas de la infancia; priorizar la prevención del riesgo; coordinar esfuerzos entre el INSSBI, los ONGs y la policía y que la Comisión Nacional evaluará dentro de 6 meses los avances obtenidos a partir de las conclusiones del Seminario.

Mientras el representante de la Comisión Nacional afirma que los ONGs organizados en la Coordinadora CODENI, son invitados a participar en todas las reuniones de la Comisión, la representante de CODENI afirma que solamente existe una colaboración coyuntural (p.ej. para organizar el Día del Niño o para elaborar el informe para Naciones Unidas), destacando a la vez que poder participar en las reuniones de la Comisión sistemáticamente sería óptimo.

El CENIDH lamenta que en la práctica no existe una mejor coordinación entre el sector estatal y privado en favor de la niñez, y que de hecho hayan síntomas de desconfianza mutua, recelos y competencia por el financiamiento, señalados por la representante de CODENI.

7. Actividades del sector privado

La actividad e importancia del sector privado en la atención a los problemas relacionados con la descomposición social, es indiscutible. Nicaragua tiene una experiencia muy desarrollada al respecto: existen 24 ONGs afiliados a la Coordinadora CODENI que trabajan con niñas y niños en circunstancias especialmente difíciles y hay otros, p.ej. centros religiosos, que los atienden fuera de la Coordinadora.

No obstante de la actividad del sector privado, ésta nunca puede reemplazar la responsabilidad especial del Estado tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución de Nicaragua y la Ley Tutelar de Menores, más bien se trata de aportar y enriquecer el proceso de discusión sobre las políticas a aplicar, y de coordinar actividades y acciones concretas.

Recomendaciones

- Urge una pronta reforma de la Ley Tutelar de Menores y de otras leyes pertinentes, previa consulta amplia con los sectores especializados en la materia.

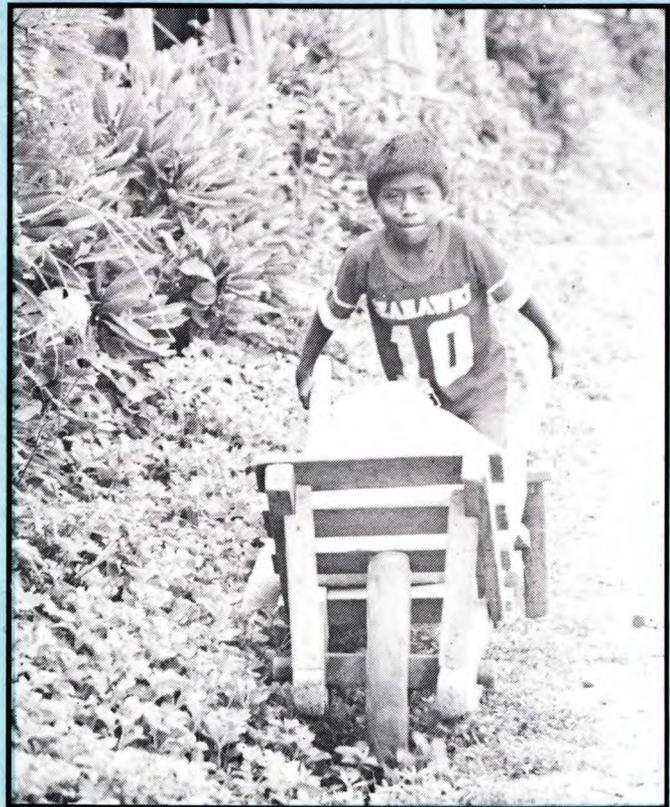
Para los efectos de la Convención, se debe entender por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, lo que implica que la reforma legal también debe considerar un procedimiento especial para los menores transgresores que tienen entre 15 y 18 años de edad, procedimiento que corresponda a lo establecido en las Reglas Mínimas de la Naciones Unidas para la Administración de Justicia (Las Reglas de Beijing). Urge unificar criterios respecto a las diferentes edades en las cuales el menor asume respectivas responsabilidades.

Hace falta desarrollar una concepción más clara y adecuada respecto al tratamiento que deberían recibir menores transgresores como parte del grupo de niños en circunstancias especialmente difíciles, como p.ej. el significado de la prevención; definición de las facultades y responsabilidades de las autoridades involucradas; definición y ampliación de las medidas a tomar en casos de infracciones; crear alternativas al internamiento de los menores en centros cerrados; agilidad y viabilidad de los trámites judiciales, etc.

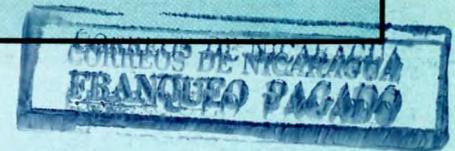
- El Estado debe proporcionar los suficientes recursos humanos y materiales para que las entidades estatales involucradas puedan dar las respuestas adecuadas.
- El Estado debe tomar un conjunto de medidas preventivas que son indispensables para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención y así evitar que niños en circunstancias

especialmente difíciles corran el riesgo de infringir las leyes.

- El gobierno debe brindar una información amplia sobre los derechos del niño según la Convención y todas las medidas adoptadas al respecto. El Informe sobre los avances y dificultades en su seguimiento



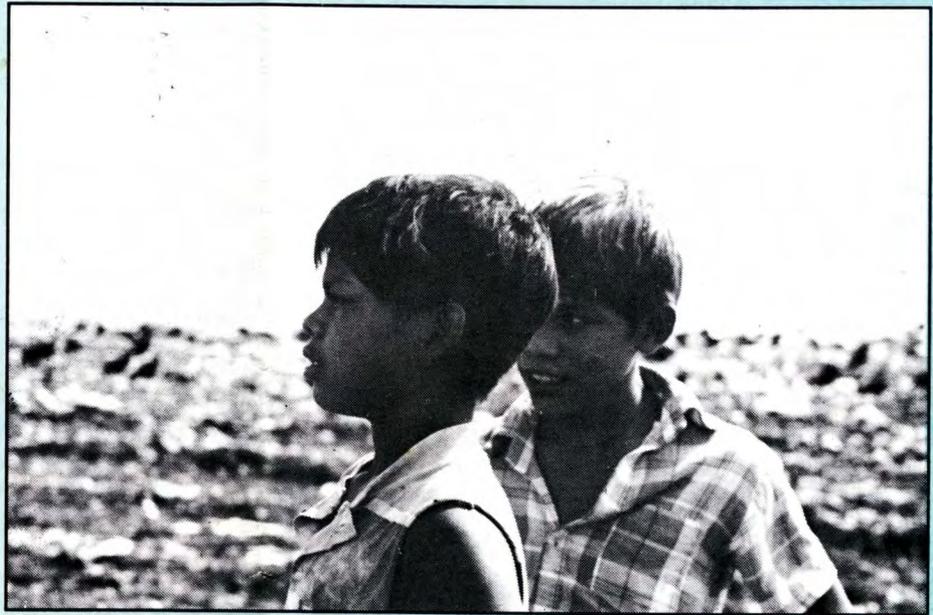
presentado ante Naciones Unidas debe ser divulgado ampliamente tal como lo establece la Convención, con el fin de sensibilizar más a la población. El gobierno también debe garantizar que los funcionarios involucrados en la atención a los niños reciban la capacitación adecuada.



■ Al realizar los **ajustes económicos**, se debe tomar en cuenta la niñez, tal como lo establecen los incisos 31 y 34 del Plan de Acción. Para que el lema "**Los niños primeros**" tenga contenido, este lema debe hacerse realidad también a la hora de aprobar el Presupuesto General de la República y de definir programas en favor de la niñez.

■ La **Comisión Nacional de Protección a la Niñez** sólo puede cumplir su **función coordinadora** asignada por su Decreto creador, al relacionarse más estrechamente con todos los niveles de instancias estatales y sectores privados donde a diario enfrentan la problemática de los menores transgresores y acordar orientaciones básicas al respecto; para tales efectos necesita ser reestructurada.

■ Se debe tomar en cuenta la experiencia y la opinión de los sectores privados especializados en la materia y sobre todo de



los menores afectados; la experiencia del II Encuentro Nacional de Niñas y Niños Trabajadores ha demostrado que los mismos menores tienen una **capacidad muy desarrollada para analizar su situación, presentar la problemática y buscar como mejorarla.**

CENIDH
Boletín Informativo del Centro Nicaragüense de
 Derechos Humanos. Año 3. No. 17 Sept/Oct. 1983.

**CENIDH
 APARTADO 4402
 MANAGUA, NICARAGUA
 IMPRESO AEREO**

Dirección: De la Texaco Montoya 1 y 1/2c. al sur.

Biblioteca IHCA
 Apartado 164
 Managua , Nicaragua

