



**Convención sobre los  
Derechos del Niño**

Distr.  
GENERAL

CRC/C/70/Add.18  
25 de marzo de 2003

ESPAÑOL  
Original: FRANCÉS

---

**COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS  
PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCION**

**Segundos informes periódicos que debían presentarse en 1998**

**MADAGASCAR**

[12 de febrero de 2001]

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 216	4
A. El nuevo contexto de la vida nacional .....	17 - 62	6
B. La política de la infancia.....	63 - 85	15
C. Cooperación con la sociedad civil .....	86 - 118	19
D. Infancia, problemas presupuestarios y ayudas internacionales .....	119 - 149	23
E. Disparidades regionales .....	150 - 195	29
F. Difusión de la Convención .....	196 - 216	35
I. DEFINICIÓN DEL NIÑO .....	217 - 246	38
A. La mayoría de edad.....	218 - 225	38
B. La minoría de edad .....	226 - 246	39
II. PRINCIPIOS GENERALES .....	247 - 329	42
A. No discriminación.....	247 - 275	42
B. Interés superior del niño .....	276 - 298	46
C. Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo .....	299 - 316	48
D. El respeto a la opinión del niño .....	317 - 329	51
III. LIBERTADES Y DERECHOS CIVILES .....	330 - 610	52
A. Libertades fundamentales .....	335 - 365	53
B. Derecho a la identidad y a su preservación.....	366 - 418	58
C. Protección de la vida privada.....	419 - 431	66
D. Acceso a la información .....	432 - 463	67
E. El derecho a la integridad física.....	464 - 610	71

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
IV. ENTORNO FAMILIAR Y SOLUCIONES DE SUSTITUCIÓN ..	611 - 719	94
A. Orientación parental.....	613 - 664	95
B. Las perturbaciones del entorno familiar .....	665 - 695	101
C. La adopción.....	696 - 719	107
V. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR .....	720 - 904	111
A. Generalidades.....	720 - 754	111
B. El derecho a la salud .....	755 - 904	118
VI. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES .....	905 - 1016	149
A. Generalidades.....	905 - 932	149
B. Fortalecimiento del marco institucional y jurídico .....	933 - 988	154
C. Objetivos actuales .....	989 - 1002	163
D. Evaluación .....	1003 - 1006	167
E. Esparcimiento, actividades recreativas y culturales .....	1007 - 1016	168
VII. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN .....	1017 - 1168	170
A. Los menores en conflicto con la ley .....	1021 - 1097	170
B. Lucha contra la droga .....	1098 - 1125	181
C. El trabajo infantil .....	1126 - 1159	185
D. Niños pertenecientes a minorías .....	1160 - 1168	192
CONCLUSIÓN .....	1169 - 1172	194

## INTRODUCCIÓN

1. La Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 fue presentada a la Asamblea Nacional Popular de la República de Madagascar a principios del año 1990 y a ella se refiere la Ley N° 90-029, de 19 de noviembre de 1990, que autoriza su ratificación.
2. El primer informe de las autoridades malgaches sobre la aplicación de la Convención estuvo dirigido al Comité de los Derechos del Niño en 1993 (CRC/C/8/Add.5) y fue objeto de solicitudes de aclaración complementarias por parte del Comité, que procedió a su examen los días 29 y 30 de septiembre de 1994.
3. El Comité aprobó el 14 de octubre de 1994 algunas conclusiones y recomendaciones dirigidas a Madagascar (CRC/C/15/Add.26).
4. Conviene recordar el preámbulo de la Constitución de la República de Madagascar, aprobada el 18 de septiembre de 1992 y modificada por referendo el 15 de marzo de 1998, en el que se reafirma que la Convención sobre los Derechos del Niño es parte integrante del derecho positivo malgache. En otras palabras, la Convención obliga directamente a las autoridades judiciales y administrativas por el solo hecho de la ratificación sin que sean necesarias disposiciones generales para su incorporación al derecho malgache.
5. El primer informe presentado al Comité estaba referido a los dos años que siguieron a la entrada en vigor de la Convención (1991-1992).
6. El segundo informe, realizado después de cinco años de aplicación de la Convención, abarca el período de 1993 a 1998.
7. El Comité ha insistido repetidas veces, tanto en sus recomendaciones como en sus directrices generales relativas a la forma y contenido de los informes periódicos (CRC/C/58), en la mayor participación posible de los departamentos y personas interesadas en la redacción de estos informes.
8. Para la redacción del primer informe, las autoridades malgaches habían constituido, con la participación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), un comité interministerial de seguimiento; esta misma idea inspiró la redacción del segundo informe:
  - Un grupo de técnicos compuesto por profesionales (juristas especializados y jueces de menores, médicos) contribuyó a la elaboración de la documentación necesaria;
  - Se constituyó una comisión consultiva que prefiguraba las actividades de un comité permanente de seguimiento;
  - Se invitó a todos los departamentos ministeriales directamente interesados a que nombraran a una persona encargada de actualizar la documentación;
  - En relación estrecha con el UNICEF, el Ministerio de la Población, la Condición Femenina y la Infancia estuvo encargado de supervisar la redacción del informe.

9. Además, se concedió la máxima atención a las observaciones y recomendaciones formuladas por el Comité en 1994, como son, entre otras:

- Los efectos negativos de las catástrofes naturales, el crecimiento de la pobreza, la degradación de la situación económica y la permanencia de ciertas costumbres tradicionales;
- La necesidad de una actualización y rejuvenecimiento de la legislación relativa a la protección del niño, cuyas muchas disposiciones datan del período inmediatamente posterior a la independencia (1960-1970);
- La persistencia de disparidades y desigualdades entre las distintas categorías de niños, en detrimento especialmente de las niñas, los niños de las regiones rurales y los jóvenes en situación especialmente difícil;
- La existencia de ciertas contradicciones entre la ley nacional y las disposiciones de la Convención;
- Las graves deficiencias en materia de identificación y reconocimiento de la personalidad del niño;
- La insuficiente protección contra las violencias y los abusos cometidos contra los niños;
- El difícil acceso a las estructuras de salud básica, la distribución de medicamentos corrientes y la utilización de agua potable;
- Los insuficientes progresos realizados en materia de educación básica y las dificultades derivadas de la merma de la población escolar, la capacitación inadecuada del personal docente y el empleo indebidamente aplicado del bilingüismo en la enseñanza;
- La notoria insuficiencia de la supervisión del trabajo de menores;
- La insuficiencia de las medidas destinadas a luchar contra la explotación sexual de los menores;
- Las lagunas y deficiencias de la legislación penal relativa a la delincuencia juvenil, cuya actualización y adaptación a las disposiciones de la Convención y a las normas establecidas por las convenciones internacionales se impone;
- La necesidad de difundir información sobre los derechos del niño mediante las adecuadas actividades de comunicación;
- La capacitación de educadores;
- La difusión entre el público en el sentido más amplio de los elementos del informe sobre la aplicación de la Convención.

10. En el presente informe se subraya que los nuevos elementos en materia de política de la infancia en Madagascar han sido adaptados a la Convención, habiéndose elaborado y realizado nuevos programas al tiempo que se han promulgado nuevas leyes.

11. El Comité, en su séptimo período de sesiones (del 25 al 29 de abril de 1994), entregó al Gobierno malgache una lista de 44 cuestiones (CRC/C.7/WP.5) a las que debía contestar, facilitando mayores detalles, para completar el informe inicial. El segundo informe responde a las cuestiones planteadas.

12. Las autoridades malgaches han considerado que las cuestiones planteadas por el Comité constituían al mismo tiempo recomendaciones, especialmente en el caso de las medidas que han de adoptarse para conseguir una mejor difusión de la Convención, el papel de la cooperación internacional, la definición del término "niño", las medidas adoptadas para colmar el vacío que separa el derecho teórico de la realidad, el papel del Estado en la educación parental, la protección del niño contra los malos tratos y la violencia sexual, la situación de los niños discapacitados, la mejora de la administración de la justicia de menores y la protección de los niños sometidos a explotación.

13. El presente informe consta de siete capítulos consagrados respectivamente a: la definición del niño (artículo 1 de la Convención); los principios generales (arts. 2, 3, 6 y 12); las libertades y los derechos civiles (arts. 7, 8, 13 a 17 y 37); el medio ambiente familiar y las soluciones de sustitución (arts. 5, 9 a 11, 18 a 21, 25, 27 y 39); la salud básica y el bienestar (arts. 6, 18, 23, 24, 26 y 27); la educación, el tiempo libre y las actividades culturales (arts. 28, 29 y 31); y las medidas particulares de protección (arts. 22, 30 y 32 a 40).

14. Antes de iniciar el estudio propiamente dicho de la aplicación de la Convención durante el período que se examina (capítulos I a VII antes mencionados), el informe dedica una sección a las medidas de carácter general, el nuevo marco jurídico y administrativo, los datos financieros, la permanencia de ciertos elementos sociológicos, especialmente las disparidades, y los esfuerzos de difusión y publicidad de la Convención.

15. El sucinto estudio de las nuevas medidas adoptadas de 1993 a 1998 permite una mejor comprensión de los capítulos que siguen.

16. Dado que en el primer informe se facilitó ya información (en especial, presentación geográfica de Madagascar y datos socioeconómicos), el segundo informe se limita a actualizar esa información y a insistir en los elementos nuevos.

## **A. El nuevo contexto de la vida nacional**

### **1. La nueva Constitución**

17. En el primer informe de la República de Madagascar se había tenido ya en cuenta la adopción de la nueva Constitución de 18 de septiembre de 1992 y se había analizado la estructura de los poderes, subrayando al mismo tiempo que todavía se hallaba en período de transición. Posteriormente, la Constitución fue modificada por la Ley constitucional N° 95-001, de 13 de octubre de 1995, organizándose seguidamente, el 15 de marzo de 1998, un referéndum

que desembocó en la adopción de un proyecto de revisión de la Constitución que constituye desde entonces el marco constitucional de Madagascar.

18. Habida cuenta de las importantes modificaciones introducidas en relación con la primitiva Constitución de 18 de septiembre de 1992, parece necesario recordar y analizar brevemente el contexto constitucional, las disposiciones fundamentales y las nuevas estructuras, aunque únicamente en la medida en que ejercen influencia en los derechos del niño y en la aplicación de la Convención.

19. Hay que recordar que según la Ordenanza de 19 de septiembre de 1962, los principios y normas enumerados en el preámbulo de la Constitución "son de aplicación obligatoria por los jueces que deben en todos los casos garantizar su respeto y observación en el marco de la legislación en vigor".

20. En el preámbulo de la Constitución adoptada el 15 de marzo de 1998 se hace constar la voluntad del pueblo malgache de "promover y desarrollar su patrimonio cultural de sociedad pluralista y respetuosa de la diversidad, la riqueza y el dinamismo de sus valores éticos, espirituales y socioculturales, en especial el *"fihavanana"* y la creencia en un Dios creador".

21. Se pone igualmente de manifiesto el concepto de humanismo y de reconciliación del hombre con su creador, sus semejantes y el medio en que se desenvuelve. Pese a que esas afirmaciones no son nuevas, su repetición en forma solemne les otorga valor especial en la medida en que enriquecen espiritualmente el respeto que se debe al niño y la protección de la que se le debe rodear.

22. En el preámbulo se reafirma igualmente que las convenciones relativas a los derechos de la mujer y del niño se consideran parte integrante del derecho positivo malgache. Este aspecto del derecho constitucional malgache figuraba ya en el informe; pese a ello es necesario aportar precisiones sobre el efecto real de esta integración.

23. En el preámbulo se confirma por otra parte que el Estado debe luchar contra la injusticia, las desigualdades y la discriminación en todas sus formas. Debe promover el establecimiento de un Estado de derecho que garantice el respeto y la protección de las libertades fundamentales.

24. Todas estas afirmaciones que tienen valor de principios jurídicos, son necesariamente aplicables a la promoción de los derechos del niño.

25. Sin embargo, la Constitución no se limita a reafirmar principios. Confirma el carácter imperativo de los derechos y de los deberes civiles y políticos, económicos, sociales y culturales que deben traducirse en derecho positivo, creación de instituciones especializadas, programas y actividades.

26. La mayoría de estos derechos y deberes existían ya en la Constitución de 18 de septiembre de 1992 y se habían por tanto mencionado en el primer informe, aunque de manera muy sucinta. Por ello, la enumeración de los derechos y deberes que tienen un efecto directo en los derechos del niño y el bienestar familiar es obligado en este segundo informe:

- La exclusión de toda discriminación basada en el sexo, el grado de instrucción, la fortuna, el origen, la raza, la creencia religiosa o la opinión;
- La libertad de opinión y de expresión, de comunicación, de asociación, de conciencia y de religión;
- El derecho a la información;
- La protección de la vida privada;
- La inviolabilidad de los derechos de la defensa;
- El derecho a la integridad y a la dignidad de la persona;
- El derecho al pleno desarrollo físico, intelectual y moral;
- El derecho a la protección de la salud desde el momento de la concepción;
- La protección por el Estado de la familia considerada como elemento fundamental de la sociedad;
- El derecho de la madre y el niño a ser protegidos por una legislación y unas instituciones especiales apropiadas;
- El derecho de todo niño a la enseñanza y a la educación bajo la responsabilidad de los padres en el respeto de su libertad de elección;
- El derecho de todo adolescente a la formación profesional;
- El carácter obligatorio para todos de la enseñanza primaria;
- El derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, el progreso científico y en los beneficios que de ella se desprende;
- El deber del Estado de subvenir a las necesidades de todos los ciudadanos no aptos para el trabajo;
- La constitución de organismos especializados para asegurar la promoción y la protección de los derechos humanos.

27. Cabe formular dos objeciones respecto a estas declaraciones de derechos:

- En primer lugar, se trataría de declaraciones de principio de las cuales muchas son inaplicables, habida cuenta de las posibilidades reales del Estado. Se puede objetar que la integración de estos derechos y deberes en el cuerpo mismo de la Constitución (arts. 8 a 40) constituye un compromiso solemne del Estado al igual que de la sociedad civil de adoptar todas las medidas concretas para proceder a la aplicación real de estos derechos; por otra parte, las actuales actividades del Gobierno están especialmente

dirigidas a reforzar la capacidad de las instituciones estatales a todos los niveles, nacional y regional, y a conseguir la movilización de la sociedad civil para reforzar la eficacia de sus actividades con respecto a los más desfavorecidos.

- En segundo lugar, la Constitución estaría principalmente dirigida a los ciudadanos adultos. La afirmación es inexacta ya que las disposiciones constitucionales se aplican a todos los seres humanos, miembros de la comunidad nacional, en el marco jurídico que regula cada categoría de personas.

28. Por otra parte, la Convención no sólo es parte del derecho positivo, sino que, según las normas generales de derecho constitucional, se encuentra por encima de la ley interna.

29. Se puede por lo demás decir que la Convención hace del niño "el niño ciudadano" que goza plenamente de los derechos y prerrogativas concedidos por la Constitución.

30. Entre los artículos de la Constitución que merecen un comentario especial figura el artículo 40 que establece (párr. 2) que "el Estado garantiza mediante el establecimiento de organismos especializados la promoción y la protección de los derechos del niño". A este respecto el Estado malgache dispone de dos instituciones: el Mediador y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

31. El Mediador (Ordenanza N° 92-012 de 29 de abril de 1992) está encargado de la defensa de los derechos de los individuos que se encuentran en conflicto con las instituciones. Autoridad independiente que tiene facultades de investigación e instrucción ejercidas con toda independencia, semeja, en ciertos aspectos, al defensor del pueblo, aunque carece de poder de decisión. Dicta pareceres, recomendaciones y redacta los informes.

32. La Ordenanza de 29 de abril de 1992 no hace referencia alguna a la competencia del Mediador en materia de derechos del niño, y la consulta de los trabajos de la mediación no revela ningún estudio de casos relativos a niños. Se puede, sin embargo, afirmar que podría conocer de casos de niños en conflicto con la ley (litigio entre un niño y un centro de reeducación, reclamación de pensión alimenticia a una caja de previsión social, situación conflictiva en el seno de un hospital o de una institución de salud básica, por ejemplo).

33. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Creada por el Decreto N° 96-1282 de 18 de diciembre de 1996, la Comisión es una institución independiente, dotada de personalidad jurídica y de autonomía administrativa y encargada de la promoción de los derechos humanos. Debe en especial promover la ratificación de los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, contribuir a la integración de los derechos humanos en los programas de enseñanza e investigación y participar en su aplicación. Cooperará con la Organización de las Naciones Unidas así como con las instituciones especializadas. En el caso de situaciones conflictivas, intenta encontrar los medios para llegar a una solución amistosa, transmitir las eventuales quejas o requerimientos a las autoridades competentes y facilita pareceres o recomendaciones a los poderes públicos.

34. La Comisión Nacional de Derechos Humanos está compuesta por representantes del Estado, parlamentarios, representantes de la sociedad civil, universitarios y personalidades elegidas por su competencia en la esfera de los derechos humanos. Los miembros fueron

nombrados por Decreto del Primer Ministro (Nº 8415/98) de 5 de octubre de 1998. Están distribuidos en comisiones de trabajo encargadas especialmente de la armonización de las leyes con los instrumentos nacionales, y de la integración de los derechos humanos en los programas de enseñanza y educación de la opinión pública. Entre sus miembros figuran un representante del Ministerio de la Población, la Condición Femenina y la Infancia, un presidente de la federación nacional de asociaciones para la salvaguardia y protección de la infancia y la juventud y un representante del UNICEF.

35. Dado su carácter reciente no es todavía posible hacer el balance de las actividades de la Comisión. Es cierto, sin embargo, que estas actividades han de ser eficaces, debido tanto a la muy amplia representación en su seno de la sociedad civil como de los medios materiales de que va a disponer gracias a la ayuda internacional, especialmente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## **2. Creación de provincias autónomas**

36. La principal innovación de la Constitución de 15 de marzo de 1998 es la creación de provincias autónomas.

37. Los principios generales de la Constitución precisan que la nación malgache está basada en un sistema de provincias autónomas que en nada afecta, sin embargo, al carácter unitario de la República y a su integridad territorial. En nombre de seis (Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina y Toliara), las provincias autónomas son colectividades públicas dotadas de personalidad jurídica y de autonomía administrativa y financiera. Cada provincia autónoma gestiona democrática y libremente sus propios asuntos en el marco de su ley estatutaria. Sin embargo, la Constitución se aplica a la totalidad de la República y la justicia al igual que la garantía de los derechos y las libertades fundamentales es de la exclusiva competencia del Estado. No hay por tanto que temer la aparición en una u otra provincia de leyes discriminatorias respecto a los niños. La Constitución, los derechos y libertades fundamentales que de ella se desprende y la misma Convención se aplican sin exclusión al conjunto de los niños de la nación. Si bien es cierto que las provincias autónomas disponen de poderes legislativos y reglamentarios, se precisa que son de la competencia de las provincias autónomas, la administración de las colectividades locales, la organización de oficinas y organismos administrativos de carácter provincial y los servicios públicos de interés provincial. En otras palabras, las provincias autónomas pueden legislar en cuanto respecta a las modalidades de aplicación, la creación de instituciones especializadas o de servicios de protección, pero en ningún caso pueden intervenir en el marco de su respectiva función legislativa en materia de administración de justicia y de garantía de los derechos y libertades fundamentales. El artículo 135.2 precisa que "la ley del Estado prima sobre la ley de las provincias autónomas".

## **3. Dificultades de aplicación de la Convención**

### **a) Obstáculos de carácter psicológico o administrativo**

38. Se ha afirmado, tanto en el primer informe como al principio del presente informe, que la declaración que figura en el preámbulo de la Constitución en cuya virtud la Convención sobre los Derechos del Niño es parte integrante del derecho positivo malgache, significa que las disposiciones de la Convención son directamente aplicables y obligan en especial al juez sin

necesidad de normas legislativas o reglamentarias de aplicación. Aunque esta afirmación conserva en principio todo su valor, un análisis más profundo lleva a mencionar ciertas dificultades. Es necesario subrayar aquí tres obstáculos de carácter psicológico o puramente administrativo.

39. Constituyen el primer obstáculo las costumbres adquiridas y la rutina administrativa. Según las normas de derecho internacional público toda convención internacional es de rango superior al derecho interno pero para su aplicación es necesario dictar normas legislativas o reglamentarias, modificar leyes y decretos contrarios a sus disposiciones y a veces reajustar el ordenamiento jurídico interno. Estas distintas operaciones toman tiempo y modifican de arriba abajo el sistema de ordenanzas al que los poderes públicos y la misma sociedad civil se habían acostumbrado. Es por tanto grande la tentación de dejar las cosas como están y aplazar para más tarde las reformas necesarias. Se quedan de esta forma sin aplicar diversas convenciones internacionales a las que se ha adherido el Estado, por falta de medidas para darles efectividad; se suman en ese caso a las grandes declaraciones de principio que permiten a los Estados adornar el escaparate que tienen instalado con miras a la comunidad internacional.

40. En el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, no podría ser así ya que sus disposiciones son directamente aplicables; pero las costumbres y la falta de espíritu innovador y de respeto al Estado de derecho podrían llevar a esperar normas de aplicación que ya no han de adoptarse.

41. Los otros dos obstáculos son más graves y difíciles de superar. Ciertas disposiciones de la Convención tienen un alcance tan general que son en todo caso necesarias normas legislativas o reglamentarias. Esto sucede, por ejemplo, con el artículo 3 (párr. 2) que dice: "Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos o deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con este fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas". ¿De qué tipo de protección y de qué calidad de cuidados se trata? ¿Cuáles son los derechos y deberes de los padres? ¿A quién se llama "tutor"? ¿Quiénes son las personas legalmente responsables del niño? ¿Cuáles son las medidas "adecuadas"?

42. La ley malgache lleva ya implícitas las respuestas a estas cuestiones, pero no a todas. Se impone por tanto un trabajo de investigación y reestructuración del derecho malgache.

43. Por otra parte, sin que sea necesario adoptar textos obligatorios, ciertas disposiciones implican la introducción de medidas materiales, administrativas o financieras sin las cuales serían ineficaces. Este es el caso, por ejemplo, del artículo 28 de la Convención, que reconoce el derecho del niño a la educación, implanta la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, garantiza a todos el acceso a la enseñanza superior, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.

#### **b) Definición y clasificación de los niños a los que se refiere la Convención**

44. Si nos remitimos a los artículos 7, 8, 9, 18, 20, 23 a 25, 32, 34, 37 y 40 de la Convención, se comprueba la necesidad de definir con la mayor claridad posible y de clasificar las diferentes categorías de niños.

45. Una clasificación de este tipo es tanto más útil cuanto que el derecho de la infancia ha puesto de manifiesto una categoría específica que contribuye a dar una nueva dimensión a la definición del niño protegido por la Convención: los niños en situación especialmente difícil. En el derecho malgache la doctrina está inspirada en las disposiciones existentes, como son la Ordenanza N° 62-038 de 19 de septiembre de 1962, en las distinciones por clases de edad y por sexo y en las distinciones admitidas en el plan internacional.

46. Sin pretender ser exclusiva, esa doctrina ha establecido 14 categorías de niños contemplados en la Convención que existen en la realidad social malgache:

- Los niños en estrategia de supervivencia;
- Los niños moral y materialmente abandonados;
- Los niños cuya salud está amenazada, en peligro o gravemente comprometida;
- Los niños víctimas, en su seguridad moral y material, de situaciones matrimoniales de crisis o de conflictos matrimoniales;
- Los niños amenazados en su seguridad y su equilibrio psíquico por un medio social agresivo, degradante u hostil;
- Los niños amenazados o agredidos en su integridad física, debido bien a abusos sexuales o malos tratos, bien a negligencia o abandono;
- Los niños que son objeto de procedimientos administrativos judiciales que tienen consecuencias negativas debido a los traumatismos que pueden crear, las desviaciones o los fraudes de la ley y una aplicación brutal, desafortunada y sin matices;
- Los niños sacados de su medio familiar como consecuencia de medidas de colocación o de detención;
- Los niños privados de seguridad moral y material debido a catástrofes naturales;
- Los niños en el trabajo;
- Los niños marginalizados o excluidos;
- Los niños de la calle;
- Los niños privados de su identidad y de todos los elementos que permitirían restituírsela;
- Los niños que no tienen acceso a ninguna actividad cultural o recreativa.

**c) Compatibilidad de las leyes internas con la Convención y cambio de mentalidad**

47. La Convención en su totalidad ha conferido al niño la condición de "niño ciudadano". Recordemos que el niño tiene derecho a la libertad de expresión. El artículo 13 precisa que este

derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

48. El niño tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; sin embargo en esta esfera particular se ha previsto el respeto del derecho y los deberes de los padres de guiar al niño en el ejercicio de esta libertad de pensamiento.

49. El niño tiene derecho a la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas.

50. El niño tiene derecho a ser protegido por ley contra las injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como contra todo ataque a su honra y a su reputación.

51. Estos distintos derechos se añaden a los que ya conocía la legislación malgache y forman parte de las medidas clásicas de protección del niño, tales como el derecho a la vida, a la identidad, a la enseñanza, a la salud y a las garantías de los derechos de la defensa.

52. La Convención va incluso más lejos porque no se trata de limitarse a ejercer realmente estos derechos. El preámbulo de la Convención dispone "que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad".

53. En suma, el niño malgache, gracias a estas disposiciones, vuelve a ser un "niño rey" según la expresión tradicionalmente utilizada cuando se habla de los niños malgaches, que ya está algo trillada. El principio general que preside las actividades y el ejercicio real de estos derechos es el concepto de interés superior del niño. El adjetivo "superior" no es una redundancia sino una forma de dar mayor relieve a la expresión que se ha convertido en anodina "de interés" del niño.

54. El problema fundamental es determinar ahora cuáles son estos intereses. Frente al interés superior del niño, se encuentran otros:

- El interés de la familia, que ve en el niño una riqueza y una bendición, garante de la continuidad de la familia, futuro depositario de la sabiduría de los antepasados, pero también un aporte complementario en épocas de pobreza y crisis económica que afectan a toda la familia. El niño es un recurso humano, una mano de obra gratuita, un trabajador doméstico, pero siempre rodeado de cierto afecto.
- El interés de los progenitores, de la pareja que tiene al niño a su cargo. En ciertos medios el problema de la pobreza se plantea en términos agudos. La asistencia a la escuela resulta cara. El niño constituye una carga por cuanto debe ser vestido, alimentado y criado. A cambio de ello se le piden trabajos que pueden ser contrarios a su interés superior.
- El interés de otros niños del mismo grupo social o familiar. Pueden surgir diferencias entre los niños menores y más débiles y los que gozan de mejor salud, tienen mayor edad y a veces están más dotados. Hemos evocado ya el caso de la condición de las

niñas en relación con los niños. De esta forma pueden crearse desigualdades. Los casos pueden lindar con el drama cuando la familia misma se encuentra en situación de supervivencia y sacrifica inconscientemente a sus miembros más débiles o manifiesta menos interés por la protección de la salud y la seguridad moral de los niños desfavorecidos.

- El interés del orden público. El Estado debe asegurar en iguales condiciones la protección de la sociedad y la del individuo. Si el interés de la sociedad es descartar y aislar a los menores de 18 años cuyo comportamiento constituye una amenaza, resulta forzoso preguntarse dónde se encuentra el interés superior del niño.

55. A estos conflictos de intereses que constituyen no ya obstáculos sino dificultades más o menos graves para la aplicación real de la Convención, se añaden las condiciones en que normalmente se educa al niño malgache: la resignación, el respeto a los mayores, el culto de la familia, la obediencia absoluta a la autoridad de los padres, la red compleja de prohibiciones tradicionales, de "*fady*", de reglas cuya violación podría dar lugar al "*tsiny*" que acarrea el "*tody*"<sup>1</sup>.

56. Hay que señalar igualmente el predominio, en el caso de los niños educados en el cristianismo, de una educación hecha de obediencia y de renuncia a toda oposición.

57. Esas observaciones fueron expuestas ya en el primer informe. Se comprueba que se han realizado pocos progresos en la consideración que se debería conceder a la persona del niño, en especial en los medios rurales y tradicionales. Por esta razón, el UNICEF ha iniciado durante los último cinco años un nuevo tipo de actividades, que contemplan la participación directa de los niños en las encuestas sociales que les interesa, o en las reuniones de concertación especialmente concebidas para que tomen la palabra.

58. Los resultados obtenidos no sólo son esperanzadores sino que son igualmente propios de una manera nueva de pensar y de expresarse de los niños. Este cambio de mentalidad y de enfoque es precisamente lo que habría que establecer y reforzar en el mundo de los adultos. Un cambio de ese tipo es la condición ineludible para hacer compatibles los derechos y decretos con el espíritu y la letra de la Convención.

59. Dentro de esta perspectiva, el Ministerio de la Población, la Condición Femenina y la Infancia se dispone a renovar el Comité de seguimiento de la Convención confiándole tareas más amplias de educación popular y de concepción de nuevas leyes relacionadas en especial con el bienestar familiar y la justicia penal.

60. Un solo ejemplo puede facilitarse: el UNICEF ha tomado la iniciativa de establecer un comité encargado de estudiar un programa de protección de los niños contra los abusos sexuales y la violencia y de lucha contra los malos tratos; una de las primeras preocupaciones de este

---

<sup>1</sup> En el pensamiento malgache tradicional el "*tsiny*" es el reproche a que se hace merecedor quien incumple una costumbre o una recomendación hecha por los mayores. La persona objeto del "*tsiny*" está amenazada de ser castigada con el "*tody*", es la sanción del "*tsiny*".

comité ha sido examinar la capacidad de reacción de los niños, el reforzamiento de su voluntad de "revelar" y de "hablar".

61. Las reacciones de los niños podrían constituir un punto de partida de una acción nueva de protección legislativa y de iniciativas de actividades sociales.

62. Hay que recordar igualmente que, entre las misiones confiadas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, recientemente creada, figuran en lugar destacado la armonización de las leyes con los instrumentos internacionales y la educación de la opinión pública

## **B. La política de la infancia**

63. Nos centraremos aquí en presentar brevemente el contexto económico y social, los objetivos generales y las principales innovaciones legislativas de la política de la infancia ya que éstos se expondrán en detalle en los capítulos correspondientes del informe.

### **1. Contexto económico y social**

64. Tras un período de tensión política y de inmovilismo en materia de reformas económicas, la economía nacional se recuperó muy tímidamente en 1993 y 1994 con una tasa de crecimiento que no llegaba a la tasa de crecimiento demográfico. Esta situación se tradujo en un retroceso del producto interno bruto (PIB) por habitante, lo que significa una disminución del poder adquisitivo y una proporción mayor de la población que vive por debajo del umbral de pobreza.

65. Si el ritmo de natalidad del 44‰ y de mortalidad del 14‰ se mantiene (o sea, una tasa de crecimiento anual de la población del 3%), la población malgache, que alcanzaba los 14 millones a mediados del año 1998, debería alcanzar los 28,4 millones en 2025. Sin embargo, el empobrecimiento del país es continuo desde hace más de 20 años. Madagascar se encuentra entre los países con escaso nivel de desarrollo humano, con disparidades graves en detrimento de los grupos sociales más afectados por el fenómeno de la pobreza: las mujeres y los niños en situación difícil. La inflación, medida por la deflación implícita del PIB, ha pasado del 12,5% en 1992 al 46,7% en 1995.

66. Además, la presión demográfica ha contribuido a que se dedique mayor atención a las exigencias de un desarrollo humano sostenible. En 1994, se estimaba que era necesario establecer un 20% más de infraestructuras escolares básicas, crear 125.000 nuevos empleos y prever importaciones masivas de alimentos. Ahora bien, en el mismo período, la presión sobre el medio ambiente aumentaba, las infraestructuras de comunicaciones (redes de carreteras y caminos) se degradaban, de manera que cientos de aldeas se encontraban en estado de aislamiento, mientras que alrededor del 30% de los productores rurales estaban incomunicados en todas las estaciones.

67. En 1994, Madagascar firmó un acuerdo con las instituciones financieras internacionales para la adopción de un plan de ajuste estructural reforzado. Los efectos de un plan de estas características se miden fácilmente en un contexto de empobrecimiento de la población y de descenso del acceso a los servicios básicos. Precisamente para atenuar las consecuencias inevitables del plan reforzado se ha puesto en marcha un plan nacional de acción para la recuperación social, en cuya preparación ha colaborado estrechamente el UNICEF.

68. Con ocasión de la ejecución de este plan se han instaurado "redes de seguridad" o "redes de salvamento social".

## 2. Objetivos generales

69. Durante el período comprendido entre 1996 y 1999, el Gobierno, en consulta con las instituciones financieras internacionales, elaboró un documento marco de política económica (DCPE) que presenta las grandes opciones para invertir la tendencia. Las principales orientaciones de la política de desarrollo social del DCPE son las siguientes.

### Lucha contra la pobreza<sup>2</sup>

70. La lucha contra la pobreza requiere la aplicación de medidas específicas, que reestructuren los gastos del Estado con el fin de sostener el crecimiento y favorecer una participación activa de los más necesitados en el crecimiento económico. En este sentido, sería indispensable definir las poblaciones destinatarias, entre ellas el grupo muy vulnerable de los niños en situación difícil.

71. Las inversiones en los sectores sociales (salud básica, educación primaria, seguridad pública) deben considerarse prioritarias.

72. Los programas de acompañamiento deben destinarse a atenuar los efectos de los ajustes y la aplicación de precios fijados en función del costo a las capas más desfavorecidas de la población, en especial por lo que respecta a los productos de primera necesidad.

73. Se debe prever el suministro a los centros médicos y a los circuitos de distribución de medicamentos genéricos esenciales, a un precio asequible.

74. Para los grupos desfavorecidos y más afectados por el proceso de estabilización económica, se deben poner en marcha mecanismos de protección y revalorización que permitan su integración en el proceso de desarrollo.

### Salud

75. El objetivo que hay que alcanzar es el acceso de la población a un servicio de salud básica de calidad. En particular sería necesario prever la rehabilitación de los establecimientos sanitarios básicos en el marco de los distritos de salud, asegurar el suministro de estructuras sanitarias públicas, desarrollar la participación financiera de las poblaciones en los costos de los medicamentos, pero en la medida de sus posibilidades. Está previsto asimismo destinar los recursos necesarios para los actores de la prevención y la lucha contra enfermedades como el paludismo, las enfermedades diarreicas, la tuberculosis, las enfermedades de transmisión sexual y el SIDA y la bilharziasis.

---

<sup>2</sup> En la terminología actual, se prefiere utilizar la expresión "reducción de la pobreza". La idea básica es que no existe estrictamente hablando "pobreza" sino "dificultades extremas": *Ny Malagasy dia tsy mahantra fa sahirana*. Ello no impide que algunas familias vivan en la pobreza absoluta.

### **Educación y formación**

76. El objetivo prioritario es generalizar la enseñanza primaria, mejorar su calidad, rehabilitar las infraestructuras y reforzar las capacidades del personal docente.

77. Se debe dinamizar nuevamente la campaña de alfabetización. Está previsto alcanzar una tasa de escolarización del 70% en 2000 y del 97% en 2005.

### **Sostenibilidad de los objetivos ya definidos**

78. Entre los objetivos definidos con anterioridad al período que abarca este segundo informe, que siguen siendo los objetivos de referencia permanente, conviene citar la política nacional de población para el desarrollo económico, de que se ocupa la Ley N° 90-030, de 19 de septiembre de 1990, y los objetivos para 2000 adoptados con ocasión de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, en particular:

- Reducir en un tercio las tasas de 1990 de mortalidad infantil y de mortalidad de los niños menores de 5 años, o situarlas entre 50 y 70 por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente;
- Reducir a la mitad en relación a 1990 la malnutrición moderada y grave de los niños menores de 5 años;
- Garantizar a todas las familias el acceso al agua potable y al saneamiento;
- Generalizar la educación básica y lograr que por lo menos el 80% de los niños finalicen el ciclo de enseñanza primaria;
- Mejorar la protección de los niños que viven en condiciones particularmente difíciles.

### **3. Principales reformas legislativas**

79. Cabe mencionar diversas disposiciones legislativas nuevas. La enumeración que figura a continuación no es exhaustiva y debe completarse con las otras leyes y decretos que aparecen en los capítulos correspondientes del informe.

80. Trabajo y leyes sociales

- Ley N° 94-029, de 25 de agosto de 1995, sobre el Código de Trabajo;
- Ley N° 94-026, de 17 de noviembre de 1994, sobre el Código de Protección Social;
- Ley N° 94-027, de 17 de noviembre de 1994, sobre el Código de Higiene en el Trabajo y Entorno Laboral.

81. Educación

- Ley N° 94-033, de 13 de marzo de 1995, sobre la orientación general del sistema docente;

- Decreto N° 97-1400, de 10 de diciembre de 1997, sobre la adopción de un programa nacional para la mejora de la enseñanza;
- Orden N° 6743/98 sobre la reorganización de la enseñanza privada;
- Decreto N° 98-433 sobre el estatuto de la enseñanza general privada.

82. Salud pública

- Decreto N° 95-587, de 5 de septiembre de 1995, sobre la adopción de la política nacional de lucha contra los trastornos derivados de la carencia de yodo;
- Decreto N° 97-657, de 7 de mayo de 1997, relativo a la creación, atribuciones y funcionamiento del Comité Nacional de Jornadas Nacionales de Vacunación;
- Ley N° 97-044 sobre las personas con discapacidad;
- Decreto N° 98-145, de 12 de febrero de 1998, por el que se fijan las orientaciones generales de la política nacional de salud.

83. Sociedad civil

- Ley N° 96-030, de 14 de agosto de 1997, sobre el régimen particular de las organizaciones no gubernamentales;
- Decreto N° 98-711 por el que se establecen las modalidades de aplicación de la ley anterior.

84. Lucha contra los estupefacientes

- Ley N° 97-039, de 4 de noviembre de 1997, sobre la lucha contra los estupefacientes, las sustancias psicotrópicas y los precursores en Madagascar;
- Decreto N° 98-722 sobre la creación, organización y funcionamiento de la Comisión interministerial de coordinación de la lucha contra las drogas.
- Código Penal y Código de Procedimiento Penal;
- Ley N° 97-036, de 30 de octubre de 1997, relativa a la defensa de las partes, la investigación preliminar y la detención preventiva durante las diligencias judiciales y la instrucción.

85. Varios

- Orden N° 784 FIVREN/DLA/95, de 23 de agosto de 1995, sobre la creación de una plataforma municipal de la infancia en el municipio urbano de Antananarivo;
- Decreto N° 96-1282, de 18 de diciembre de 1996, sobre la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

### **C. Cooperación con la sociedad civil**

86. Durante los últimos cinco años, las organizaciones, las instituciones y las entidades interesadas han acordado que la sinergia Estado-ayuda internacional-sociedad civil constituye la base más segura de la protección social de los niños.

87. Cada vez es más evidente que el Estado no desea desempeñar la función de Estado providencia y, pese a continuar asumiendo las responsabilidades derivadas de sus deberes de soberanía (infraestructuras, seguridad pública, lucha contra las principales endemias, protección del patrimonio nacional), poco a poco deja de participar en acciones sociales que deberían ser garantizadas gracias a una participación más efectiva y activa de la sociedad civil.

88. Por lo que se refiere a la ayuda internacional, bilateral y multilateral, ésta continúa llevándose a cabo en el marco de acuerdos globales con el Estado, pero dedicando sus mayores esfuerzos a la cooperación con la sociedad civil y el fortalecimiento de la capacidad de organización de esta última.

89. La expresión "sociedad civil" utilizada habitualmente se debe explicitar a causa de su reciente aparición y de su contenido impreciso. La sociedad civil se puede definir como el conjunto de organizaciones voluntarias y sin fines de lucro, legalmente declaradas, que actúa de una manera autónoma respecto de la sociedad política que se identifica con el Estado y sus entes, incluidas las fuerzas armadas, los partidos políticos y las organizaciones parapolíticas.

90. El proceso de liberalización de la vida política, cultural y asociativa a principios de la década de los noventa ha favorecido la aparición de esta sociedad civil compuesta de un mosaico de grupos, en especial: las asociaciones laicas y confesionales; las organizaciones no gubernamentales (ONG); las asociaciones de servicios; los colegios y las organizaciones profesionales; los sindicatos; las fundaciones; las agrupaciones oficiales y no oficiales (grupos familiares, de mujeres, y de niños).

91. El nuevo hecho destacado de estos últimos años es la movilización de elementos de la sociedad civil capaces de cooperar tanto con las instituciones de ayuda y de acción bilaterales y multilaterales como con los servicios especializados del Estado y de las administraciones descentralizadas.

92. Esta cooperación se ha revelado particularmente fructífera en las esferas siguientes: asistencia material a los grupos sociales más necesitados, entre los que se encuentran los niños en situación de supervivencia; ayuda en la lucha contra la pobreza; apoyo a la formación en materia de salud básica; creación de centros de acogida y de salud básica; creación de centros de acogida y de reeducación para los niños en situación difícil; animación de los barrios en las zonas pobres de las grandes ciudades.

93. La sociedad civil puede asimismo desempeñar una función importante mediante la creación de estructuras de diálogo entre el Estado y los grupos más necesitados de la población y la promoción de medidas de educación cívica y de formación de los trabajadores sociales.

94. Una movilización social de estas características sólo puede ser plenamente eficaz si, por una parte, existe un marco jurídico que permite dotar a las organizaciones de la sociedad civil de

prerrogativas y medios de acción y, por otra, las capacidades de organización "empresarial" se ven reforzadas gracias a una educación adecuada.

### **1. Mejora del marco jurídico**

95. Los elementos que pueden ser más dinámicos en la ayuda a la protección del niño son las ONG. La sigla "ONG" ha tenido rápidamente un éxito que no correspondía a la realidad del derecho positivo. Habitualmente se ha utilizado la denominación "ONG" para designar a las organizaciones extranjeras que disfrutaban de un acuerdo de establecimiento y ejercen sus actividades en la esfera social.

96. En 1998, el 57% de ONG extranjeras trabajaba en la protección de los niños, las acciones preventivas y la promoción de la salud; el 31,42% se preocupaba de la salud de la madre y del niño y el 14,28% intervenía en la planificación de la familia.

97. Más tarde, sin embargo, varias asociaciones civiles de derecho malgache han adoptado la denominación de "ONG", categoría jurídica que no existe en derecho malgache. La Ordenanza N° 60-133, de 3 de octubre de 1960, por la que se rigen las asociaciones (texto que se inspira en gran parte en la Ley francesa de 1901) era la única ley que regía las asociaciones, pese a que algunas adoptaban el nombre de "ONG".

98. La ordenanza consagra la libertad de asociación, da al grupo así formado una organización autónoma, sin fines de lucro. Según esta ordenanza, una asociación puede obtener una "declaración de utilidad pública" mediante un decreto.

99. La obtención de esta declaración depende de diversas condiciones: antigüedad, experiencia asociativa y naturaleza de las actividades y de los objetivos. A cambio, otorga a la asociación que la obtiene poderes de acción y prerrogativas más amplias.

100. Sin embargo, esta ordenanza ha sido considerada demasiado escueta e insuficiente por las asociaciones que, debido a los medios financieros y materiales de que disponen, la experiencia adquirida, el alcance y la naturaleza de sus actividades, las relaciones de asociación y cooperación técnica y financiera que mantienen con los organismos del Estado, o con las instituciones financieras bilaterales o multilaterales, o incluso con otras asociaciones extranjeras, necesitaban un marco jurídico más amplio.

101. Tras un debate que requirió la celebración de varios talleres nacionales y provinciales que reunieron a la práctica totalidad de las asociaciones malgaches, se aprobó la Ley N° 96-030, de 14 de agosto de 1997, sobre el régimen particular de las ONG en Madagascar. En su artículo 2, esta ley define así la ONG:

"A tenor de la presente ley, la ONG es una agrupación de personas físicas o jurídicas, autónoma, privada, estructurada, legalmente declarada y aceptada, sin fines de lucro, con vocación humanitaria, que ejerce de manera profesional y permanente actividades de carácter benéfico, socioeconómico, socioeducativo y cultural en forma de prestación de servicios o con miras al desarrollo humano duradero, la autopromoción de la comunidad así como la protección del medio ambiente.

Ejerce sus actividades siguiendo el principio de benevolencia, con imparcialidad, sin discriminación de raza, religión o afiliación política.

Dispone de recursos humanos, materiales y económicos para sus intervenciones."

102. La Ley de 14 de agosto de 1997 contiene diversas disposiciones particulares relativas a la creación de una ONG:

- La ONG debe ser aceptada por un comité departamental o regional que reúna a representantes del Estado y de las ONG;
- La organización interna de una ONG es similar a la de una asociación. Sin embargo, implica la existencia de una dirección y un interventor;
- Las ONG se reagrupan a nivel nacional y regional y pueden constituir colectivos.

103. El Decreto N° 98-711, de 2 de septiembre de 1998, fija las modalidades de aplicación de esta ley, en particular la composición del comité regional encargado de autorizar las solicitudes de autorización.

104. La sola lectura de la ley, que todavía no se ha aplicado a causa del carácter reciente del decreto de aplicación, suscita un cierto número de observaciones.

105. Aunque es cierto que las ONG se han convertido en agrupaciones específicas, que tienen una autonomía, medios de acción y actividades que los diferencian de las simples asociaciones, hay que reconocer que las modalidades de creación y autorización de las ONG son largas y complejas, por lo que no cabe duda de que a muchas agrupaciones les parecerá más fácil seguir siendo fieles al estatuto de asociación, y solicitar, si es preciso, que se les conceda una declaración de utilidad pública.

106. Por otra parte, las disposiciones particulares relativas a las ONG extranjeras son bastante restrictivas salvo que obtengan acuerdos particulares (artículos 37 a 39 de la ley).

107. Otras instituciones benéficas tienen sus propias reglas: este el caso especialmente de las organizaciones de beneficencia que dependen de las iglesias. En virtud de la separación entre Iglesia y Estado, éstas tienen la posibilidad de desarrollar actividades sociales con total independencia o actuar mediante capellanías.

## **2. Fortalecimiento de la capacidad de organización**

108. Desde el momento en que se establece una verdadera cooperación entre el Estado y las asociaciones, o entre las instituciones internacionales de ayuda y las ONG, es necesario que las asociaciones interesadas posean las siguientes cualidades: credibilidad, capacidad de organización y un personal motivado y capaz de desempeñar las funciones de gestión social y educativa.

109. En algunos casos, las asociaciones están sujetas a un contrato que constituye de alguna manera un pliego de condiciones: éstas reciben ayudas sustanciales y sus dirigentes reciben una

formación "en el puesto de trabajo" gracias a la presencia a su lado de colaboradores voluntarios que guían sus actividades y les transmiten sus conocimientos prácticos.

110. El UNICEF ha comprendido perfectamente la importancia de este apoyo a la formación; así, en particular, en la *Revista anual sectorial - Niños en situación particularmente difícil* (1996) se puede ver una valoración de un programa de apoyo al fortalecimiento de las capacidades nacionales, destinado a la plataforma municipal de la infancia de Antananarivo, a ONG que realizan acciones sociales en los barrios pobres de Antananarivo, Fianarantsoa y Mahajanga. Este programa fue el resultado de una asociación entre el UNICEF, la cooperación francesa, varias ONG internacionales (CARE, Handicap International), el Servicio de Estudios, Programación y Evaluación del Ministerio de la Población. La valoración era globalmente positiva.

111. Según una valoración reciente, las ONG nacionales llevan a cabo sus actividades de protección del niño y sobre todo de la salud en las siguientes esferas:

- Cuidados preventivos y curativos en los centros de salud y dispensarios bajo su responsabilidad o en las acciones en que participan (30,25%);
- Actividades de prevención y de cuidados colectivos en materia de salud materna e infantil (16,8%);
- Planificación de la familia (15,12%).

112. Habida cuenta de la creciente intervención de las ONG nacionales en asociación con el Estado, las administraciones municipales y las ONG internacionales, el UNICEF llevó a cabo una evaluación en vísperas de un plan de acción en 1997, durante un proceso de reflexión sobre una política de protección social para la infancia.

113. Esta evaluación se ha interesado sobre todo por los niños en situación particularmente difícil en los barrios pobres de Antananarivo y Antsirabe, y se refiere a las esferas de la salud, la educación básica y preprofesional.

114. La evaluación ha descubierto los siguientes puntos débiles:

- Retraso e insuficiencia en la entrega de materiales, suministros y equipos en relación a las necesidades expresadas;
- Fallo en el sistema de detección de niños en peligro de abandono escolar;
- Disfunción en la gestión del personal y del presupuesto;
- Falta de formación de los educadores; dificultades para encontrar financiación para reclutarlos;
- Lentitud de las gestiones administrativas;

- Algunos problemas en la coordinación entre ONG, a causa principalmente de las diferencias de medios de que éstas disponen.

115. En cambio, la evaluación ha permitido especificar los puntos fuertes, en particular:

- Buen funcionamiento de la IEC (información, educación y comunicación) en materia de salud reproductiva de los adolescentes;
- Concesión de ayudas materiales de las instituciones financieras internacionales o nacionales;
- Participación más tangible de las autoridades públicas.

116. De esta manera se mide el progreso de la cooperación con la sociedad civil en relación a períodos anteriores.

117. Evidentemente, esta cooperación no es nueva; tampoco ha hecho milagros, pero los progresos son sobre todo de carácter cualitativo: la sinergia entre sociedad civil, Estado e instituciones internacionales (ayuda multilateral o bilateral) es más efectiva. El Estado abandona poco a poco sus costumbres de Estado providencia, que quería hacerlo y dirigirlo todo. Sin embargo, las autoridades públicas, independientemente de que sean centrales, regionales o municipales, participan en un nuevo enfoque de la protección administrativa y social de la infancia.

118. En cuanto a las ONG, éstas se organizan más eficazmente, toman conciencia de la importante función que debe desempeñar una buena administración en las acciones sociales y saben cada vez mejor sacar partido del apoyo a la gestión y a la formación por parte de las instituciones de ayuda bilateral o multilateral.

#### **D. Infancia, problemas presupuestarios y ayudas internacionales**

119. La degradación de la situación económica y social, el aumento de la pobreza y los efectos indirectos de la evolución económica mundial han contribuido a que surjan importantes problemas de financiación en la esfera de la protección social del niño. Se ha concedido mayor atención a los problemas presupuestarios de la nación, y se han realizado considerables progresos en el marco de la ayuda internacional en materia de coordinación y "polarización" de las ayudas.

##### **1. Presupuesto nacional**

120. Los esfuerzos de ajuste emprendidos en 1997 han producido una clara mejora del clima económico del país. Los objetivos de crecimiento definidos en el documento-marco del programa económico se han alcanzado en conjunto e incluso a veces se han superado.

121. Si se analizan brevemente las repercusiones de estos programas sobre el presupuesto nacional, se constata globalmente una clara progresión de los créditos asignados a los ministerios preocupados directamente por la protección de la infancia: Ministerio de Educación, Ministerio de Sanidad, Secretaría de Estado de la Seguridad Pública, Ministerio de la Población, la

Condición Femenina y la Infancia, Ministerio de Juventud y Deportes, Dirección de Administración Penitenciaria y Enseñanza Vigilada (Ministerio de Justicia).

122. Se puede observar, por ejemplo, que el presupuesto básico del Ministerio de Educación experimentó en 1998 un aumento del 26,8% de sus créditos de funcionamiento en comparación con el presupuesto de 1997. El presupuesto del Ministerio de Sanidad registró un aumento del 16,21% y el de la Secretaría de Estado para la Seguridad Pública del 31%.

123. En la Ley de finanzas de 1998 figuran las cifras siguientes:

Ministerios	Ley de finanzas modificada en 1997	Proyecto de ley de finanzas de 1998
	(En francos malgaches (FMG))	
Ministerio de Enseñanza Secundaria y Educación Básica	235.498.568.000	332.500.077.000
Ministerio de Enseñanza Técnica y Formación Profesional	15.780.852.000	17.462.731.000
Ministerio de la Juventud y los Deportes	4.422.858.000	6.142.399.000
Ministerio de la Población, la Condición Femenina y la Infancia	8.486.740.000	6.173.644.000
Ministerio de Salud	119.961.444.000	139.029.257.000

124. Sin embargo, se puede constatar una ligera disminución de los créditos concedidos al Ministerio de la Población, la Condición Femenina y la Infancia, donde el importe de los créditos asignados a la Dirección de la Infancia y el Bienestar de la Familia es de 109.878.000 FRANCOS MALGACHES.

125. Por lo que respecta al Ministerio de Salud, de 1993 a 1998, los créditos abiertos en concepto de salud de la madre y el niño (sin desglosar) son:

1993	41.451.000 FMG
1994	47.451.000 FMG
1995	51.808.000 FMG
1996	46.008.000 FMG
1997	46.008.000 FMG
1998	50.000.000 FMG

126. Los créditos del Ministerio de Justicia merecen mención particular, en la medida en que los menores se encuentran detenidos en los establecimientos penitenciarios ya sea como procesados o como condenados, o permanecen en el centro de reeducación dependiente del Ministerio.

127. Al 16 de diciembre de 1998, los menores estaban repartidos de la siguiente manera:

- Centro de reeducación de Anjanamasina (reservado a los niños): 25;

- Establecimientos penitenciarios (sin desglosar): 65 condenados menores de los cuales 3 eran niñas; 347 procesados menores; 25 procesadas menores.

128. El presupuesto de la administración penitenciaria se integra en el presupuesto del funcionamiento del Ministerio de Justicia, que ascendía a 22.736.879.000 francos malgaches en 1997 y a 41.556.910.000 francos malgaches en 1998. Por consiguiente, se observa un notable aumento de los créditos del Ministerio de Justicia, que comprenden los de la administración penitenciaria para una población reclusa total de 19.163 detenidos (mientras que la capacidad de acogida es de 13.202).

129. Los créditos destinados a la protección de los niños que se encuentran detenidos son claramente insuficientes y la situación de los menores recluidos es crítica, habiéndose observado que el número de procesados menores (372) es anormalmente elevado.

130. No todos los niños menores sobre los que ha recaído una decisión del juez de menores se encuentran en detención. Cuando el juez de menores constata que éstos se hallan en peligro moral o físico o abandonados, puede dictar una resolución judicial de entrega a una persona de confianza o a un centro de acogida. En este caso, se benefician de una subvención de acogida procedente de un rubro particular del presupuesto del Ministerio de Justicia, los gastos de justicia penal, que son objeto del Decreto N° 62-314 de 28 de junio de 1962.

131. El Gobierno ha fijado por decreto esta subvención en 5.000 francos malgaches por día. En la actualidad 165 niños se encuentran colocados bajo este régimen.

132. Del examen global de las asignaciones presupuestarias destinadas a los ministerios directamente interesados en la protección del niño se desprenden las siguientes conclusiones:

- Habida cuenta de la evolución demográfica y del aumento del coste de la vida, las asignaciones presupuestarias concedidas a los ministerios son insuficientes;
- Sin duda, se ha hecho un esfuerzo indiscutible por aumentar cada año las asignaciones presupuestarias, pero este esfuerzo se ve absorbido precisamente por el aumento de la población infantil y la subida de los precios;
- Por otra parte, las cifras de asignaciones presupuestarias que se han podido recopilar no permiten obtener datos precisos sobre la cantidad destinada a la infancia.

## **2. Ayuda internacional**

133. Durante los últimos cinco años, la ayuda internacional ha conocido destacadas modificaciones.

134. En primer lugar, se ha diversificado y multiplicado. La ayuda de las instituciones internacionales procede principalmente del UNICEF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Unión Europea, el grupo del Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). La asistencia bilateral se ha visto reforzada gracias a la acción de la Misión francesa de ayuda y acción cultural (MAAC), la Agencia de los Estados Unidos para el

Desarrollo Internacional (USAID) y organismos pertinentes de países extranjeros tales como la GTZ (Alemania).

135. Hay que señalar la intervención cada vez más importante de Alemania, Suiza, Italia y el Japón. La ayuda bilateral se manifiesta asimismo a través de ONG extranjeras como l'Aumônerie catholique des prisons, Sentinelles, Médecins sans frontières o Scouts de France.

136. En segundo lugar, se ha realizado un esfuerzo considerable para coordinar esta ayuda tan diversificada y cuya introducción desordenada y mal orientada habría podido crear disfunciones en el esfuerzo de armonización de la ayuda a la infancia.

137. A este respecto, cabe señalar en particular la acción del UNICEF para redefinir los objetivos, iniciar acciones coordinadas entre los organismos estatales o municipales, las instituciones de ayuda multilateral o bilateral y las ONG extranjeras o nacionales.

**a) UNICEF**

138. El UNICEF ejecuta un plan marco de operaciones para el programa de cooperación 1996-2000 cuyas disposiciones tienen su fuente de interpretación en un acuerdo concluido con el Gobierno el 15 de mayo de 1987. Este plan marco es susceptible de modificaciones de mutuo acuerdo y de adiciones en forma de programas complementarios.

139. Las modificaciones del plan marco se realizan generalmente con ocasión de los exámenes en mitad de período.

140. En su versión inicial, los objetivos globales del programa de cooperación para 1996-2000 eran los siguientes:

- Reducción del 114‰ al 76‰ de la tasa de mortalidad infantil y del 166‰ al 111‰ de la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años;
- Reducción de la tasa de malnutrición moderada y severa en los niños de 0 a 5 años del 40 al 20%.

141. Los objetivos sectoriales comprendían la salud, la nutrición, la educación, el acceso al agua potable y el saneamiento del entorno vital, la protección de los niños en situación particularmente difícil, la mejora de la condición social y jurídica de las niñas, las intervenciones de emergencia.

142. Las acciones sectoriales se sitúan en el marco del Programa nacional de acción para la recuperación social y se llevan a cabo en colaboración con otras agencias internacionales o bilaterales y las ONG extranjeras y la sociedad civil.

143. En el cuadro que figura a continuación se expone la contribución del UNICEF a proyectos de salud y nutrición de 1993 a 1997 y en 1998.

Proyecto de salud	1993	1994	1995	1996	1997
	(En miles de dólares EE.UU. -1 \$ = 5.395 FMG)				
Salud de la madre y el niño	2.470,9	1.341,8	1.751,7	1.018,6	1.476,4
FIB/IB <sup>a</sup>	503	499,9	1.016,2	612,9	421,3
Paludismo	42,5	5,7	3,2	-	-
SIDA	64,1	38	79,7	30,3	19,6
Apoyo al programa	-	-	-	159,4	125,4
<b>Total</b>	<b>3.080,5</b>	<b>1.885,4</b>	<b>2.850,8</b>	<b>1.821,2</b>	<b>2.042,7</b>

1998		
Proyectos de salud	Gastos en dólares EE.UU.	Gastos en francos malgaches
FIB/IB <sup>a</sup>	697.131	3.733.136.505
Salud de la madre y el niño	1.899.876	10.173.835.980
SIDA	100.266	536.924.430
<b>Total</b>	<b>2.697.273</b>	<b>14.443.896.915</b>

<sup>a</sup> FIB/IB: *Fahasalamana Iraisam-Bahoaka* (salud con la participación comunitaria)/Iniciativa de Bamaco.

Proyectos de nutrición	1993	1994	1995	1996	1997
	(En miles de dólares EE.UU.)				
Anemia	108,3	92,5	150	-	-
Trastornos derivados de la carencia de yodo	171,7	274,3	350,6	180,2	101,2
Control de la nutrición basada en la comunidad	67	127,1	98,7	249,9	206,1
Nutrición general	79	154,8	217,7	-	-
Apoyo al programa	200,3	11,2	31,7	112,6	89,8
<b>Total</b>	<b>626,3</b>	<b>659,9</b>	<b>848,7</b>	<b>542,7</b>	<b>397,1</b>

1998		
Proyectos de nutrición	Gastos en dólares EE.UU.	Gastos en francos malgaches
Nutrición basada en la comunidad	217.137	1.162.822.185
Trastornos derivados de la carencia de yodo	111.867	599.047.785
<b>Total</b>	<b>329.004</b>	<b>1.761.869.970</b>

#### b) USAID (Estados Unidos)

144. La USAID interviene en el marco del programa "Participación y pobreza" que ha sido objeto de un convenio de subvención suscrito entre el Gobierno malgache y los Estados Unidos.

145. A continuación se dan algunos ejemplos de intervenciones de la USAID.

<b>Proyecto "Tiempo de vida del niño"</b>	<b>Duración</b>	<b>Objeto</b>	<b>Importe en dólares EE.UU.</b>
CRS/FACS	De 1996 a 1999 (cuatro años)	Reducir la tasa de mortalidad infantil y mejorar la seguridad alimentaria mediante el proyecto "Supervivencia del niño"	868.000
Con el UNICEF	De 1994 a 1998 (cinco años)	Programa ampliado de vacunación	1.236.000 900.000
Peace corps	De 1998 a 2002 (cinco años)	Adoptar un comportamiento que contribuya a la supervivencia del niño mediante la información, la educación y la comunicación	1.641.625

<b>Proyecto "Supervivencia del niño"</b>	<b>Duración</b>	<b>Objeto</b>	<b>Importe en dólares EE.UU.</b>
BASICS	De 1997 a 1998 (dos años)	Asistencia técnica a los proyectos "Supervivencia del niño"	2.536.000
AAPS/PCIME	De 1997 a 1998 (dos años)	Mejorar la supervivencia de los niños de 0 a 5 años	200.000
AAPS/Antsirabe	De 1997 a 1998 (dos años)	Mejorar la supervivencia de los niños de 0 a 5 años	71.067
AAPS/Fianarantsoa	De 1997 a 1998 (dos años)	Mejorar la supervivencia de los niños de 0 a 5 años	60.476
Care Touch 2000	De 1996 a 1999 (cuatro años)	Mejorar la situación de los niños de 0 a 5 años (20.000 niños escogidos en 22 <i>fokontany</i> )	2.460.000

**c) GTZ (Alemania)**

146. El proyecto de fortalecimiento de la salud básico, en el marco de la cooperación técnica, no dispone de dotación presupuestaria reservada específicamente a las actividades relacionadas con el niño. Sin embargo, el proyecto trabaja desde 1987 en la esfera de la revitalización de los centros de salud básica con el fin de dar acceso a los cuidados a los grupos destinatarios de mujeres y niños.

147. Desde 1998, la GTZ ha emprendido actividades de gestión de las enfermedades del niño en colaboración con la OMS y el UNICEF (20 millones de francos malgaches para la capacitación de formadores en julio de 1998).

**d) Misión Francesa de Cooperación y Acción Cultural**

148. Las intervenciones han sido numerosas e importantes y revisten diversas formas, por ejemplo:

- Resurgimiento del uso y la enseñanza del francés: 19,1 millones de francos franceses;
- Programa de fortalecimiento del sistema docente malgache: 30 millones de francos franceses.

**e) Apoyo al sistema educativo**

149. Conviene citar las intervenciones siguientes:

<b>Patrocinador</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Importe</b>
Banco Africano de Desarrollo	Fortalecimiento de las estructuras docentes	14.530.000 unidades de cuenta FAFD
Banco Africano de Desarrollo	Apoyo al programa de mejora cualitativa del sistema docente malgache	24.000.000 US\$
Asociación Internacional de Fomento	Crédito para el fortalecimiento del sistema docente desde 1990	39.000.000 US\$
PNUD	Apoyo a la reforma de la educación	500.000 US\$
FNUAP	Introducción de la educación en materia de población en el sistema escolar	500.000 US\$
UNICEF	Generalización de la educación nutricional y de actividades productivas	4.000.000 US\$

**E. Disparidades regionales**

150. El primer informe de Madagascar fue la ocasión de presentar el territorio de esta gran isla y caracterizar las diferentes regiones: las montañas, la región costera del oeste que desciende en pendiente suave desde las montañas hasta el canal de Mozambique, la estrecha banda de terrenos sedimentarios que descienden bruscamente desde las montañas hasta el océano Índico, la región del noreste y el sur, una región árida, de débil pluviometría y caracterizada por una larga estación seca.

151. El presente informe no volverá a tratar de la geografía. En cambio, debe mencionar los nuevos factores que refuerzan las disparidades regionales derivadas de la geografía.

**1. Degradación de las infraestructuras viarias**

152. Varias regiones sufren la degradación de su infraestructura viaria. Los habitantes de las regiones aisladas o incomunicadas reivindican la rehabilitación de las carreteras que conducen a sus colectividades locales. Constatan asimismo que esta degradación es la fuente de su pobreza; en efecto:

- No es posible dar salida a los productos locales que difícilmente se venden a precios justos; el precio de los fertilizantes no deja de aumentar; los agricultores saben que el buen estado de una carretera facilita la circulación de las personas y los bienes y reduce los gastos de transporte.
- Los productos de primera necesidad son difíciles, si no imposibles de encontrar; en todo caso, su precio es elevado y supera a menudo las posibilidades de compra del campesino.
- El estado de salud de la población, sobre todo la del grupo más vulnerable, los niños, se agrava; la circulación de los grupos móviles de vacunación es cada vez menos frecuente o resulta imposible; el abastecimiento de medicamentos de los centros de salud básica resulta muy difícil o se ve interrumpido; los establecimientos sanitarios ya no están en condiciones de funcionar.
- La población y en particular los niños sufren malnutrición. El personal médico, habituado a instruir y aconsejar sobre la alimentación de los niños, ya no puede realizar visitas. La malnutrición lleva a menudo a la mortalidad.

## **2. Degradación de las instalaciones sanitarias**

153. La degradación de las instalaciones afecta inexorablemente a la calidad de los cuidados a los que tienen derecho los niños. Un proverbio malgache dice: "La salud es la primera riqueza" (*Ny fahasalamana no voalohan-karena*). No se trata únicamente de degradaciones materiales sino también de la degradación de la calidad y la cantidad del personal. El Estado se ha visto obligado a congelar la contratación de funcionarios y agentes públicos por motivos presupuestarios. Esta situación ha contribuido a disminuir los efectivos de personal en activo.

154. Por otra parte, la inseguridad en el campo y las condiciones de vida cada vez más difíciles desmotivan a los agentes de salud. En determinadas épocas difíciles ha habido que proceder al cierre de centros de salud básica.

## **3. Inseguridad en el campo**

155. La acentuación de la pobreza y la disminución de la presión social han provocado un aumento de la inseguridad: los actos de bandidaje, los robos de bóvidos (verdadera plaga social), los robos y la destrucción de cosechas se multiplican, lo que contribuye al abandono de algunas aldeas y a los movimientos de migración. Los niños, que ya se encuentran en una situación de supervivencia, sufren esta inseguridad y sus consecuencias.

## **4. Pérdida de alumnos**

156. Sacrificando el interés superior del niño, algunos padres prefieren que sus hijos permanezcan con ellos para ayudarlos en las tareas cotidianas. Sin embargo, la principal causa de la pérdida de alumnos es la pobreza. En particular en las regiones desfavorecidas, los padres no tienen la posibilidad de hacer frente ni siquiera a los pequeños gastos de una escolaridad, pese a todo gratuita, y sacan a sus hijos de la escuela en cuanto saben leer y escribir. Otros niños tienen la suerte de asistir a la escuela hasta la obtención del certificado de estudios primarios

elementales. Los niños que podrían seguir estudios secundarios se ven desalentados por el alejamiento geográfico del colegio de enseñanza general más cercano. En ciertas regiones, algunos padres llegan a dar bueyes a los maestros o a los responsables de la escolarización con el fin de que no censen a sus hijos para su inscripción en la escuela.

157. Se observa así un claro retroceso de las condiciones de escolarización pese a los esfuerzos desplegados por los ministerios competentes: pérdida de alumnos, pobreza, degradación de la infraestructura, clases hacinadas, mala distribución de los cuerpos docentes.

## **5. Desastres naturales**

158. Cabe recordar que los desastres naturales que se producen a nivel regional o nacional, como una serie de depresiones atmosféricas y ciclones (algunos ciclones vuelven dos veces a la misma región), destruyen las estructuras básicas, alejan a las poblaciones y todo ello en un contexto socioeconómico que hace difícil la llegada de ayuda de emergencia, el suministro de alimentos y la rehabilitación de las infraestructuras escolares o sociales.

159. Además, algunas regiones, en particular el sur de Madagascar, han sufrido una sequía excepcional, que ha afectado gravemente a los cultivos de alimentos y a la supervivencia del ganado.

160. Por último, desde hace años, algunas regiones sufren la invasión excepcional de langostas devastadoras, contra las que los medios de defensa se han mostrado insuficientes o lentos a la hora de dar resultados.

161. Esta situación ha acrecentado las disparidades regionales, al sumarse a las derivadas de la naturaleza. Si las tierras altas se han librado relativamente de ella, algunas regiones, tras sufrir una sequía excepcional, se encuentran en la actualidad inundadas como consecuencia de las fuertes lluvias. En otras regiones, la acumulación de desastres ha incrementado la inseguridad y, en consecuencia, el abandono de las aldeas por sus habitantes.

## **6. Soluciones**

162. Los poderes públicos no subestiman la gravedad de estas disparidades y han adoptado medidas para corregirlas en las esferas jurídica, de obras públicas, de salud y de enseñanza primaria y básica.

### **a) Esfera jurídica**

163. Se han establecido estructuras jurídicas o están en fase de creación. El primer informe ya había mencionado los esfuerzos de descentralización efectiva. La Constitución revisada de 1998 permite la creación de provincias autónomas con personalidad propia y autonomía financiera.

164. Según el artículo 2 de la Constitución, estas provincias autónomas son Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina y Toliara.

165. Según el artículo 127, cada provincia autónoma gestiona libre y democráticamente sus propios asuntos en el marco de la ley estatutaria adoptada por el Consejo Provincial y con arreglo a las normas fijadas por una ley orgánica.

166. La separación de poderes es neta y clara en las provincias autónomas. Según el artículo 130 de la Constitución, en las provincias autónomas, las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional son ejercidas por órganos distintos.

167. Los artículos 131, 132 y 133 definen estos poderes. La provincia autónoma está dirigida por un gobierno compuesto de un gobernador y de comisionarios generales. Así pues, el Gobierno asegura la función ejecutiva. El Gobernador es elegido por el Consejo Provincial y nombra a los comisarios generales.

168. La función legislativa está garantizada por el Consejo Provincial. La ley estatutaria de la provincia autónoma define su composición, su funcionamiento y sus modalidades de elección.

169. La función jurisdiccional deriva de la competencia exclusiva de los tribunales jurídicos, administrativos y financieros.

170. Según el artículo 131.1, las esferas que interesan específicamente a las provincias autónomas derivan de su propia competencia, a saber, la administración de las colectividades locales, la organización de las oficinas y los organismos administrativos de carácter provincial, la policía urbana y rural, las ferias y los mercados, los servicios públicos de interés provincial y las subvenciones para estudios y las bolsas provinciales.

171. Por el contrario, según el artículo 135, son competencia exclusiva del Estado: la nacionalidad; las relaciones internacionales; la justicia; la defensa nacional; la seguridad interna; los recursos estratégicos; la moneda; las finanzas y las aduanas; la transferencia de propiedad de empresas del sector público al sector privado y viceversa; la garantía de los derechos y las libertades fundamentales.

172. El resultado que se espera de estas nuevas estructuras jurídicas es una mejor distribución de las asignaciones presupuestarias, que atenúe las disparidades regionales y garantice un reparto equitativo de los recursos nacionales.

## **b) Obras públicas**

173. El Ministerio de Obras Públicas, gracias a un plan de acción a corto plazo en el marco del programa de política general del Gobierno, contribuye a solucionar el problema de las disparidades regionales. Su objetivo es acabar con el aislamiento de todas las regiones del territorio de Madagascar y, en consecuencia, facilitar la circulación de las poblaciones y los bienes.

174. Por consiguiente, la política en materia de carreteras adoptada por el Gobierno tiene principalmente como objetivo la selección de las carreteras que hay que rehabilitar en un plazo breve. Este objetivo es prioritario. Por ello, el Ministerio de Obras Públicas ha realizado estudios y ha repartido las carreteras interregionales que se incluyen en la red prioritaria (17.283 km) de la siguiente manera:

- Provincia autónoma de Antananarivo: están previstos 73 tramos por un total de 2.589 km;

- Provincia autónoma de Fianarantsoa: 82 tramos, 4.278 km;
- Provincia autónoma de Antsiranana: 23 tramos, 1.490 km;
- Provincia autónoma de Toamasina: 17 tramos, 1.926 km;
- Provincia autónoma de Toliara: 27 tramos, 3.579 km;
- Provincia autónoma de Mahajanga: 26 tramos, 3.421 km.

**c) Salud**

175. Asimismo el Ministerio de Salud, para hacer realidad su lema "Salud para todos en 2000", orienta su acción hacia la reducción de las disparidades regionales en materia de establecimientos sanitarios y de personal de salud.

**Establecimientos sanitarios**

176. En la actualidad se cuenta con 2.199 establecimientos sanitarios, que van desde los centros de salud básica de primera categoría (CSB1) a los centros hospitalarios de distrito (CHD) y los centros hospitalarios regionales (CHR).

177. La provincia autónoma de Antananarivo dispone de 111 CSB2. En otras palabras, se prestan servicios sanitarios a sus 19 *fivondronana* (distritos). Existen 275 CSB1, 13 CHD1, 4 CHD2 y 13 centros hospitalarios universitarios, o sea, un total de 416 establecimientos.

178. La provincia autónoma de Antsiranana dispone de 198 establecimientos. Los CSB1 son 164. En los 9 *fivondronana*, se hallan los CSB2. Vohemar, Andapa y Ambanja disponen de 5 CSB2 cada uno. Cuatro *fivondronana* disponen de un centro hospitalario de distrito de primera categoría cada uno. En otros tres *fivondronana* se encuentran 3 CHD2. En Antsiranana I se ha instalado el único centro hospitalario regional de la provincia autónoma. En esta zona norte de Madagascar, todavía no se han creado establecimientos especializados ni centros hospitalarios universitarios.

179. La provincia autónoma de Fianarantsoa cuenta con 482 establecimientos. Los 362 CSB1 se encuentran en todos los *fivondronana*. Tres *fivondronana* no cuentan con CSB2, que suman un total de 28. Fianarantsoa dispone de 16 CSB2, 16 CHD1, 5 CHD2 y 1 CHR.

180. La provincia autónoma de Mahajanga cuenta con 348 establecimientos, de los cuales 305 son CSB1, 33 CSB2, 7 CHD1 y 1 CHD2. Junto con la capital, es la única provincia autónoma que dispone de 2 centros hospitalarios universitarios.

181. La provincia autónoma de Toamasina está dotada de 410 establecimientos, de los cuales 328 son CSB1, 65 CSB2, 10 CHD1, 6 CHD2 y 1 CHR.

182. La provincia autónoma de Toliara cuenta con 345 establecimientos. Existen CSB1 en todos los *fivondronana*. Existen 40 CSB2, 15 CHD1, 4 CHD2 y 1 CHR.

183. El Ministerio de Salud acaba de realizar un esfuerzo considerable en favor de los establecimientos sanitarios, no solamente por lo que se refiere al aumento del número sino también a la mejora de la calidad: se ha dotado a varios CHD1 de un médico especialista.

### **Personal de salud**

184. El Ministerio de Salud ha adoptado dos medidas: ha efectuado una redistribución de su personal y ha realizado algunas contrataciones.

185. La redistribución del personal consiste en repartir equitativamente el personal existente entre todos los establecimientos sanitarios de la gran isla.

186. En 1997, el Ministerio propuso 734 puestos en toda la isla, de los cuales 664 ya han sido cubiertos. Así, para la provincia autónoma de Antananarivo, se han asignado 163 puestos, 71 para Antsiranana, 78 para Fianarantsoa, 111 para Mahajanga, 124 para Toamasina y 117 para Toliara.

187. En 1998, el personal del Ministerio de Salud se redistribuyó de la siguiente manera:

Antananarivo		Antsiranana		Fianarantsoa		Mahajanga		Toamasina		Toliara		Total		Total General
Central	DIRDS	Central	DIRDS	Central	DIRDS	Central	DIRDS	Central	DIRDS	Central	DIRDS	Central	DIRDS	
37	107	20	51	17	61	11	101	22	102	28	89	131	511	642

188. Pese a las limitaciones presupuestarias y a las consecuencias de la congelación momentánea de los efectivos del sector público, el Ministerio de Salud se ha beneficiado de medidas especiales que le han permitido contratar a 273 personas en 1997, de las cuales 39 eran médicos generalistas y 190 miembros del personal paramédico; en 1998, se contrató a 427 personas, de las cuales 240 eran médicos y 187 miembros del personal paramédico; en 1999, estaba en marcha la contratación de 702 médicos.

189. Por consiguiente, se ha realizado un esfuerzo significativo en la esfera de la cobertura sanitaria, en el sentido de una disminución destacada de las disparidades regionales.

190. Se espera que en 1999 se alcance el objetivo del Gobierno (dotar a cada ayuntamiento de un dispensario).

### **d) Enseñanza primaria y básica**

191. En esta esfera, el Gobierno y en particular el Ministerio de Educación Secundaria y Educación Básica han realizado esfuerzos importantes, en condiciones difíciles y a menudo en las regiones más necesitadas, en situación de penuria.

192. El cuadro que figura a continuación describe la situación de la enseñanza primaria y básica en 1997 y 1998.

Provincias	Escuelas funcionales		Personal docente		Alumnos			
	Públicas	Privadas	Público	Privado	Público		Privado	
					Niños y niñas	Niñas	Niños y niñas	Niñas
Antananarivo	2.389	1.874	8.122	7.313	370.122	178.699	237.139	116.352
Fianarantsoa	2.815	538	7.309	1.602	323.545	157.150	64.225	3.552
Toamasina	2.020	103	5.163	1.049	317.053	149.972	42.212	22.753
Mahajanga	1.419	98	3.052	706	182.151	87.961	26.315	12.274
Toliara	1.076	317	1.454	825	142.260	72.998	46.909	24.635
Antsiranana	891	98	1.879	559	146.325	72.692	22.528	11.565

193. Gracias a los créditos del Programa de inversiones públicas (PIP), se rehabilitaron 39 establecimientos escolares en 1998, de los cuales 11 en la provincia de Fianarantsoa y 6 en la provincia de Toliara. Se trataba en su mayoría de escuelas que empezaban a deteriorarse, pero también de edificios destruidos por los ciclones.

194. Por otra parte, los departamentos ministeriales competentes llevan a cabo una redistribución del personal docente. Se observa así que, pese a las limitaciones presupuestarias a nivel nacional, se han realizado importantes esfuerzos para atenuar los desequilibrios y las desigualdades en materia de recursos en el interior del país.

195. Con motivo de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995, se seleccionaron, entre otros, dos objetivos: la lucha contra la pobreza y la promoción de los grupos sociales desfavorecidos, marginados y aislados, entre los cuales se encuentran las categorías de niños establecidas por la Convención sobre los Derechos del Niño. Las acciones que se acaban de mencionar y que se emprenderán en los próximos años contribuyen a alcanzar estos objetivos.

## F. Difusión de la Convención

196. Ya se mencionaron en el primer informe las actividades de movilización social, de sensibilización de adultos y de información sobre la Convención. No sólo se han prolongado esas acciones, en particular en las ciudades remotas y en las zonas rurales, sino que a ellas han venido a añadirse otras nuevas.

### 1. Actividades en curso

#### Traducción

197. Se han redoblado los esfuerzos por traducir y dar a conocer mejor las disposiciones de la Convención.

198. De hecho, las instituciones públicas, las administraciones territoriales, las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno y, de manera general, la sociedad civil ya cuentan con una traducción de la Convención, aparecida en el *Boletín Oficial* al mismo tiempo que la versión francesa. Hay que reconocer, sin embargo, que la versión en la lengua nacional presenta algunas dificultades de comprensión. La traducción es totalmente correcta, pero el

lenguaje jurídico y técnico que se emplea en ella no siempre está al alcance de quienes están poco familiarizados con las cuestiones jurídicas. Ha sido, pues, preciso redactar un texto más sencillo, que sólo podía ser un resumen al alcance al menos de los educadores y los animadores.

199. Esa dificultad se superará fácilmente cuando den frutos los esfuerzos desplegados para vulgarizar el lenguaje jurídico malgache.

200. Otro problema que se plantea es el de las variantes dialectales que se emplean en cada región. Casi la totalidad de la población malgache comprende y habla el idioma clásico común, pero existen dialectos que constituyen un instrumento de transmisión del pensamiento, de las ideas y de los conocimientos en ciertas regiones.

201. Esos dialectos podrían incluso recibir un nuevo impulso cuando se creen las provincias autónomas. Desempeñan además una función doble que tiene su importancia en la difusión de la Convención. Permiten a los animadores dar mejor a conocer las disposiciones de la Convención a las madres y los niños en las regiones alejadas de los grandes centros. Contribuyen por otra parte a enriquecer la lengua clásica. No es raro, en efecto, que una expresión dialectal sea más precisa y encierre más significado que una expresión culta del malgache clásico común.

### **El mes de la infancia**

202. Se ha implantado la tradición de organizar en el mes de junio toda una serie de manifestaciones, tanto en las grandes ciudades como en las zonas rurales. En este sentido, se observan distintas tendencias.

203. Se organizan por una parte visitas a los centros de acogida para niños, con los repartos habituales, y por otra se reúne a los niños de la calle para tomar las comidas en común o para distribuir ropa o incluso para participar en juegos educativos o momentos de descanso.

204. También, y se trata de una nueva tendencia, se forman círculos de reflexión en las iglesias o en las agrupaciones organizadas de la sociedad civil para sensibilizar a los adultos a los problemas de la infancia y a la aplicación de la Convención. Por ejemplo, dentro de la sociedad de servicios médicos o en el marco de las actividades de la Academia de Ciencias, Artes y Humanidades se organizan sesiones de presentación de ponencias sobre problemas específicos, como la recuperación nutricional de los niños discapacitados, la detección de los efectos perniciosos en la infancia de los malos tratos o las causas de la pérdida de alumnos. Se observa un esfuerzo por ahondar en los problemas, que en su mayor parte guardan relación con conocimientos específicos o encuestas sociológicas.

205. las conclusiones de esas ponencias se publican en revistas y periódicos y algunas dan pie a la celebración de mesas redondas en las que intervienen los medios de comunicación.

### **Instrucción cívica**

206. El Ministerio de Enseñanza Secundaria y Educación Básica procedió a una reforma de los programas escolares. Dedicó un lugar importante a las cuestiones relativas a la Convención y en particular a las que afectan a los derechos del niño.

207. La asignatura de "instrucción cívica" ha experimentado un gran cambio. Se ha convertido en asignatura autónoma con el nombre de "educación cívica", a fin de darle más envergadura y consideración.

208. De esta manera, en las escuelas primarias se enseña en malgache con el nombre de "*Fanabeazana sy fampivelarana ny maha olo-mendrika*" (literalmente "educación y desarrollo de la dignidad humana").

209. La Dependencia de Estudio e Investigación Pedagógicas acaba de editar un manual de la educación cívica que se enseña, dedicado a cinco temas:

- La vida escolar y social: aquí se habla no sólo de la necesidad de la escolarización, sino también del código de la circulación o de los impuestos;
- La nación y el Estado: estructura y organización;
- Los derechos humanos: principios generales, los derechos del niño, las libertades fundamentales;
- La protección del medio ambiente;
- las relaciones internacionales.

210. La educación cívica que se imparte en las escuelas malgaches es hoy día una asignatura de pleno derecho.

## **2. Nuevas actividades**

211. Hay que mencionar en primer lugar la mayor participación de las ONG -que se han convertido en importantes transmisoras de comunicación- en las actividades de animación y de asistencia educativa, así como en el marco del programa de movilización social. Se ha podido, pues, recurrir a la técnica de los mensajes haciendo intervenir elementos del desarrollo, de la vida, e incluso de seguimiento, como la terapia de rehidratación oral y el programa de vacunación, la limpieza a todos los niveles, la lucha contra la contaminación del agua, las sales yodadas, etc.

212. La creación de una plataforma municipal de la infancia para la ciudad de Antananarivo por Decreto de 23 de agosto de 1995 brindó la oportunidad de reunir a personas directamente afectadas, a las ONG y a las instituciones internacionales que deseaban hacer fondo común de esos esfuerzos a favor de los niños en situaciones particularmente difíciles de la aglomeración de Antananarivo. Los fundadores quisieron también que la plataforma sirviera de centro de información para la población y los propios niños. La actuación del UNICEF fue determinante en la creación y establecimiento de la plataforma.

213. Otra iniciativa especialmente interesante del UNICEF, con la ayuda de algunas ONG, fue la Asamblea del congreso de los niños. Se reunió a niños de la calle y se los consideró como verdaderos niños-ciudadanos llamados a dar su opinión, los cuales con toda libertad manifestaron sus expectativas y esperanzas. La empresa, que no estaba exenta de riesgos

(indiferencia, resignación o una cierta indisciplina y desorden), fue un éxito y es de desear que se perpetúe. Los niños se expresaron en su idioma y con la libertad deseada. De esta manera, rechazaron la denominación que se les daba de "Quat'mis" y prefirieron que se los llamara "Boay Kely" -expresión difícilmente traducible que encierra el concepto de la conciencia de su debilidad física (*kely* = pequeño) y también la conciencia de su personalidad de niños ciudadanos.

214. Otra iniciativa fue la de un grupo motivado de juristas-abogados y magistrados reunidos en la Federación Nacional de Asociaciones para la Salvaguarda y Protección de la Infancia y la Juventud que redactó una guía de protección de la infancia. Se trata a la vez de lo siguiente: de un recordatorio destinado a todas las personas directamente interesadas debido a su profesión o a su vocación de beneficencia o incluso a su función social, en la protección y en la salvaguarda de los derechos del niño, y de un manual resumido, más apropiado para informar a las familias, los padres y, en general, a todas las personas que tienen niños a cargo.

215. El equipo de redacción de la guía se ha esforzado por evitar dos escollos: querer decir demasiado y poner en peligro la buena comprensión de la guía introduciendo análisis técnicos demasiado complejos o, por el contrario, induciendo al lector a error por omisión al simplificar en exceso. La guía consta de ocho apartados: el niño y su individualización, el niño en el seno de la familia; los niños en situación de crisis; las formas de protección y de sustitución; el niño en el medio escolar; el niño en el trabajo; el niño y la salud; y el niño en situaciones particularmente difíciles.

216. Se decidió que se haría una evaluación de la repercusión real de la guía de protección de la infancia una vez distribuida a diversas ONG y centros de acogida.

## I. DEFINICIÓN DEL NIÑO

217. Teniendo como referencia las orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes periódicos, puede considerarse que la mayoría de las preguntas del Comité de los Derechos del Niño ya han recibido respuesta, no en el primer informe de 1993, sino en las respuestas a los cuestionarios complementarios dirigidas al Comité. Otras cuestiones quedan respondidas en las secciones que vienen a continuación (en relación concretamente con los procedimientos judiciales, la identidad y las libertades).

### A. La mayoría de edad

218. Conforme al artículo primero de la Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad. En la legislación malgache, la edad para la mayoría varía según los casos.

219. La mayoría para contraer matrimonio se fija en los 18 años. En el artículo 5 de la Ordenanza N° 62-089, de 1° de octubre de 1962, sobre el matrimonio se dispone en efecto que se "entenderá por menor, en el sentido del presente texto, la persona de menos de 18 años".

220. Por el artículo 4 de la Ordenanza N° 62-038, de 13 de septiembre de 1962, sobre la protección de la infancia se dispone que "la mayoría penal sigue establecida en los 18 años y que

la minoría se prueba bien mediante sentencia supletoria en cuanto al nacimiento, bien mediante examen somático que hace las veces de acta de nacimiento o de sentencia supletoria".

221. El derecho de voto puede ejercerse a partir de los 18 años cumplidos.

222. No obstante, la mayoría de edad civil sigue fijada en los 21 años en virtud del artículo 15 de la Ordenanza N° 62-011, de 10 de septiembre de 1962, relativa a las disposiciones generales del derecho privado.

223. Sin embargo, en aplicación de los artículos 101 y siguientes de la Ley N° 63-022, de 20 de noviembre de 1963, sobre la filiación, la adopción y la retirada de la tutela, los menores adquieren plena capacidad jurídica por el hecho de su matrimonio.

224. Los tutores, mediante la emancipación, pueden asimismo conferir al menor capacidad jurídica plena. El acto por el que se le confiera la emancipación se autentificará debidamente.

225. A falta de emancipación, el menor estará representado en todos los actos civiles por su tutor, cuya función fundamental es la de cuidar del menor, por una parte, y la de administrar sus bienes por otra.

## **B. La minoría de edad**

226. En la civilización malgache, la familia atribuye una importancia especial a la descendencia. Se considera al niño como una riqueza que garantiza la continuidad del linaje. Por ello, el nacimiento de un niño es siempre motivo de alegría familiar.

227. Durante la minoría el niño vive bajo la autoridad y el cuidado de los padres; tiene derecho a la protección familiar y reglamentaria (legal).

### **1. El ejercicio de la autoridad parental**

228. El domicilio del menor será el de sus padres; normalmente vivirá con ellos y bajo su cuidado.

229. La autoridad parental, que se manifiesta concretamente en el deber de guarda, de manutención y de educación, conforme a la legislación malgache, lo ejercerán conjuntamente el padre y la madre o la persona que tenga autoridad sobre el menor, sea cual fuere la filiación, legítima, natural o adoptiva.

#### **a) La guarda**

230. El derecho de guarda confiere al padre y a la madre la posibilidad, por una parte, de mantener al menor en el domicilio familiar. El menor no podrá abandonarlo sin la autoridad de sus padres.

231. Los atentados al derecho de guarda están sancionados por la vía penal: el rapto de menores está penado con reclusión de dos a cinco años (artículo 356 del Código Penal). El delito de no presentación del menor (denegación de la guarda) a quienes tienen el derecho de reclamarlo, está penado con reclusión de un mes a un año.

232. La guarda, por otra parte, no deberá convertirse en secuestro.

233. El derecho de guarda permite por lo demás garantizar la protección del menor: el menor de 18 años no podrá contraer matrimonio sin la autorización de los padres, sea la del padre o la de la madre (artículo 5 de la Ordenanza sobre el matrimonio).

234. Se ha planteado la cuestión de saber cómo considerar, desde el punto de vista de la mayoría de edad, a los menores casados que no hayan cumplido aún los 18 años, habida cuenta de que los varones pueden casarse a los 17 y las mujeres a los 14, e incluso antes mediante dispensa del presidente del tribunal del lugar donde ha de celebrarse el matrimonio si hay motivo grave (artículo 3 de la Ordenanza sobre el matrimonio).

235. Esos "niños" ¿están protegidos por la Convención? La respuesta viene dada en el artículo 107 de la Ley de 20 de noviembre de 1963, por la que se dispone que la capacidad jurídica plena (es decir, la mayoría) la adquiere el menor de edad por el hecho de su matrimonio. Ahora bien, el artículo 1 de la Convención dice que por niño se entiende todo ser humano menor de 18 años, salvo si se alcanza la mayoría antes de esa edad en virtud de las leyes que le sean aplicables.

236. La autorización parental tiene por fundamento: la protección de orden patrimonial del menor; la protección del menor contra los matrimonios desacertados que pudiera contraer por falta de experiencia.

237. Finalmente, el derecho de guarda implica que los padres tienen la obligación de vigilancia. El artículo 222 de la Teoría general de las obligaciones dice en este sentido que "el padre o la madre responderán, cuando sean cabeza de familia, de los daños causados por sus hijos menores".

## **b) El mantenimiento**

238. El deber de mantenimiento impone a los padres la obligación de alimentar a sus hijos y consiste al mismo tiempo en prestarles cuidados permanentes así como mostrarles el afecto que necesitan para desarrollarse satisfactoriamente.

239. El deber de manutención se enuncia expresamente en el artículo 62 de la Ordenanza sobre el matrimonio que dice que "los cónyuges, por el mero hecho del matrimonio, contraen la obligación de alimentar y mantener a sus hijos".

240. Los padres del menor nacido fuera del matrimonio no podrán sustraerse a esa obligación, ya que el deber de mantenimiento se considera como una consecuencia de la paternidad o la maternidad.

241. En principio, el deber de mantenimiento finaliza con la mayoría de edad del hijo. Sin embargo, en la jurisprudencia malgache se admite la continuación de esa obligación cuando el hijo prosigue sus estudios más allá de la edad de 21 años (mayoría civil).

242. Si el padre o la madre legítimos, naturales o adoptivos llevan más de dos meses sin cumplir sus obligaciones morales o materiales, podrán ser denunciados por abandono de familia ante los

tribunales e incurrir en pena de tres meses a un año de reclusión y multa de 5.000 a 200.000 francos malgaches o en una de esas dos penas.

**c) La educación**

243. Los padres malgaches tienen el deber de educar a sus hijos. Son libres de elegir la educación que deseen darles (artículo 23 de la Constitución).

244. En el Decreto ministerial N° 3949/87 de 2 de septiembre de 1987 meramente se fija la edad mínima (6 años) y la máxima (16 años) para la admisión en las escuelas públicas de enseñanza básica.

**2. Medidas legales de protección de menores**

245. En el derecho positivo malgache están previstas medidas especiales de protección a la infancia. Así, está prohibido:

- Repudiar a un hijo menor de edad; sólo podrá repudiarse a los mayores de edad (artículo 79 de la Ley N° 63-022 sobre la filiación);
- Proceder al reparto de los bienes sucesorios sin la autorización judicial correspondiente cuando entre los coherederos haya algún menor;
- Cometer abusos sexuales con un menor; incitarlo al libertinaje (artículos 331 y siguientes del Código Penal);
- Maltratar a un menor; abandonarlo o dejarlo en algún lugar solitario (artículos 312 y 345 y siguientes del Código Penal);
- Vender o regalar a los menores de 18 años bebidas alcohólicas; hacerles beber hasta la embriaguez;
- Dar empleo en expendedurías de bebidas para consumo en el propio local a mujeres menores de 18 años;
- Admitir en los bares a menores de 18 años que no vayan acompañados de sus padres o de una persona mayor de 21 años (Ley N° 61-053, de 13 de diciembre de 1961, de lucha contra el alcoholismo);

246. De igual manera, la protección judicial del menor delincuente está garantizada por la Ordenanza N° 62-038, de 19 de septiembre de 1962. Según los artículos 35 y siguientes de ésta:

- El menor de 13 años está totalmente exento de responsabilidad penal; no podrá imponérsele ninguna sanción penal (art. 35);
- Por lo que hace a los menores de 13 a 16 años, el Tribunal de Menores o el Tribunal Penal de Menores deliberará sobre la cuestión de su responsabilidad penal;

- Si se le considera penalmente responsable, se le aplicará de pleno la atenuante de la minoría de edad, no pudiendo la pena impuesta al menor ser superior a la mitad de la que le correspondería de haber sido mayor de edad;
- Si, por el contrario, se admite que no es responsable, el tribunal de menores u otro tribunal ordenará medidas educativas o la entrega del menor a la familia (art. 36);
- Por lo que se refiere a los menores de 16 a 18 años, serán de aplicación las disposiciones del artículo 36; sin embargo, el tribunal de menores será competente para denegar, mediante decisión especial y motivada, la atenuante de minoría de edad.

## II. PRINCIPIOS GENERALES

### A. No discriminación

#### 1. Situación actual

247. Aunque la Constitución garantiza la igualdad entre los ciudadanos y la legislación malgache reconoce a todos los menores, independientemente de su filiación, sexo, religión o grupo étnico, numerosos derechos, todavía existen categorías de menores que no pueden ejercer la mayoría de sus derechos debido a los motivos que se exponen a continuación.

#### a) Las costumbres

248. Practicadas al margen del derecho, subsisten ciertas costumbres contrarias a la ley. Por ejemplo, la costumbre de la tribu antambahoaka, región de Mananjary, situada al sureste de Madagascar, por la que se prohíbe a sus miembros criar a gemelos, que son rechazados al nacer por sus propios padres; estos menores no sabrán jamás quiénes son sus padres biológicos ni su familia de origen.

249. Aunque estas costumbres tienden a mantenerse en regiones atrasadas, cada vez más la sociedad reacciona contra ellas mediante actividades de salvamento y protección. Algunas ONG u organizaciones religiosas acogen a los niños excluidos, y a veces consiguen incluso que los padres consientan en aceptarlos y acogerlos.

250. Cabe señalar también una forma especial de discriminación que se practica en los grandes centros urbanos o en las regiones que estuvieron en otros tiempos sometidas al sistema tradicional de servidumbre o esclavitud. Aunque es cierto que la esclavitud fue abolida en 1896 y que se puso fin a la distinción entre castas desde esa época, el recuerdo histórico, generador de usos sociales, tarda en desaparecer. La historia nacional muestra que, desde su liberación en 1896, los esclavos convertidos en hombres libres procuraron permanecer en las tierras que cultivaban, o integrarse en las sociedades urbanas o rurales; la mayoría lo consiguieron, aunque se mantienen ciertos usos que los apartan de la vida social y que afectan ahora a sus descendientes. A este respecto, la suerte de los menores que habitan las regiones pobres debe ser objeto de interés particular, en la medida en que en la mayoría de los casos se trata de niños en situaciones especialmente difíciles.

251. Se trata en este caso de un problema de educación de los adultos y de concienciación de los propios niños quienes, con la ayuda de las ONG, podrían comprender mejor y superar su posible desventaja.

**b) La pobreza**

252. Los problemas económicos a los que se enfrenta Madagascar desde hace un decenio han dado lugar a:

- La aparición de una categoría de menores denominados "niños en situación difícil" (unos 4.500 en Antananarivo en la actualidad) que viven prácticamente de la calle y en la calle. Sin techo ni protección, obligados a luchar cada día por su supervivencia, estos niños viven y crecen en la inseguridad total, expuestos a diversas enfermedades, a los abusos sexuales, a las agresiones, a los malos tratos, a la malnutrición, etc.
- La recrudescencia de la prostitución infantil, con todos los riesgos a que se ven expuestos los menores: contraer enfermedades de transmisión sexual, verse contagiados del virus del SIDA, los embarazos.

**c) Las prácticas sociales negativas**

253. A menudo los padres, sin darse cuenta o a causa de los usos, practican la discriminación entre sus propios hijos. Esta discriminación se aprecia en la vida diaria y al adoptar decisiones sobre los menores:

- Se exige más a las hijas que a los hijos que ayuden a los padres en las tareas domésticas.
- Cuando la familia se enfrenta a dificultades económicas se obliga a menudo a las hijas a abandonar la escuela, bien para que sus hermanos puedan seguir estudiando, bien para cuidar a los hermanos más pequeños, de forma que sus padres puedan ir a trabajar, bien para que busquen trabajo para asegurar la supervivencia de la familia. La mayoría de esas jóvenes se convierten en madres de familia precoces.

**2. Medidas administrativas de lucha contra la discriminación**

254. La sensibilización, la información y los debates han constituido recientemente las principales medidas adoptadas para luchar contra la discriminación de que pueden ser víctimas algunos niños.

255. Desde hace algunos años, sin embargo, el Estado y las colectividades descentralizadas se involucran más en la protección de las personas, incluidos los menores, mediante programas de desarrollo y medidas de asistencia apropiadas.

256. En la ejecución de esos programas, el Estado o las colectividades actúan concertadamente con las ONG o las asociaciones que militan a favor de los niños y lanzan llamamientos a iniciativas locales. A continuación citaremos las más importantes de esas medidas.

**a) Plan de acción nacional para la educación de las niñas**

257. El Plan, aprobado por Decreto N° 95-645, de 10 de octubre de 1995, tiene por objeto preparar a las niñas para las diferentes funciones de esposa, madre, ciudadana y actora en el desarrollo y favorecer su desarrollo, fundándose en los siguientes motivos:

- En la esfera de la educación, son las madres las que transmiten los valores y conocimientos y ese papel educativo incluye hasta el estímulo de la inteligencia y de la curiosidad del niño;
- En la esfera de la salud, la instrucción impartida a la madre repercute positivamente y de manera considerable en la supervivencia y bienestar del niño; por lo demás, una madre instruida cría a sus hijos en las mejores condiciones de salud, higiene y nutrición.

258. Se creó por Decreto (N° 377/96) en la Dependencia de Estudio e Investigación Pedagógicas una célula encargada del seguimiento de la ejecución del PANEF.

**b) Plan de acción nacional sobre el trabajo de los niños**

259. Aprobado en 1998, este Plan se ejecuta en el marco del programa IPEC (Programa MAG/97/Moi/FRA), con el que se trata de abolir el trabajo de los niños y, por el momento, de mejorar sus condiciones de trabajo.

260. Para la ejecución de los programas que tienen los objetivos mencionados, en 1998 se creó un comité rector nacional con la función de coordinar y aprobar los distintos programas nacionales sobre el trabajo de los niños.

**c) Plataforma de Antananarivo**

261. En la comunidad urbana de Antananarivo se creó por Decreto N° 764/DLA/95, de 23 de agosto de 1995, un comité de acción social denominado "Plataforma de coordinación, información y seguimiento de los niños en situación difícil en la *fivondronana* de Antananarivo Renivohitra" (comunidad urbana de Antananarivo).

262. La Plataforma está formada por representantes de los departamentos ministeriales competentes, las instituciones internacionales interesadas por la protección de la infancia en situaciones difíciles, las asociaciones, los organismos o las agrupaciones que desean participar en la Plataforma o en sus actividades y por todas aquellas personas directamente dedicadas a actividades generales o locales a favor de la infancia en dificultades (art. 7).

263. La Plataforma tiene por objetivo principal animar, coordinar y dotar de eficacia plena a las actividades de los organismos, asociaciones o agrupaciones que actúan o se proponen actuar en favor de los niños en situación difícil, en particular en las zonas vulnerables social y económicamente de la *fivondronana* de Antananarivo Renivohitra (art. 3).

**d) Plan de acción nacional de lucha contra la pobreza urbana**

264. Aprobado a raíz de un seminario que se celebró en 1998 en Antananarivo y organizado por el Ministerio de Ordenamiento del Territorio y la Ciudad, cuenta con el apoyo y la participación del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) CNUAH.

265. Las medidas previstas en el Plan tienen por objeto, entre otras cosas, erradicar la pobreza urbana facilitando el acceso a las poblaciones urbanas sin recursos a alojamientos decorosos y a los servicios urbanos y sociales de base.

**3. Garantías jurídicas de protección contra la discriminación de los niños**

**a) El derecho a la filiación**

266. Desde el punto de vista del derecho positivo malgache, la filiación puede ser legítima, extramatrimonial o adoptiva. La Ley N° 63-022, de 20 de noviembre de 1963, sobre la filiación facilita en lo fundamental la creación de lazos entre el niño y su padre o su madre, independientemente del carácter legítimo o ilegítimo de esos lazos; en esa ley, sin embargo, se evita consagrar las filiaciones prohibidas (incestuosas).

267. A fin de hacer efectivo el derecho del niño a la filiación, por el artículo 23 de la Ley mencionada se dispone el reconocimiento a efectos de determinar la filiación extramatrimonial, así como la investigación de la paternidad por vía judicial.

268. La determinación de la filiación ofrece al menor el derecho a recibir alimentos de sus padres y el derecho al mantenimiento y la educación.

**b) El derecho a la nacionalidad**

269. Regulada por la Ordenanza N° 60-064, de 22 de julio de 1960, la nacionalidad malgache se determina fundamentalmente por la filiación *jus sanguinis*.

270. Los padres transmiten la nacionalidad al hijo, tanto la de origen como la adquirida.

271. En la filiación legítima, el padre transmite la nacionalidad a los hijos, salvo que sea apátrida o de nacionalidad desconocida, en cuyo caso los hijos adquieren la nacionalidad de la madre (art. 94).

272. En la filiación natural extramatrimonial, la madre transmite la nacionalidad malgache a sus hijos, ya que conforme al derecho malgache, la filiación materna se establece siempre en primer lugar por el hecho del parto.

**c) El derecho al trabajo**

273. Por el artículo 103 del Código del Trabajo se dispone que no podrá discriminarse en ningún caso, en el empleo o en el trabajo, a igualdad de capacidad y aptitud entre las personas válidas y las discapacitadas.

274. Las personas discapacitadas tienen derecho al trabajo y al empleo en igualdad de oportunidades y trato en el aprendizaje, la formación profesional y el empleo.

**d) El derecho a la protección judicial**

275. Los menores que vean peligrar su seguridad, nacionalidad, salud o educación tendrán derecho a reclamar protección por vía judicial (Ordenanza N° 62-038 de protección de la infancia).

**B. Interés superior del niño**

276. El concepto del interés superior del niño es conocido en derecho positivo malgache. La Constitución lo contempla en su artículo 21 y la Ordenanza N° 62-030, de 19 de septiembre de 1962, de protección de la infancia define, en sus artículos primero y siguientes, el lugar del niño en la familia y las funciones respectivas de ésta y del Estado en la protección de la infancia.

277. En la civilización malgache tradicional, la instrucción y educación del niño son deberes confiados a los ancianos, guardianes de la tradición. La protección del niño incumbe a los miembros de la familia extensa que se sienten responsables cuando el niño se ve acechado por algún peligro.

278. En la legislación moderna, ese papel de educación y protección del niño que detenta la familia está confirmado en la Ordenanza de protección de la infancia, con la diferencia de que en la ley se consagra el ejercicio de esas funciones por el padre y la madre o la persona que tenga autoridad sobre el niño.

279. No hay ninguna definición jurídica de lo que es el interés superior del niño en la legislación malgache. Siempre se ha dejado a la apreciación soberana del juez.

280. Sin embargo, a raíz de algunos fallos, se observa que el interés superior del niño queda protegido cuando se respetan los derechos que le están reconocidos y cuando ha podido gozar en el seno de su familia de la protección material y moral que ha necesitado y de los cuidados necesarios a su bienestar y al desarrollo armonioso de su persona.

281. Por esta razón se consideran contrarios a los intereses del niño los actos susceptibles de poner en peligro su moralidad, su salud, su seguridad o su educación.

282. Garantizar al niño la seguridad material y moral consiste en alimentarlo, vestirlo, escolarizarlo, alojarlo decorosamente y educarlo en un entorno sano, exento de comportamientos indignos e inmorales susceptibles de influenciarlo (embriaguez manifiesta de los padres, disputas, malos tratos, etc.).

283. Dar al niño los cuidados permanentes necesarios no consiste sólo en atenderlo cuando está enfermo, sino también en adoptar todas las medidas de prevención posibles para mantenerlo en buena salud para que pueda gozar de sus fuerzas físicas e intelectuales.

284. En la práctica, sin embargo, a menudo es difícil conciliar la protección del interés superior del niño con el interés de la familia y el interés de los poderes públicos.

### **1. El interés superior del niño y el interés de la familia**

285. En algunas familias malgaches, el niño representa una fuente de mano de obra, una asistencia doméstica gratuita. Suelen imponérsele tareas domésticas pesadas, que pueden tener consecuencias nefastas para su salud: acarrear agua y madera, cortar leña, cocinar, lavar, etc.

286. El niño puede también ser una fuente de ingresos: a menudo tiene que trabajar para asegurar la supervivencia de la familia, aun cuando el trabajo que realice (aprendiz mecánico, aprendiz ebanista en una fábrica de muebles o la prostitución) entrañe riesgos para su seguridad física y moral.

287. ¿Cuál de los intereses en pugna es preciso proteger? La respuesta a esta pregunta se da ya en el artículo 3 de la Ordenanza de protección de la infancia en el que se dice "cuando la familia no cumpla sus obligaciones y la moralidad, salud o seguridad del niño se vean comprometidas el Estado intervendrá ya sea para ayudar y asistir a la familia en su papel de educadora, o para adoptar las medidas de asistencia educativa y de vigilancia adecuadas o, cuando las circunstancias y la personalidad del niño así parezcan exigirlo, para remitirlo a las jurisdicciones especializadas del poder judicial".

### **2. Asistencia educativa**

288. En el actual estado de cosas, resulta difícil hacer efectiva la disposición del artículo 3 sobre la asistencia educativa. En efecto, sólo la jurisdicción de menores del tribunal de primera instancia de Antananarivo cuenta con un servicio social, compuesto por dos asistentes sociales que ayudan a los jueces de menores en sus funciones. En las otras jurisdicciones, los jueces de menores, para cumplir debidamente su misión, han de recurrir a la ayuda de los asistentes sociales que trabajan en centros particulares.

### **3. Colocación de los menores en instituciones**

289. La colocación de menores en centros de acogida o de reeducación tiene por objeto la protección del menor ya sea alejándolo de las influencias negativas de la familia, del entorno o de sus relaciones o protegiéndolo contra sí mismo. Sin embargo, es preciso admitir que el estado de los centros (públicos) no permite atender plenamente las necesidades de los niños que están acogidos en ellos debido a la insuficiencia de las estructuras de acogida, de programas de reinserción social individualizados y de educadores especializados.

290. Por otra parte, no hay todavía en el Ministerio de Justicia un servicio educativo de los tribunales encargado especialmente de ocuparse de los menores en detención preventiva.

291. Ante estas lagunas cabe preguntarse si colocar a esos niños en instituciones sirve realmente para proteger sus derechos.

### **4. El interés superior del niño y el interés del Estado**

292. El conflicto de intereses se plantea cuando el Estado o las colectividades locales han adoptado decisiones que no son conformes a la protección del interés del niño.

293. En este sentido, vale la pena traer a colación una decisión adoptada por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Salud. En 1998 el Gobierno decidió optar por una política de recuperación de los gastos de cuidados médicos; por consiguiente, ya no está vigente la gratuidad de la salud: los costos de la consulta médica en los dispensarios públicos van de 100 FMG a más de 10.000. El importe parece módico; sin embargo, a determinadas categorías de personas les es difícil tener inmediatamente disponibles las cantidades necesarias en el momento en que se produce la enfermedad.

294. Las primeras víctimas serán necesariamente los niños de las familias necesitadas, ya que para evitar el desembolso, las madres recurren a las prácticas tradicionales, con todas las consecuencias médicas que de ello pueden derivarse.

### **5. La seguridad social**

295. Sólo una parte ínfima de la población goza de seguridad social.

296. En el sector público, el Estado reembolsa el 100% de los gastos médicos de los funcionarios y sus familiares (cónyuges e hijos). Por lo que respecta al sector privado, la Caja Nacional de Previsión Social es un organismo de seguridad social para los trabajadores declarados. Quienes no pertenecen ni a uno ni a otro sector (trabajadores eventuales, campesinos, etc.) no tienen, pues, adonde recurrir en caso de enfermedad.

297. Para paliar la situación, a iniciativa de la población rural, se han creado las "farmacias comunitarias de aldea" en los lugares donde hay centros sanitarios de base (CSB) desde 1996. Esas farmacias han podido funcionar gracias a las cotizaciones de los aldeanos que han constituido un fondo común para la compra de los medicamentos habituales: contra la diarrea, el paludismo, la gripe, las enfermedades de las vías respiratorias, etc.

### **6. Medidas adoptadas para proteger el interés del niño**

298. Se ha dado un gran paso en la protección del interés superior del niño con la publicación de la *Guía de protección de la infancia*, redactada por la Federación Nacional de Asociaciones para la Salvaguarda y Protección de la Infancia y de Juventud que ha publicado el UNICEF (véase párr. 217).

#### **C. Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo**

299. El artículo 6 de la Convención estipula que "todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida". El Estado debe velar en la medida de lo posible por la supervivencia y el desarrollo permanente del niño. Como ser humano, el niño tiene derecho a la vida y a estar protegido contra todas las situaciones que puedan poner en peligro su vida.

300. En la tradición malgache, esta protección estaba asegurada por la familia extensa: los miembros de esta familia estaban alrededor del niño y le ayudaban durante su minoría de edad, de tal manera que un niño tenía siempre un techo para resguardarse y una persona para alimentarle y velar por su bienestar; su educación estaba asegurada por el primogénito, cabeza de la familia.

301. El derecho positivo moderno ha mantenido y reforzado la protección tradicional existente. Los derechos a la vida, la supervivencia y la educación están garantizados por la Constitución. El niño está protegido por la ley desde su concepción hasta su mayoría de edad:

- el aborto, el infanticidio, los malos tratos y el abandono están sancionados por el Código Penal;
- los padres (o la persona que tenga autoridad sobre el niño) tienen la obligación de alimentarlo, mantenerlo y educarlo.

### **1. Situación actual**

302. La mayoría de los padres malgaches concede una importancia primordial a la vida, el bienestar y el desarrollo de sus hijos; tener descendientes prósperos y dignos es un honor para los padres y un orgullo para toda la familia.

303. Sin embargo, la crisis económica que el país ha atravesado en los últimos años ha provocado una degradación alarmante del nivel de vida de la población. Se ha registrado una disminución del poder adquisitivo, que ha dado lugar a una disminución del consumo de las familias en todos los ámbitos, con efectos nefastos en la alimentación, la salud y la educación de los niños, y que pone en peligro su vida y su desarrollo.

#### **a) Las limitaciones al libre disfrute de los derechos enunciados en el artículo 6 de la Convención**

##### **La pobreza**

304. Desde hace aproximadamente 10 años, la baja renta de los hogares ya no permite a muchas familias, rurales y urbanas, atender fácilmente a las necesidades alimentarias de sus miembros. Se hace palpable una modificación de los hábitos alimentarios: la cantidad prima sobre la calidad de los alimentos de ciertas familias, mientras que para algunas, como estrategia de supervivencia, la alimentación cotidiana se obtiene mediante recursos extremos (robo en los campos en las zonas rurales, hurto en las ciudades y, en las situaciones más graves, exploración de las basuras).

305. La malnutrición es la principal causa de enfermedades y muertes infantiles. La malnutrición también ha tenido efectos negativos en el rendimiento escolar de los niños y en el ámbito laboral; algunos niños se ven obligados a trabajar, a menudo en el sector no estructurado, para asegurar su supervivencia.

306. Ahora bien, el derecho al desarrollo implica la obligación de cubrir las necesidades sanitarias de los niños en caso de enfermedad, ofrecer a los niños una vivienda decente o sencillamente un techo, y dar a los niños la educación necesaria para su desarrollo.

307. Según un informe del proyecto MADIO, presentado al Ministerio de Planificación sobre el resultado de los estudios realizados sobre los ingresos por actividades entre 1993 y 1998 en Madagascar, la remuneración mensual del empleo principal es de 215.000 francos malgaches, mientras que las remuneraciones medias no superan los 150.000 francos malgaches.

308. En el sector público, la venta mensual media es superior en las empresas públicas que en la administración (435.000 francos malgaches contra 342.000).

309. En el sector privado, la renta mensual media es de 262.000 francos malgaches.

310. Por una mayor cantidad de horas de trabajo, los empleados de las empresas francas ganan como media 184.000 francos malgaches.

311. El sector no estructurado es el menos remunerado, con 152.000 francos malgaches.

312. Desde el mes de mayo de 1998, el salario mínimo de contratación es de 123.000 francos malgaches.

### **Las prácticas sociales negativas**

313. En las zonas rurales, en la parte medio-oeste, donde se practica la cría del cebú a gran escala, los padres prohíben a los hijos asistir a la escuela para que se conviertan en ganaderos.

314. En las zonas urbanas, la práctica de algunas sectas, que prohíbe a sus miembros consultar a un médico o acudir al hospital en caso de enfermedad, viola el derecho del niño a recibir los cuidados sanitarios necesarios.

### **b) Medidas adoptadas para luchar contra las limitaciones**

315. Lucha contra la pobreza: aprobación en abril de 1998 de un plan nacional de acción para luchar contra la pobreza.

316. En materia de educación

- Participación del Estado en los gastos de escolaridad de los hijos de funcionarios al principio de cada curso académico;
- El Ministerio de Enseñanza Secundaria y Educación Primaria ha optado por una política de descentralización de los profesores para dotar debidamente a las escuelas situadas en las zonas aisladas;
- Se imparten asignaturas extraescolares (costura, carpintería, nociones de agricultura y ganadería) a los alumnos de las escuelas públicas de enseñanza primaria y en algunas escuelas religiosas para completar la formación de los niños;
- Apoyo a la creación de centros de acogida para la protección de los niños marginados.

## **2. Cuadro recapitulativo**

<b>Indicador</b>	<b>Año</b>	
	<b>1992/93</b>	<b>1998</b>
Mortalidad infantil	93 por cada 1.000 nacidos vivos	77 por cada mil nacidos vivos
Esperanza de vida al nacer	51 años para los hombres	57 años para los hombres
	53 años para las mujeres	60 años para las mujeres

Indicador	Año	
	1992/93	1998
Tasa de analfabetismo	54%, de los cuales 61% en el medio rural y 32% en el medio urbano	
Tasa bruta de escolarización en la enseñanza primaria		77 para los niños
		74 para las niñas
Porcentaje de niños que llega al último curso de la enseñanza primaria		36% para los niños
		41% para las niñas
Tasa bruta de escolarización en la enseñanza secundaria		15% en ambos sexos

*Fuente:* Folleto sobre las actividades del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en 1998.

#### **D. El respeto a la opinión del niño**

317. La Convención estipula que los Estados Partes garantizarán al niño que sea capaz de discernimiento el derecho a expresar libremente su opinión en todos los asuntos que le afecten, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de la edad y madurez del niño.

318. En el artículo 10 de la Constitución de 1992 se estipula que "las libertades de opinión y expresión, de comunicación, de prensa... están garantizadas a todas las personas".

319. La Constitución no hace distinciones de edad; únicamente precisa que los ciudadanos son iguales ante la ley.

320. El niño que disfrute de la nacionalidad malgache de su padre o de su madre también tiene estos derechos.

321. El niño tiene derecho a expresar libremente sus opiniones. El texto subraya que el ejercicio de esta libertad implica una facultad de discernimiento, es decir, un cierto grado de madurez.

322. ¿Cómo y cuándo ejerce el niño este derecho? En función de sus capacidades evolutivas, el niño lo ejerce en su familia y en la escuela.

##### **1. En la familia**

323. La familia es el ámbito idóneo para el completo desarrollo físico, intelectual y moral del niño. Los padres pueden elegir la educación que quieren dar a su hijo. Su principal obligación es orientar y aconsejar a su hijo. Los padres guían y orientan al niño en el ejercicio de sus derechos y es dentro de la familia donde el niño evoluciona y empieza a expresar sus opiniones.

324. Sin embargo, en la sociedad tradicional, las mujeres y los niños no suelen tener derecho a expresarse cuando se toman decisiones en la comunidad, ni siquiera cuando se trata una cuestión que les incumbe.

325. Según la tradición, el niño ocupa el tercer puesto después de la mujer. Quienes toman las decisiones sobre la familia y la aldea son siempre los hombres. El niño sólo tiene obligaciones, es decir, debe cumplir las órdenes de los mayores.

326. Sin embargo, gracias a los notables esfuerzos realizados por el Estado, que establece escuelas en todas las regiones, incluso en las más remotas, los niños se ven, poco a poco, liberados del dominio patriarcal o tradicional y encuentran en la escuela un nuevo ámbito de expresión.

## **2. En la escuela**

327. La educación, que tiene como objetivo principal el pleno desarrollo del niño, favorece el establecimiento de un diálogo entre el niño y los adultos.

328. Por tanto la enseñanza es un medio para que el niño se cultive, conozca a gente, reconozca sus derechos y los reivindique. Gracias a su escolarización, el niño adquiere un espíritu crítico, alcanza un cierto grado de madurez y tiene la facultad de formarse un juicio propio. Puede expresar sugerencias u opiniones sobre las cuestiones que puedan interesarle. La escuela constituye para el niño, futuro actor de la vida política y económica, un lugar de aprendizaje, donde comienza a expresarse y a formar su personalidad.

329. Algunas escuelas tienen la política de hacer que los alumnos participen en la administración de la institución. Los alumnos están representados por un delegado durante las reuniones del consejo de clase. Durante estas reuniones se pide a los alumnos su opinión con la intención de mejorar las prestaciones o los métodos de trabajo de los profesores, lo cual produce resultados satisfactorios al final del curso académico.

## **III. LIBERTADES Y DERECHOS CIVILES**

330. El presente capítulo está dedicado a los derechos civiles y las libertades fundamentales, la protección de la identidad, que concierne especialmente al nombre, la nacionalidad y la filiación, la protección de la vida privada, el acceso a la información y el derecho a la integridad física.

331. En el informe inicial de Madagascar se comentaban ampliamente las disposiciones del derecho positivo malgache sobre todas estas cuestiones. No parece conveniente tratarlas de nuevo a menos que haya modificaciones significativas o nuevas disposiciones legislativas, en cuyo caso, las modificaciones o las novedades serán expresamente expuestas y comentadas.

332. El presente capítulo, teniendo en cuenta que la importancia de una ley reside en su aplicación efectiva, se centrará en los nuevos hechos sociales, las iniciativas adoptadas para dar a conocer mejor la ley y facilitar su aplicación, las investigaciones y los estudios que se han iniciado para determinar mejor las dificultades de aplicación de la ley.

333. Desde esta perspectiva, se mencionará la acción del Ministerio de Justicia, del Ministerio de la Población, la Condición Femenina y de Infancia, algunas iniciativas importantes tomadas por el UNICEF y el impulso que se ha dado a las ONG cuyas actividades están orientadas específicamente hacia la infancia.

334. Los años desde 1993 hasta 1998 estuvieron marcados por acontecimientos o hechos sociales que han tenido efectos negativos en la aplicación de las disposiciones de la Convención. Cabe citar en especial:

- el aumento de la pobreza;
- la degradación de la administración básica, principalmente en el plano municipal;
- a consecuencia de lo anterior, el deterioro de los organismos encargados del estado civil;
- el aumento de la violencia y de la inseguridad, tanto en el campo como en las zonas urbanas, que amenaza o afecta a la seguridad moral o física de los miembros más vulnerables de la población, incluidos los niños;
- la degradación de las costumbres, que fomenta los atentados contra la moralidad y las buenas costumbres;
- la disminución del respeto que merece la persona del niño, a consecuencia de la pobreza, el aumento de la violencia y la degradación de las costumbres.

#### **A. Libertades fundamentales**

335. Los artículos 13 a 15 de la Convención disponen que el niño tiene derecho a la libertad de expresión, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, a la libertad de asociación y a la libertad de reunión pacífica.

336. Estas diversas libertades fueron tratadas en el informe inicial, que precisaba, sin embargo, que los textos legislativos y reglamentarios eran escasos en derecho positivo malgache y que, por lo demás, ninguno de ellos trataba de los niños de manera específica.

337. Por esta razón, en el presente informe se ha examinado de nuevo el alcance real de los textos generales que conceden estas diversas libertades cuando se trata de aplicarlos a los derechos del niño.

338. El texto más importante a este respecto es la Constitución de 1992, que ha sido, como cabe recordar, profundamente enmendada por la Ley constitucional Nº 95-001 de 13 de octubre de 1995, y posteriormente mediante referéndum el 15 de marzo de 1998. Madagascar se encuentra en realidad bajo el régimen de una Constitución renovada.

#### **1. Aportaciones de la Constitución**

339. En lo referente a los derechos del niño, los juristas, en primer lugar, han examinado de nuevo el preámbulo de la Constitución. En él se precisa que las convenciones sobre los derechos de la mujer y del niño se consideran parte integrante del derecho positivo. De este modo, se ha confirmado y reforzado la integración de la Convención en el derecho positivo de Madagascar.

340. Las consecuencias de esta integración han sido, en el pasado, objeto de comentarios, cuyos tres elementos principales se recuerdan a continuación.

341. La Ordenanza de 19 de septiembre de 1962, sobre disposiciones generales de derecho privado, precisa claramente que los principios generales contenidos en el preámbulo de la Constitución son aplicables a los jueces, que deben velar en todos los casos por el respeto y la observancia de éstos en el marco de la legislación vigente. Dado que la Convención forma parte integrante del derecho positivo, sus disposiciones forman parte de "la legislación vigente".

342. Esto no impide en modo alguno que el legislador de Madagascar precise las modalidades de aplicación de las disposiciones de la Convención cuando éstas parezcan demasiado generales o necesiten una reglamentación complementaria.

343. Sin embargo, el elemento que parece ser más importante es el relativo a la nueva concepción del "niño como ciudadano" que aparece claramente a lo largo de la disposiciones de la Convención. El niño accede a un estatuto que se caracteriza tanto por la amplia protección jurídica que está organizada en beneficio suyo como por los derechos importantes que se le confieren. Según el preámbulo de la Convención, el niño "tiene derecho a cuidados y asistencia especiales"; debe asegurarse "el desarrollo pleno y armonioso de su personalidad" y "el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad".

344. En otras palabras, la Convención eleva la condición jurídica del niño; sin duda, éste debe "crecer en el medio familiar" y, "debido a su falta de madurez física e intelectual, necesita una protección especial", pero adquiere prerrogativas como la expresión libre de su opinión y las libertades anteriormente enumeradas. Estas prerrogativas son nuevas en la tradición y en la cultura malgache, que, a la vez que manifiesta un gran afecto hacia el niño, le encierra en una red de obligaciones, y le enseña el respeto a los mayores y el deber de obediencia.

345. A partir del momento en que el respeto debido al niño disminuye debido al desmembramiento del grupo familiar, a la pobreza y al aumento de la violencia, el "niño rey" se convierte en el "niño siervo". Para evitar este cambio, es necesario devolver todo el significado a la idea del niño ciudadano que aún no ha alcanzado su mayoría de edad civil, pero que aprende la vida en comunidad y, al mismo tiempo, aprende a convertirse en un ciudadano de pleno derecho.

346. Por ello es necesario afirmar que los derechos fundamentales que la Constitución concede al individuo malgache se conceden igualmente al niño, siempre que éstos no estén expresamente limitados por la Convención o por las leyes específicas de Madagascar. Constituyen estas limitaciones, por ejemplo, el derecho de orientación familiar, las normas que rigen la mayoría de edad civil, las prohibiciones impuestas a los niños en su propio interés, por su seguridad moral y física o por su salud.

347. En este sentido deben interpretarse los siguientes artículos de la Constitución:

**Artículo 19.** "El ejercicio y la protección de los derechos individuales y de las libertades fundamentales están establecidos por la ley".

**Artículo 10.** "Las libertades de opinión y de expresión, de comunicación, de prensa, de asociación, de reunión, de circulación, de conciencia y de religión están garantizadas a

todo el mundo y sólo pueden limitarse en razón del respeto de las libertades y los derechos de las demás personas y del imperativo de salvaguardar el orden público".

**Artículo 17.** "El Estado regula el ejercicio de los derechos que garantizan al individuo la integridad y la dignidad de su persona, y su pleno desarrollo físico, intelectual y moral".

**Artículo 26.** "Todo individuo tiene derecho a participar en la vida cultural de la comunidad, en el progreso científico y en los beneficios que se obtengan de ello".

348. Por el contrario, el artículo 23 de la Constitución es un ejemplo de limitación, ya que precisa que "todo niño tiene derecho a la instrucción y a la educación bajo la responsabilidad de los padres, respetándose la libertad de elección de éstos".

349. Para ilustrar estas consideraciones de orden jurídico, debe citarse la Ley N° 94.033 de 13 de marzo de 1995, que establece la orientación general del sistema de educación y de formación de Madagascar, de la cual se citan a continuación algunas disposiciones:

**Artículo 2.** "La educación y la formación en Madagascar tienen por objetivo fomentar el pleno desarrollo físico, intelectual, moral y artístico de la personalidad del individuo con un disfrute pleno de su libertad".

**Artículo 29.** "La escuela primaria o elemental tiene como objetivo lograr la *autonomía* del niño y le da los medios para actuar sobre su vida y sobre la sociedad, participar plenamente en el desarrollo, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo desde una perspectiva de formación permanente".

## **2. Aplicación de las libertades fundamentales**

350. Aunque se observa que los esfuerzos realizados por las autoridades públicas, las instituciones especializadas, principalmente el UNICEF, las ONG, las asociaciones y las comunidades religiosas son todavía insuficientes para seguir proporcionando un mejor conocimiento de la Convención y asegurar su real aplicación, las diversas iniciativas adoptadas para velar por el pleno desarrollo del niño permiten esperar progresos cada vez más significativos en la concienciación de los niños ciudadanos.

### **a) Educación de los padres**

351. Ante los fenómenos palpables de desmembramiento o debilitamiento del grupo familiar, durante los últimos cinco años se han adoptado iniciativas para recuperar lo que se conocía como "la escuela de los padres". Algunas ONG y, sobre todo, comunidades religiosas (principalmente católicas y, en menor medida, protestantes) han organizado reuniones con los padres, tanto entre padres de alumnos en las escuelas privadas, como en las parroquias, o incluso entre padres cuyos hijos frecuentan movimientos juveniles (especialmente de boy scout). De este modo, algunos organizadores voluntarios han entablado un diálogo con padres, tutores o responsables en el seno de las familias. Por lo general, no se trataba de impartir consejos pedagógicos o morales, sino de llamar la atención sobre las verdaderas prerrogativas que los niños tienen de conformidad con la Convención.

352. Sin embargo, es necesario darse cuenta de que en estas iniciativas, que fueron bien acogidas, participaron sobre todo padres que ya estaban informados, que tenían dificultades, sin duda, principalmente debido al conflicto entre las tradiciones de una educación basada en la obediencia y la resignación y las nuevas prerrogativas del niño, pero que eran capaces de resolver este conflicto.

353. No ocurre lo mismo en las zonas suburbanas o rurales, donde predominan la supremacía de los ancianos y las reticencias e incluso el rechazo de los derechos que se otorgan al niño. Si se aplican plenamente, estos derechos amenazan la cohesión de la gran familia ya desmembrada y constituyen un problema para una sociedad que se encuentra en estrategia de supervivencia: el niño aporta mano de obra, ayuda doméstica y, en ocasiones, riqueza.

354. Por tanto, es deseable que se multipliquen las iniciativas dirigidas a los padres y a las personas que, por su función social, ocupan un lugar privilegiado dentro de los grupos familiares para que se reduzca la resistencia tradicional al pleno desarrollo del niño ciudadano.

#### **b) Iniciativas dirigidas a los niños**

355. Cada vez más, en los entornos anteriormente mencionados, algunas asociaciones motivadas, animadores voluntarios y educadores de buena voluntad se esfuerzan por reunir a los adolescentes, evitando todo tipo de autoritarismo y recurriendo a la capacidad del niño para prepararse para su función de niño ciudadano: se invita a los niños o adolescentes a expresarse libremente, a identificar sus propios problemas y a formular sus deseos, necesidades y opiniones sin la presencia ni la intervención de sus padres.

356. Los niños con los que se pudo trabajar proceden generalmente de medios modestos y pertenecen a la categoría de niños en situación particularmente difícil, incluidos los niños que viven en la calle y de la calle.

357. Estas iniciativas tienen su origen en una importante acción del UNICEF en colaboración con el Ministerio de la Población, la Condición Femenina y de Infancia. Se pretendía, con la ayuda de ONG motivadas, reunir a "*boay kely*" (muchachos jóvenes) en un "coloquio" en una atmósfera de libertad y, una vez obtenida su confianza, conseguir que se expresasen.

358. Para muchos, la iniciativa pareció insólita y atrajo más curiosidad y escepticismo que entusiasmo pero, a juzgar por la seriedad con que se organizaron las reuniones y las respuestas recogidas, los niños y adolescentes reaccionaron, en su mayoría, con una madurez insospechada. Las respuestas han abordado en particular la falta de actividades de ocio y la imposibilidad de asistir a la escuela como los demás. Las necesidades de alimentos y de dinero no eran prioritarias, aunque se expusieron con firmeza.

359. A pesar de las dificultades de organización, deberían multiplicarse las iniciativas de este tipo, principalmente en el marco de las actividades de animación de barrios y mediante la creación de "clubes de niños" dirigidos por los propios niños.

360. En las zonas rurales, estas iniciativas deberían tener una gran eficacia ya que por estar acostumbrados a realizar tareas de adulto, y a proteger a sus hermanos menores e incluso a

hacerse cargo de ellos, los niños del campo, aun siendo analfabetos, tienen una mayor aptitud para organizarse que los niños de las ciudades.

**c) La noción de la capacidad para formarse un juicio propio**

361. El aprendizaje de la vida comunitaria del niño ciudadano sólo puede concebirse cuando los adolescentes han adquirido un cierto grado de madurez. La propia Convención lo reconoce y establece que debe darse al niño "dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención" (art. 5) de una "manera acorde con la evolución de sus capacidades" (art. 14). El artículo 12 es aún más explícito, ya que dice que, por tratarse de una libertad fundamental importante, el derecho de expresar libremente su opinión, el niño debe ser "capaz de formarse un juicio propio".

362. Juristas, psicólogos y sociólogos se han preguntado por los criterios de la "capacidad de crearse un juicio propio" o de la "evolución de sus capacidades". Los juristas suelen remitirse a la legislación penal, cuyas disposiciones se refieren a los menores que han cometido una infracción:

- En el derecho tradicional malgache, el artículo 156 del Código de los 305 artículos (1881) exime de sanción penal al niño de 10 años o menos. La doctrina posterior interpretó que esta disposición concedía al niño "la excusa de la minoría de edad" al igual que ocurría en la legislación francesa (artículo 66 y ss. del Código Penal francés). Sin duda, el efecto de esta interpretación era buscar el fundamento de la impunidad en la edad del niño; sin embargo, el texto original en la lengua del país iba aún más lejos, ya que establecía que el niño no podía ser condenado por los tribunales penales porque no había alcanzado el grado de inteligencia suficiente ("*tsy ampy saina*"). El fundamento, en la tradición, ya era, por tanto, la comprensión insuficiente de la dimensión del acto delictivo cometido.
- En la legislación colonial, el antiguo decreto de 30 de noviembre de 1928 establecía que los menores de 16 años que hubieran cometido un delito penal podían ser absueltos o puestos en libertad por "haber actuado sin la capacidad para formarse un juicio propio".
- La Ordenanza N° 62-038 de 19 de septiembre de 1962 sobre la protección de la infancia establece que en caso de comisión de una infracción penal, el niño menor de 13 años sólo puede ser sometido a una medida de asistencia educativa que excluye toda sanción penal.
- Si el niño tiene entre 13 y 16 años, el tribunal delibera sobre su responsabilidad penal. En otras palabras, basándose en los datos que han podido obtenerse sobre la personalidad del menor y, sobre todo, en el estudio social o el examen médico al que ha sido sometido, el tribunal decide soberanamente si puede aplicarse o no la excusa de la minoría de edad.
- Si el niño tiene entre 16 y 18 años, se sigue el mismo procedimiento, pero, por decisión especial y motivada, puede desestimarse el atenuante de la minoría de edad y juzgarse al menor como a un adulto.

363. De estas explicaciones se concluye que los criterios de la "capacidad para formarse un juicio propio" son, en el ámbito judicial, la edad y la evaluación del grado de madurez del niño. Ahora bien, la edad es un elemento de apreciación insuficiente por su carácter automático y la imprecisión y los riesgos de error debidos a la mala organización del registro civil. En cuanto a la evaluación del grado de madurez, ésta a menudo se limita al interrogatorio del menor, quien, según el procedimiento, "puede ser presenciado" por el juez. Las pruebas médicas y los estudios sociales sólo son prácticos en los grandes centros urbanos donde hay especialistas y personas profesionalmente competentes. Finalmente, no debe olvidarse que los criterios judiciales sólo son útiles para determinar el grado de responsabilidad penal.

364. Para apreciar la capacidad del niño para formarse un juicio propio, o el grado de desarrollo de sus facultades es necesario basarse en una evaluación pragmática en que se tenga en cuenta el medio, el grado de escolarización, las condiciones de vida y los antecedentes del niño.

365. A tal efecto, podrían elaborarse cuestionarios a los que los niños responderían en un ambiente de confianza y de confidencialidad. Algunas ONG se ocupan de elaborar estos cuestionarios, que permitirían crear fichas de asistencia y de seguimiento y "beneficiar" a los niños cuyas posibilidades de convertirse en un niño ciudadano pueden desarrollarse eficazmente.

## **B. Derecho a la identidad y a su preservación**

366. En los artículos 7 y 8 de la Convención se estipula que el niño tiene derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad, a conocer a sus padres y a que se preserve su identidad.

367. La presente sección trata precisamente de los aspectos fundamentales de la identidad del niño. La identidad está estrechamente vinculada al nombre, la nacionalidad y la filiación, que a su vez crea las relaciones familiares.

368. En el primer informe se había tratado extensamente la labor desarrollada por los legisladores malgaches, en particular después de la independencia, de 1960 a 1963, período en el que se promulgaron:

- La Ley N° 61-025 de 9 de octubre de 1961 del registro civil;
- La Ordenanza N° 62-003 de 26 de julio de 1962 sobre el nombre, el domicilio y la ausencia;
- El Código de Nacionalidad Malgache por la Ordenanza N° 60-064 de 22 de julio de 1960;
- La Ordenanza N° 62-089 de 1° de octubre de 1962 relativa al matrimonio;
- La Ley N° 63-022 de 20 de noviembre de 1963 sobre la filiación, la adopción, el rechazo y la tutela.

369. Ya se han mencionado en varias ocasiones estas leyes que han sido objeto de una presentación técnica y de unos comentarios que no es necesario repetir. Si bien es cierto que se

han modificado algunos artículos, los cambios no afectan a la legislación malgache que ha mantenido una gran estabilidad en el ámbito relativo a la identidad y a su preservación.

370. Hay que mencionar tanto los problemas planteados en los cinco últimos años como las iniciativas adoptadas para propiciar una aplicación más efectiva de estas leyes.

## 1. Iniciativas

### a) Operación "carné de identidad"

371. Con ocasión de las distintas consultas electorales celebradas en los últimos años se comprobó que un número considerable de ciudadanos no podían acreditar su identidad, al no tener carné.

372. Por consiguiente, hubo que organizar una auténtica operación "carné de identidad" con el fin de facilitar la tramitación de los documentos necesarios para expedir los carnés.

373. Aunque la operación no afectaba a los niños protegidos por la Convención, permitió comprobar el alcance de las deficiencias de los servicios nacionales del registro civil: los libros se pierden o están tan deteriorados que no se pueden utilizar, las autoridades judiciales y administrativas descuidan el mantenimiento y el control de los registros civiles, el mantenimiento de un doble registro se hace de forma anárquica y descuidada, no existen partidas de nacimientos ni se efectúan por tanto inscripciones en el registro de nacimientos.

374. Conscientes de la situación, las administraciones interesadas han establecido una organización adecuada para mejorar en un primer momento la teneduría del registro civil y seguidamente rehabilitar los servicios a distintos niveles, lo que llevaría a volver a hacerse cargo de los archivos de los "firaisana" y de la reconstitución de los archivos comunales, a la reactivación de las medidas de vigilancia y de control, a la motivación de los funcionarios encargados del mantenimiento de los registros civiles.

375. Con ese motivo se organizaron muchas mesas redondas, conferencias debate y reuniones interministeriales que no han arrojado resultados tangibles.

376. En el ámbito de la ayuda externa, la Misión Francesa de Cooperación y Acción Cultural ha ofrecido una gran ayuda para la rehabilitación del registro civil.

### b) Operación "sentencia supletoria"

377. En 1996/97, por iniciativa del Ministerio de Población y del UNICEF se entabló en la comuna urbana de Antananarivo una operación "sentencia supletoria".

378. Por una parte, se habían observado graves deficiencias en el registro civil en cuanto a inscripción de nacimientos y, por otra parte, las reticencias de las familias a registrar los nacimientos por la lejanía de las oficinas de registro civil y su renuencia a tratar con una administración desbordada por otras preocupaciones y desmotivada por la magnitud de la tarea pendiente.

379. La operación consistió en facilitar en la medida de lo posible que se dictaran sentencias supletorias en favor de los niños carentes de partida de nacimiento. Con la ayuda del UNICEF y la participación de ONG, se establecieron contactos con las familias, en particular las que vivían lejos de las oficinas del registro civil e ignoraban los trámites necesarios, las cuales rellenaron los formularios administrativos correspondientes y se presentaron con los niños que no estaban inscritos en el registro civil ante los tribunales de primera instancia donde, a pesar de la sobrecarga de trabajo, los magistrados celebraron periódicamente audiencias para dictar sentencias supletorias de las partidas de nacimientos.

380. Esta operación que habrá de repetirse debido al gran número de niños aún excluidos, deberá servir de ejemplo en todos los grandes centros urbanos y en las zonas rurales.

**c) Rehabilitación del servicio de registro civil**

381. La operación "sentencias supletorias" tenía un carácter ocasional y reveló las deficiencias del servicio de registro civil a escala nacional. En el primer informe se había hecho referencia a las disposiciones de la Ley N° 61-025 de 9 de octubre de 1961 del registro civil.

382. Desgraciadamente, debemos constatar que durante el período comprendido entre 1993 y 1998, a pesar del indudable avance demográfico, no sólo no se han observado progresos en el registro de nacimientos sino que se ha asistido a una lenta degradación de los servicios, tanto a nivel del mantenimiento de los registros civiles como de la conservación y la supervisión de éstos por las autoridades judiciales o las autoridades administrativas de tutela.

383. Ya se había efectuado antes esta constatación que figuraba además en el primer informe. Pero durante los cuatro últimos años la situación se ha agravado mucho por razones que conviene recordar:

- A nivel de la población, la lejanía de las oficinas de registro civil y la falta de medidas para descentralizar el registro civil y acercarlo a los ciudadanos.
- La pobreza unida al deterioro de los medios de comunicación que se han traducido en un hastío y una indiferencia entre los padres que en su mayoría prefieren la regularización tardía cuando es necesaria para escolarizar al niño. Además, aunque los trámites de registro son gratuitos, el costo del desplazamiento que se suma a pequeños gastos inevitables, en sellos u otros artículos, desaniman a los mejor dispuestos.
- A nivel de la administración comunal, se ha registrado una desmovilización de los funcionarios que, por añadidura, estaban mal preparados para desempeñar sus funciones en el registro civil. Los elegidos por las comunidades tenían poca experiencia; las delegaciones especiales que los sustituyeron durante los períodos de crisis se desanimaron enseguida ante la envergadura y la naturaleza del trabajo pendiente.
- El registro civil es una tarea ingrata, compleja, que no proporciona ventajas ni honores lo que la priva de la consideración y el sentido de servicio público de que gozan otros empleos más conocidos.

- A pesar de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de 9 de octubre de 1961 que obliga al personal médico (médicos y parteras) a transmitir al encargado del registro civil del lugar del parto una comunicación del nacimiento, y obliga asimismo a los establecimientos sanitarios a notificar los nacimientos de los que se hayan ocupado, no se ha constatado ningún avance destacado debido sobre todo al número excesivo de tareas que debe asumir el personal paramédico y médico y al alejamiento de los lugares en las regiones rurales.
- Además la situación material es desalentadora: no hay seguridad de ser recibido; los registros están mal conservados; el material es insuficiente, sobre todo en las regiones rurales, funcionarios malintencionados y sin supervisión obligan a los declarantes a numerosas idas y vueltas.
- En cuanto al control de las inscripciones en el registro civil, las autoridades administrativas de tutela que no siempre están bien informadas de los trámites que se deben efectuar, no tienen ni tiempo ni ganas de realizar controles. Las propias autoridades judiciales (fiscales de la República y sus sustitutos) reconocen que debido a su escaso número y a la magnitud de sus obligaciones, no disponen de tiempo para realizar controles periódicos. Además, hay que reconocer que las condiciones del control judicial son particularmente complejas y de una lentitud injustificable. Ahora bien, es precisamente mediante controles periódicos como se pueden corregir errores, colmar lagunas y ordenar rectificaciones, diligencias -todas ellas que contribuyen a proteger la identidad del niño.

384. Por estas diversas razones, el Gobierno ha decidido rehabilitar el servicio de registro civil; en esta tarea, que será inmensa, recibirá la ayuda de los organismos de asistencia y sobre todo del Fondo francés de solidaridad prioritaria (antiguo Fondo de Ayuda y Cooperación).

385. La rehabilitación podría centrarse en tres ámbitos: la aplicación de la ley, la formación de funcionarios del registro civil y la mejora de sus condiciones de trabajo.

386. **En primer lugar**, el restablecimiento del registro civil implica la aplicación de la propia ley. Ya se han mencionado las notificaciones de los nacimientos previstas en su artículo 26; pero a menudo se olvida que éstas pueden efectuarlas familiares cercanos, cualquier persona que haya asistido al nacimiento o la persona en cuya casa haya dado a luz la madre. Esta disposición debería servir para movilizar al entorno familiar y a todos los allegados del pueblo o el barrio. La declaración del nacimiento, que es un acto de protección de la identidad del niño, no es únicamente deber de los padres, es un deber ciudadano.

387. El artículo 28 de la ley obliga a toda persona que encuentre un recién nacido a declararlo al encargado del registro civil del lugar del hallazgo. Acerca de la naturaleza de esta declaración hay que precisar que, en realidad, se realizan dos escrituras. El encargado del registro civil establece un atestado en el que figura toda la información relativa a las circunstancias del hallazgo del niño y lo inscribe en el registro de nacimientos. Dicho documento no puede comunicarse más que al propio niño, a sus descendientes o ascendientes conocidos, a su tutor o representante legal si se da a conocer y al Fiscal de la República. La segunda escritura será por el contrario una auténtica partida de nacimiento en la que figurará únicamente el nombre del

declarante, el sexo de la criatura, la edad que aparenta y el apellido y el nombre que le haya dado el funcionario del registro civil.

388. Este procedimiento parece complicado. Se ideó para proporcionar al niño una identidad y proteger al mismo tiempo el secreto del nacimiento; gracias al atestado relativo a su hallazgo, el niño puede buscar más adelante a sus verdaderos padres. Aunque se utilicen muy poco, estas disposiciones preservan la identidad del niño pero protegen igualmente un aspecto importante de su vida privada como es el secreto de su nacimiento.

389. En el marco de la rehabilitación del servicio de registro civil se recuerdan disposiciones con frecuencia mal conocidas. Es el caso del artículo 29 de la ley que dispone que "la declaración del nacimiento de un hijo natural equivale a su reconocimiento si la efectúa el padre". Esta disposición no sólo proporciona al niño una identidad sino también una filiación.

390. Es lamentable la desaparición de inscripciones del registro civil (en incendios, o por desastres naturales que han destruido los locales del registro civil, o por supresión de ciertas actas del registro). Los artículos 47 y siguientes de la ley estipulan los trámites para reconstituir y rectificar las inscripciones del registro civil; además, el artículo 55 estipula que si uno de los libros de registro civil mantenidos con arreglo a la ley resulta alterado o destruido y que el otro queda intacto, o si los interesados pueden presentar documentos auténticos de las inscripciones desaparecidas, se puede prescribir la reconstitución total o parcial del registro tras un procedimiento judicial simplificado.

391. En los artículos 60 a 64 de la ley se prevé que al registrarse un matrimonio se expida un libro de familia. Se ha constatado que no siempre se entrega el libro por falta de material; ahora bien se sabe lo útil que puede ser el libro de familia para conocer la identidad de un niño, o bien la expedición de una copia, un extracto o sencillamente de un certificado de nacimiento.

392. Se ha observado que, por influencia de las iglesias cristianas, ha aumentado el número de matrimonios registrados pero, sobre todo, que las parejas regularizan su unión tras una larga convivencia. Dichas regularizaciones aseguran a los niños una filiación legítima.

393. Por consiguiente, la rehabilitación del servicio de registro civil debe conllevar una campaña de sensibilización en favor de la celebración de matrimonios ante el encargado del registro civil, pero también un esfuerzo material importante para imprimir libros de familia.

394. Aunque la ley de 9 de octubre de 1961 no sea lo bastante precisa en relación con los certificados de nacimiento y las actas de notoriedad, en la práctica se ha solido considerar estos documentos como sustitutos del extracto del acta de nacimiento para ciertos trámites. Al niño sin partida de nacimiento se le podría expedir un certificado de nacimiento o un acta de notoriedad. Esta última sólo puede expedirse para tramitar un documento de identidad o para contraer matrimonio: a pesar de estas restricciones puede ser útil para los menores de 18 años.

395. **En segundo lugar**, la rehabilitación debe incluir la formación del funcionario de registro civil. Aunque no puede decirse que haya funcionarios especializados en las tareas de encargado de registro civil, se proporciona una capacitación general en el centro de preparación de funcionarios ejecutivos. Sin embargo, este tipo de funcionario escasea en los ayuntamientos o las oficinas de registro civil remotas. La formación debe dirigirse a una sensibilización general

de todos los funcionarios, respecto a la preparación en malgache sobre el mantenimiento del registro civil. También es necesaria la formación continua de los cargos municipales de elección.

396. Un equipo de juristas podría redactar un manual sencillo que sustituya las circulares largas y complicadas destinadas sobre todo a las grandes oficinas de registro civil.

397. **En tercer lugar**, la rehabilitación del servicio de registro civil pasa por la mejora de las condiciones de trabajo. Incluso si cuenta con medios muy modestos, la oficina de registro civil debe concebirse como un lugar de acogida donde el ciudadano sepa que será recibido con la consideración que merece quien acude a realizar un acto cívico.

398. En este sentido hay que atribuir a la notificación del nacimiento su justo valor: es un acto que da nacimiento a un futuro niño ciudadano. En primer lugar sería conveniente acercar las oficinas de registro civil a los ciudadanos. Lo ideal sería que hubiera oficinas de registro civil en cada *fokontany*. Sin embargo se sabe que debido a las numerosas limitaciones materiales, por el momento es imposible realizar ese deseo. Por ello sería útil crear oficinas secundarias de registro civil que se ocuparan por lo menos de las notificaciones de nacimiento en los plazos estipulados por la ley. Éstas serían transmitidas periódicamente a las principales oficinas del registro civil. Asimismo habría que considerar la ampliación del plazo mínimo estipulado para efectuar la declaración, por lo menos en las regiones donde lo justifique el mal estado de las comunicaciones.

399. Habría que suministrar periódicamente a cada una de las oficinas del registro civil, registros, material de escritorio, libros de familia y formularios varios. Esta recomendación puede parecer superflua en el caso de los centros importantes, pero no lo es cuando se trata de regiones aisladas o comunas alejadas.

## 2. El derecho a un nombre

400. En el primer informe ya se habían aportado aclaraciones sobre las disposiciones de la Ordenanza N° 62-003 de 26 de julio de 1962 en cuyo artículo primero se estipula que todo malgache lleva el nombre indicado en su partida de nacimiento.

401. Asimismo se había precisado que los cambios de nombre, tradicionales en las costumbres malgaches, habían quedado sujetos a un procedimiento judicial con el fin de limitarlos.

402. En resumen, los legisladores malgaches, adelantándose a los redactores de la Convención, quisieron que el nombre del niño constituyera un atributo de su personalidad y fuera un elemento permanente de su identidad. Principalmente con ese fin fueron reduciendo las posibilidades de cambiar de nombre y obligaron a fijar el nombre en la partida de nacimiento.

403. Si bien se han realizado progresos en este sentido después de 36 años de aplicación en las principales ciudades y pueblos importantes, en cambio, si se examina la situación desde el primer informe, se observa que la legislación malgache tropieza con obstáculos debidos no sólo a las deficiencias del servicio del registro civil, sino también a las tradiciones.

404. No hace falta repetir las deficiencias del registro civil y los esfuerzos desplegados para rehabilitarlo, pero se debe destacar la pervivencia de las costumbres: el nombre declarado en el registro civil no siempre se considera un atributo permanente de la identidad y la personalidad del niño. Cuando, según las creencias transmitidas por los antepasados, dicha personalidad cambia debido a los acontecimientos que marcan la vida del niño, la costumbre autoriza a cambiarle el nombre. Los acontecimientos que pueden ocasionar un cambio tradicional de nombre son de diversos tipos:

- Puede tratarse del fallecimiento de una persona anciana y respetada por el grupo familiar, cuyo nombre se atribuye al niño a pesar de que éste tenga un nombre oficial, registrado a su nacimiento; un acontecimiento venturoso puede alterar la vida familiar, haciendo que los padres atribuyan al niño un nombre distinto del inscrito en el registro civil; el paso por el pueblo de un personaje célebre puede llevar a los padres a dar a su hijo el nombre del personaje.
- La vida del niño está jalonada de acontecimientos a los que se atribuye tal importancia que originan un cambio de nombre: el primer corte de pelo, el nacimiento inesperado de un hermano, los primeros pasos, el éxito en un examen, la curación tras una enfermedad grave, la circuncisión, etc. En todas esas circunstancias, independientemente de que el nacimiento del niño esté o no inscrito, se le atribuye un nuevo nombre, fruto del consenso familiar e incluso social.
- Si el niño presenta una malformación, un defecto físico o se distingue de sus colaterales por sus rasgos físicos o por una inteligencia excepcional, se le atribuye un nombre que se asemeja más a un apodo o un mote que a un nombre atribuido de acuerdo con la tradición. En virtud de un fenómeno de consenso familiar, dicho apodo persiste hasta tal punto que se olvida el nombre oficial, si es que figura en el registro civil. Además se puede pensar que el hecho de motejar a un niño malformado o afectado por una anomalía física o cuya filiación no está socialmente reconocida con un apodo o un nombre de significado ofensivo vulnera su dignidad y hasta su vida privada.

405. Ciertamente se puede considerar que la identidad del niño está protegida por cuanto que su nombre es objeto de consenso social. Pero que hay que señalar esta situación particular y se debe reflexionar más al respecto, en la medida en que un cambio de nombre, acorde con los usos y costumbres, puede ser contrario al interés superior del niño.

### **3. Derecho a la nacionalidad**

406. Según el artículo 7 de la Convención, el niño cuyo nacimiento haya sido registrado tiene derecho a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

407. En el informe anterior, se habían aportado explicaciones sobre las principales disposiciones de la Ordenanza 60-064 de 22 de julio de 1960 relativa al Código de la Nacionalidad Malgache y los ulteriores textos de enmienda.

408. Sin embargo conviene referirse de nuevo a estas disposiciones que, aunque no hayan sido modificadas, merecen una explicación detallada de su modo de aplicación a la luz de las novedades sociales de los últimos cinco años.

409. La nacionalidad malgache es esencialmente una nacionalidad de filiación. La ley atribuye la nacionalidad malgache únicamente a las personas originarias de Madagascar o nacidas de padre o madre malgache o supuestamente malgache. El artículo 11 de la ordenanza dispone efectivamente que es malgache el niño nacido en Madagascar de padre y madre desconocidos si cabe suponer que, al menos uno de ellos es malgache; y la ley añade que para reforzar la presunción se podrán tener en cuenta el nombre del niño, sus características físicas, la personalidad de quienes le crían y las condiciones en las que ha llegado a sus manos, la educación que recibe, el entorno donde vive... se considera que el recién nacido hallado en Madagascar ha nacido allí, mientras no se demuestre lo contrario.

410. Se menciona esta disposición ya que contribuye a ayudar a que el niño en situación difícil, nacido de padres desconocidos, obtenga la nacionalidad malgache que es un elemento de su identidad y su personalidad.

411. Aunque no puedan darse estadísticas precisas, se observa que aumenta el número de niños de la calle, de padres desconocidos. Se observa asimismo que debido al carácter insular de Madagascar, lugar de tránsito, de paso o de inmigración, para un número también creciente de minorías (asiáticas, indias, comoranas y, desde hace poco, africanas), a veces resulta difícil determinar el origen de los niños nacidos de relaciones pasajeras.

412. Es cierto que, en virtud del artículo 10 del Código de la Nacionalidad malgache, el hijo natural nacido de madre malgache siempre es malgache desde su nacimiento, por cuanto en el derecho civil malgache la filiación materna se deriva del hecho del parto. En otras palabras, establecido el hecho material del parto y la nacionalidad malgache de la madre, el niño es malgache de pleno derecho desde su nacimiento, independientemente de que se haya establecido o no la filiación paterna o de que el padre sea de nacionalidad extranjera o desconocida.

413. No obstante en el caso, cada vez más frecuente, de que la madre no se dé a conocer y de que no se haya establecido el parto (caso del niño encontrado), es necesario poder acogerse a disposiciones legislativas que otorguen al niño una nacionalidad.

414. Cuando el hijo natural haya nacido de padre malgache, el Código de la Nacionalidad le atribuye de pleno derecho la nacionalidad malgache, mientras que la legislación civil (Ley de 20 de noviembre de 1963 sobre la filiación, la adopción, el rechazo y la tutela) incluye importantes disposiciones que facilitan considerablemente el establecimiento de la filiación natural *a patre*. Esta disposición que figura en el artículo 10 del Código de la Nacionalidad toma asimismo importancia en la medida en que no se haya determinado la filiación con respecto de la madre y, sobre todo, cuando se haya establecido la filiación con respecto de una madre extranjera: en este caso, si se ha establecido en primer lugar la filiación materna, el niño puede adquirir la nacionalidad malgache solicitándola en virtud del artículo 16 del Código de la Nacionalidad.

415. Si se trata de un hijo legítimo, es malgache si ha nacido de padre malgache. También será malgache si ha nacido de madre malgache y de padre sin nacionalidad o de nacionalidad desconocida (artículo 9 del Código de la Nacionalidad).

416. Cabe observar la singularidad de esta última disposición, que no atribuye la nacionalidad malgache de pleno derecho a un hijo legítimo de madre malgache cuyo padre es de nacionalidad extranjera conocida, lo que obliga al niño que quiera adquirir la nacionalidad de su madre a recurrir al procedimiento, más complejo, de naturalización, aun cuando, según el espíritu de la legislación malgache, debería prevalecer el *jus sanguinis* si el padre o la madre son malgaches.

417. Se han mencionado estas disposiciones debido al aumento de los casos de hijos de padres desconocidos, en que el niño no puede beneficiarse de las presunciones mencionadas en el artículo 11 ya citado en que el niño tiene, de hecho, doble nacionalidad.

418. En esos casos, las disposiciones del Código de la Nacionalidad Malgache han de aplicarse con especial cuidado cuando se trata de un niño en situación difícil que debe ser identificado ante la ley o de un niño objeto de adopción judicial que le confiere el estatuto de hijo legítimo de los padres adoptivos.

### **C. Protección de la vida privada**

419. Ya se ha dicho anteriormente que en virtud de la integración de la Convención en el derecho positivo malgache, el niño ciudadano goza de la protección prevista en la Constitución de la República de Madagascar.

420. En el artículo 16 de la Convención se estipula la protección de la vida privada del niño: "Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación".

421. ¿Cómo se asegura la protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales?

La respuesta figura en el artículo 13 de la Constitución que dispone que:

"Toda persona tiene garantizada la inviolabilidad personal, de su domicilio y del secreto de su correspondencia.

No puede efectuarse perquisición alguna si no es de acuerdo con la ley y por orden escrita de la autoridad judicial competente, excepto en caso de flagrante delito.

Nadie puede ser perseguido, detenido o encarcelado salvo en los casos determinados por la ley y en las formas prescritas en ella."

422. Como garante de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Estado asegura la protección de la familia y de los individuos que la componen.

423. En cuanto al niño, se ha previsto un texto especial para su protección, que es la Ordenanza N° 62-038 de 19 de septiembre de 1962, ya mencionada, sobre la protección de la infancia.

424. En el artículo 1 de la Ordenanza queda patente la importancia que concede el Estado a la protección del niño, pues dispone que el niño ocupa un lugar privilegiado dentro de la familia y que tiene derecho a la seguridad material y moral más completa posible.

425. A fin de garantizar los derechos reconocidos a todo ciudadano, y en especial al niño, la ley reprime cualquier violación de dichos derechos.

426. Así por ejemplo, en el Código Penal se prevén y sancionan el atentado contra la integridad física de una persona, la violación de domicilio o de correspondencia, el atentado contra el honor o la reputación mediante declaraciones difamatorias. Sus padres o cualquier persona que tenga autoridad sobre ella pueden representar a la víctima infantil ante la justicia con el fin de obtener la reparación del daño sufrido. Los niños colocados en instituciones de acogida para su tratamiento o por decisión judicial gozan de la misma protección prevista en la Ordenanza N° 62-038 y de la protección prevista en el derecho positivo. Por ejemplo, tienen derecho a recibir atención médica, educación, visitas y correspondencia, y de acceder a la información.

427. Cuando un menor haya cometido un crimen o delito se prohíbe publicar su imagen, a fin de preservar su honor.

428. En la ordenanza se prescribe asimismo que la información es secreta y que el proceso se desarrolla a puerta cerrada.

429. Desgraciadamente, la aplicación estricta de la ley tropieza con ciertas prácticas de los medios de comunicación que requerirían reacciones más enérgicas de los poderes públicos o medidas de protección de las ONG que se ocupan en particular de la salvaguardia y la protección de los niños.

430. Actualmente se observa un desarrollo excepcional de los medios de comunicación audiovisuales o de prensa. Al mismo tiempo, los poderes públicos, preocupados con razón por el aumento de las infracciones calificadas de "pedofilia" han promulgado una ley que se detalla más adelante (en la sección sobre el derecho a la integridad física del niño) que ha llamado la atención de los medios de comunicación, con la excusa de la información, ávidos de divulgar sucesos, información televisiva y noticias sensacionalistas que presentan al público imágenes contrarias a la decencia, en las que figuran menores de ambos sexos, generalmente las víctimas.

431. Dichas informaciones no sólo son ilegales, ya que no suelen tomarse precauciones para disimular u ocultar la identidad de las víctimas, sino que vulneran la dignidad, la vida privada, la reputación y el honor de los menores. Es cierto que tanto las autoridades públicas como la sociedad civil deberían reaccionar para que se respete más la ética de la información y proteger el interés superior del niño.

#### **D. Acceso a la información**

432. Según el artículo 17 de la Convención, "los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental".

433. En el primer informe se había mencionado la situación de los textos que regulan el acceso de los jóvenes a los espectáculos y el control de las publicaciones. En resumen, se había expuesto que, con miras a aplicar realmente las disposiciones de la Convención, el Estado garantizaba las libertades de comunicación y de prensa. Los únicos límites impuestos eran el respeto de las libertades y los derechos ajenos y la obligación de mantener el orden público.

434. En el artículo 11 de la Constitución se estipula que toda persona, incluido el niño ciudadano, tiene derecho a la información... la ley y la deontología profesional determinan las condiciones de la libertad de información y de la responsabilidad de la información. En el informe precedente se mencionaba asimismo que, aparte de las disposiciones legales, había que tener en cuenta distintos elementos de orden social que se pueden resumir como sigue: las medidas propuestas por la Convención a los Estados Partes consisten en mejorar los medios de información destinados a los niños. Dichos medios deben presentar utilidad pública y cultural para el niño.

### **1. Medidas propugnadas por el Estado malgache**

435. Con miras a aplicar lo dispuesto en la Convención, el Estado malgache garantiza las libertades de comunicación y de prensa. Esta garantía está prevista en el artículo 10 de la Constitución. En Madagascar hay libertad de información. En el artículo 11 de la Constitución se estipula que ningún tipo de información es objeto de coacción. Los únicos límites a estas libertades estriban en el respeto de las libertades y derecho ajenos y en la exigencia de mantener el orden público.

### **2. Desigualdad de acceso de los niños a la información**

436. Si bien en el texto se estipula que las libertades de opinión, expresión, comunicación y prensa están garantizadas para todos, hay diferenciación entre la minoría de niños pertenecientes a familias más o menos acomodadas y la masa de niños de las capas desfavorecidas.

437. Los niños más o menos favorecidos acceden con mayor facilidad a la información ya que tienen la posibilidad de viajar, de frecuentar centros culturales extranjeros; además, tienen medios para procurarse libros, periódicos, radio, videocasetes, etc., y dominan por lo menos una lengua extranjera. Los niños de la masa, por su parte, están casi privados de información; escasamente escolarizados no practican ninguna lengua extranjera, lo que constituye un obstáculo para acceder a la información.

438. No obstante, el Estado se esfuerza por dar a los niños información adecuada. Cada año, los Ministerios de Población, de Cultura e Información y de Justicia organizan junto con el UNICEF conferencias debate, actos y encuentros de jóvenes con el fin de informarlos y de promover su bienestar social, espiritual y moral. A veces, se crean emisiones radiofónicas o televisadas destinadas a los niños.

439. En el plano internacional se observa el hermanamiento de ciertas ciudades e institutos malgaches con ciudades e institutos extranjeros. Los jóvenes de esos institutos realizan intercambios de información, trabajos y conocimientos que favorecen el desarrollo de su personalidad y de sus facultades o aptitudes.

440. La información no siempre aporta ventajas; también hay noticias perniciosas para las buenas costumbres.

### **3. Protección contra la información perniciosa**

441. El Estado protege al niño de la información perniciosa para las buenas costumbres. Está oficialmente prohibida la publicación de periódicos y revistas que puedan perturbar el orden público o poner en peligro la unidad nacional o atentar contra las buenas costumbres (Ordenanza N° 75-015 de 7 de agosto de 1975).

442. El artículo 473 del Código Penal castiga a las personas que expongan o hagan exponer en lugares públicos carteles o imágenes contrarios a la decencia.

443. Pero incumbe sobre todo a los padres educar debidamente a sus hijos, asegurar su educación y su desarrollo para prepararlos a asumir las responsabilidades de la vida. En este sentido, cabe recordar que la Constitución establece que el Estado garantiza la protección de la familia para que se desarrolle plenamente en libertad, así como la de la madre y el hijo, mediante la legislación y por medio de instituciones sociales adecuadas (art. 21).

444. El artículo 23 de la Constitución completa estas disposiciones al establecer que todos los niños tienen derecho a la instrucción y a la educación bajo la responsabilidad de los padres respetando su libertad de elección.

445. Por último, el artículo 26 afirma que toda persona tiene derecho a participar en la vida cultural de la comunidad, en el progreso científico y los beneficios de éste.

### **4. El nuevo contexto**

446. Durante los cinco últimos años ha aparecido un nuevo contexto en el ámbito de la información de los jóvenes y nuevas leyes han dado especial importancia a los sistemas de educación y comunicación.

447. Ya se había mencionado brevemente en el primer informe la Ley N° 90-031 de 21 de diciembre de 1990 que garantizaba la libertad de expresión y de prensa y regulaba los organismos y los medios de comunicación. En ella se recordaba que la prensa tiene por mandato relatar cualquier acontecimiento o hecho que pueda interesar al público y contribuir a su educación.

448. En virtud del artículo 14 de dicha ley se creó una Comisión Superior de Comunicación, una de cuyas atribuciones era controlar las actividades publicitarias, videográficas y cinematográficas de las emisoras de radio y televisión.

449. La novedad social en el momento del primer informe era que a partir del decenio de 1990, y precisamente en un momento de agitación popular, se multiplicaron las emisoras de radio y televisión privadas, mientras que la prensa registraba una nueva expansión. Se aceleró el desarrollo de los medios audiovisuales y la Ley de la comunicación promulgada en 1990 adquirió mayor importancia.

450. Cabe señalar que dicha ley, que sigue vigente, incluía importantes disposiciones de protección del niño y el joven.

451. Por ejemplo, en el artículo 39 se estipula que está prohibida la proyección pública, gratuita o de pago de películas pornográficas, de películas que hagan apología de la violencia y el racismo, de las que atenten contra el orden público y la seguridad y la tranquilidad, y las que provoquen una impresión negativa desde el punto de vista moral o físico.

452. En el artículo 59 se estipula que el público tiene derecho a una información completa y ajustada a los hechos y acontecimientos. La garantía de la calidad de la información estriba en el rigor, la integridad y la honradez intelectual.

453. El ultraje a las buenas costumbres en la prensa está sancionado por el artículo 80 que castiga igualmente la distribución o la exposición de dibujos, grabados, pinturas, emblemas o imágenes obscenas.

454. Dada la repentina expansión de los medios de comunicación audiovisuales se promulgó una Ordenanza (Nº 92-039 de 14 de septiembre de 1992) sobre la comunicación audiovisual, que también incluye disposiciones dignas de atención.

455. En el artículo 17 se atribuye al Consejo Superior de Medios Audiovisuales, entre otros, el encargo de velar por la protección de la infancia y la adolescencia en la programación de las emisiones divulgadas por una empresa de comunicación audiovisual.

456. En el artículo 61 se prohíbe la producción pública de vídeos o películas pornográficas o que puedan atentar contra la unidad nacional, el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos.

457. En el artículo 114 se prohíbe hacer público por medios audiovisuales o de otra manera cualquier texto o ilustración relativa a la identidad personal de menores de 18 años que hayan abandonado a sus padres, su tutor, la persona o la institución encargada de su guardia o a la que hubieran sido confiados.

458. Es cierto que se observa un carácter esencialmente represivo en todos estos textos, pero están completados por las ya citadas disposiciones de la Constitución acerca del deber del Estado y de las instituciones de la sociedad civil de garantizar el desarrollo intelectual y la promoción cultural de la comunidad y de cada individuo.

459. Por su parte la Ley Nº 94-033 de 13 de marzo de 1995 de orientación general del sistema educativo y de enseñanza incluye recomendaciones importantes que equivalen a instrucciones sobre los objetivos de la educación: el respeto de los derechos humanos, la toma en consideración de los valores humanistas, la preparación del individuo para una vida activa integrada en el desarrollo social, económico y cultural, el respeto de la cultura malgache y de las enseñanzas de la civilización universal, la aplicación de una política lingüística nacional que incluya la educación elemental en la lengua materna, el desarrollo de la lengua materna como lengua moderna y el dominio de lenguas extranjeras.

460. A estos principios de educación e información hay que añadir un avance importante de la comunicación sobre la protección del medio ambiente.

461. En el nuevo contexto de expansión cultural, de multiplicación brutal de los medios de comunicación audiovisuales, de acceso rápido a Internet de las clases acomodadas, es fácil comprobar el interés que muestran los niños por la lectura, la televisión, la escucha de distintas emisoras radiofónicas. En los pueblos alejados se observa que las familias se esfuerzan para conseguir receptores de radio. En las ciudades pequeñas o medianas, el aumento de las emisoras de televisión regional ha suscitado la multiplicación de los aparatos de televisión y la difusión de emisiones provinciales.

462. Es de extrañar que no se produzca un impulso de la escolarización en paralelo a esta expansión de las comunicaciones. Esta constatación lleva a confirmar que, a pesar de la extraordinaria ampliación de las redes de comunicación escrita o audiovisual, muchos niños, que en su mayoría siguen una estrategia de supervivencia o se encuentran en una situación particularmente difícil, sobre todo en las zonas rurales aisladas, no tienen acceso ni a la información ni siquiera a la escolarización.

463. Se observa pues un agravamiento de las desigualdades sociales en el mundo infantil y un aumento de los riesgos de marginalización, o exclusión, de grupos de niños a los que están destinadas, sin embargo, las disposiciones de la Convención.

#### **E. El derecho a la integridad física**

464. En el artículo 37 (párr. a)) de la Convención se estipula que el niño tiene derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

465. Nos ha parecido más conveniente estudiar la aplicación de esta disposición al mismo tiempo que la del artículo 19 relativo a la protección contra los malos tratos y la del artículo 34 sobre la violencia y la explotación sexual. [Si hubiera que ajustarse a las orientaciones generales sobre presentación de informes periódicos (CRC/C/58), estas distintas disposiciones deberían ser objeto de análisis independientes.]

466. Para evitar repeticiones se ha preferido agrupar en una misma rúbrica los atentados a la integridad física del niño, siguiendo un enfoque multidisciplinar (social, económico y jurídico) e intentar la síntesis en torno a temas renovados bajo el impulso de las organizaciones internacionales y principalmente el UNICEF: los malos tratos, los abusos sexuales, el trabajo infantil.

467. Se aprovechará la ocasión para insistir sobre los nuevos aspectos de la vida familiar y social que sufren las peores consecuencias de la crisis económica, la pobreza, el aumento de la violencia y la pérdida de referencias y valores morales.

468. Este nuevo contexto, que apareció sobre todo en los últimos cinco años, ha preocupado tanto a las autoridades públicas como a la sociedad civil y ha engendrado reacciones, plasmadas en iniciativas de formación y orientación social o de reformas legislativas.

469. Se examinarán sucesivamente: los malos tratos, la noción ampliada de malos tratos, los abusos sexuales, la evolución de las costumbres y las reformas legislativas.

## 1. Los malos tratos

470. Bajo este título se examinan las causas y las manifestaciones de la violencia contra los niños y las medidas de protección adoptadas por el Estado.

### a) Causas y manifestaciones de los malos tratos

471. Las causas de la violencia y los malos tratos contra los niños son la mala o ninguna educación, la subalimentación y la disociación familiar. En resumen, como en todas partes, la pobreza en todas sus formas es lo que trastorna el sistema de valores suscrito por la sociedad.

472. La pobreza de los padres les lleva a considerar a sus hijos como causa principal de su "sufrimiento". La exclusión del círculo de escolarización obligatoria, la mendicidad e incluso la brutalidad de los padres son la expresión de este estado de pauperización.

473. Tomemos como ejemplo el caso de la provincia de Antananarivo, que cuenta con 3.601.127 habitantes, de los que 1.258.446 son niños en edad escolar. Sin embargo, de estos últimos, 225.984 nunca acudieron a la escuela, 387.163 han dejado de asistir a la escuela y 645.199 van a la escuela.

474. En una muestra de 246 niños en edad escolar, el 71,7% asiste a la escuela y el 28,3% no asiste o no ha ido nunca; para este grupo, los motivos de la falta de escolarización son múltiples:

Falta de dinero	48,5%
Encarcelamiento	7,4%
Necesidad de trabajar	11,8%
Enfermedad	8,8%
Falta de capacidad	8,8%
Pereza	7,4%
Embarazo	2,9%
Fracaso escolar	1,5%
Violencia del profesor	2,9%

Esos niños no escolarizados se convierten en niños de la calle.

475. Para comprender el problema hay que tener en cuenta la situación socioeconómica del país: entre el 75 y el 80% de la población vive por debajo del umbral de pobreza. Las prioridades de la población de un país extremadamente empobrecido difieren de las de un país rico. En Madagascar, es necesario satisfacer las necesidades primarias por cualquier medio. El niño es una fuente de ingresos legítima y normal. Se asiste de esta manera a numerosas situaciones complejas en las que el niño es maltratado, aunque no siempre por quienes forman parte de su entorno. Entre esas situaciones figuran abusos sexuales, abusos de trabajo infantil y niños que realizan trabajos domésticos y son víctimas de explotación, abusos sexuales y secuestros.

476. En general, las víctimas de este tipo de violencia son niñas de las provincias a las que sus padres "venden" o dan en adopción a ciudadanos acomodados o a extranjeros; niños y adolescentes que viven en y de la calle con toda su familia; niños y adolescentes que viven en la

calle y llevan todas las semanas su "salario" a su familia; niños de la calle maltratados por la policía o por ciertos adultos; menores y jóvenes que se prostituyen; niños víctimas de la violencia familiar.

477. La dureza de la vida ejerce también su influencia negativa en las relaciones entre padres e hijos, puesto que las poblaciones debilitadas por condiciones socioeconómicas difíciles tienen más tendencia al individualismo y, en consecuencia, la aplicación de los principios de solidaridad no es fácil y de ahí la disolución familiar, que es la causa de la "violencia moral" contra los niños. Así pues, la violencia moral produce traumas afectivos.

478. La "violencia cultural", por ejemplo el asesinato o el rechazo de niños que nacen en un día nefasto, comienza a desaparecer en Madagascar. En la vida cotidiana de la población de la ciudad de Antananarivo ha desaparecido completamente. No obstante, hay que recordar de nuevo el rechazo o incluso el asesinato de niños gemelos en la región de Mananjary (sudeste de Madagascar), que, en la actualidad, es objeto de debate entre los defensores de la tradición y los intelectuales de esa región.

479. Generalmente, un niño maltratado es un niño que ha sufrido físicamente violencias deliberadas o la falta voluntaria de atención por parte de sus padres o de los adultos que lo tienen a su cargo.

480. Un estudio sobre la violencia contra los niños realizado por iniciativa del Ministerio de la Población y el UNICEF y que abarca el año 1998 proporciona la información que figura a continuación.

481. La respuesta a la pregunta "¿Te han pegado alguna vez?" produce antes que nada horror, puesto que nada menos que el 93,4% de los niños responde afirmativamente (313 de 335), mientras que sólo el 6,6% responde negativamente (22).

482. La distribución de la frecuencia de los malos tratos en 283 respuestas es la siguiente:

Todos los días	14	4,9%
Todas las semanas	46	16,3%
Ocasionalmente	91	32,2%
Rara vez	130	45,9%
Otra	2	0,8%

Se puede comprobar que la violencia no es un fenómeno cotidiano y que en el 78,1% de los casos es poco frecuente; queda el 4,9% de niños encuestados que son golpeados todos los días y el 16,3% que lo son todas las semanas.

483. Por lo que se refiere al autor de la violencia, se trata principalmente de una violencia familiar en la medida en que es ejercida en un 76,8% de los casos por la madre y el padre, por miembros de la familia extensa, por el hermano, el padrastro o el marido (12,2%):

Madre	49,5%
Padre	27,3%
Miembros de la familia extensa	5,5%

Hermano	4,8%
Padrastro	1,3%
Marido	0,6%

484. Pero los malos tratos son también una cuestión de adultos (presos, jefe de sala), educadores (profesor, jefe del grupo juvenil de exploradores) o de personas que se supone que tienen autoridad (policía, enfermero), en el 6,6% de los casos (el profesor ocupa el primer lugar con el 4,5% de los casos). De los 311 niños entrevistados, 13 (4,2%) respondieron que se trataba de personas desconocidas pero adultas.

485. Por lo que se refiere a las razones de la violencia, en el 81,3% de los casos se pega a los niños porque tienen un comportamiento no deseado (desobediencia, terquedad, insolencia, pereza) (46 niños de 303 respuestas) el 5% son golpeados debido a los resultados escolares; el 2,6% a causa de la embriaguez del adulto, padre o padrastro en 8 casos; el 0,7% porque no han llevado dinero (caso de los niños de la calle); el 1,7% durante trifulcas; el 3% a causa de la envidia; el 0,3% durante un momento de enfado; y el 5,3% sin motivo. Parece, pues, que los golpes sean un componente educativo.

486. Los medios utilizados son los siguientes: objeto de madera (37,5%); cinturón (22,2%); mano (21,7%); otros (por ejemplo mano y cinturón al mismo tiempo) (15,6%); látigo (1,8%); puño (1,8%); Hay que precisar que el objeto de madera es en la mayoría de los casos un palo y rara vez varas.

487. Parece ser que los niños encuestados tienen una idea diferente de la pregunta "¿te han golpeado alguna vez?" (en lugar de "¿Te han pegado alguna vez?"), puesto que el resultado no es el mismo: 40,2% de respuestas afirmativas (131 respuestas) y 59,8% de respuestas negativas (195 respuestas) de 326 respuestas. Las respuestas a otras preguntas son las siguientes:

#### Autor de los golpes:

Padre	19,1%
Madre	9,9%
Hermano	6,1%
Otros	36,6%
Policía o guardia	8,4%
Otro	13%
Patrón	1,5%
Fokolona (colectividad local)	3,1%
Marido	2,3%

#### Frecuencia:

Todos los días	4,3%
Todas las semanas	19,8%
Ocasionalmente	25,9%
Rara vez	50%

Motivo:

Enfado	22,5%
Embriaguez	8,3%
Desobediencia, insolencia	15%
Trifulca	21,7%
Investigación	5,8%
Robo	9,2%
Otro	17,5%

Forma en que se ha ejercido la violencia:

Patada	25,2%
Puñetazo	11,3%
Cabezazo	7,0%
Objeto de madera	13,9%
Quemadura	4,3%
Paliza a muerte *	10,5%
Otra	27,8%

488. Se considera que la pobreza es la causa principal de la violencia física y moral. A ésta se añade la invasión de películas violentas y pornográficas.

**b) Medidas de protección contra el maltrato**

489. Según el artículo 19 de la Convención, el Estado debe proteger al niño contra toda forma de malos tratos cometidos por sus padres o cualquier otra persona que lo tenga a su cargo, y debe establecer programas sociales adecuados para prevenir los malos tratos y proporcionar asistencia a las víctimas.

**c) Medidas administrativas**

490. Se trata de medidas de protección adoptadas por el Gobierno malgache a través de los ministerios pertinentes, a saber, el Ministerio de la Población y el Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de la Población, en el marco de la protección de los derechos del niño, colabora con el UNICEF.

491. Los objetivos son, por un lado, sensibilizar a la población sobre los derechos del niño y, por otro, encontrar soluciones a los problemas de protección de esos derechos.

492. Así pues, a raíz de las recomendaciones realizadas en estudios, reuniones y otras actividades sobre los malos tratos contra los menores, el Ministerio de la Población tiene previsto poner en práctica actividades y medidas concretas encaminadas a contener el fenómeno de los

---

\* El término "paliza a muerte" significa que la persona ha sido apaleada cruelmente con la clara voluntad de infligir golpes a su cuerpo e incluso de dejar secuelas (es el caso, principalmente, de los ladronzuelos a los que se pilla en flagrante delito).

niños en peligro, los niños en situaciones difíciles y los niños maltratados, en principio en Antananarivo y Toamasina.

493. A este respecto, se organizaron en noviembre de 1998 un taller sobre identificación de "mensajes" y cursos de formación de animadores encargados de la difusión de esos mensajes. Se trata de mensajes dirigidos a los padres, las autoridades, los centros sociales y las ONG.

494. En 1998 se creó un centro de acogida y atención en un populoso barrio de la ciudad de Antananarivo, y el Ministerio de la Población tiene previsto crear centros de ese tipo en todos los barrios. Es un centro de sensibilización y orientación al que tiene acceso todo el mundo.

495. El público al que está dirigido y al que se acoge en el centro está formado por niños y adolescentes que viven en la calle, niños y adolescentes que tiene problemas de violencia familiar o de otro tipo y niños y adolescentes que necesitan apoyo moral o consejo.

496. El Ministerio de la Población no pretende retirar a los niños de la calle, que es su entorno cotidiano. Para ello se necesitarían proyectos a largo plazo y respuestas adaptadas a cada situación. Además, la mayoría de esos niños no viven solos en la calle, puesto que en muchos casos sus familias viven también en la calle. Habría que prever una política de ayuda a las familias necesitadas.

497. Los objetivos del Ministerio de Educación son, por un lado, mejorar la enseñanza y, por otro, escolarizar al máximo número de niños. A estos efectos, con los fondos que el Ministerio ha obtenido de proveedores de fondos, proyecta la reapertura y rehabilitación de escuelas que se habían cerrado a fin de acercar las escuelas a los niños y la contratación de profesores.

498. Para luchar contra la malnutrición el Ministerio de Educación prevé crear comedores escolares en todas las escuelas públicas de enseñanza primaria.

499. Por último, por medio de redes de asistencia social cuyo fin es ayudar a los padres a hacer frente a los gastos ocasionados en cada nuevo curso escolar, se conceden subvenciones de escolarización a los padres que sean funcionarios, y en la escuela se pueden comprar cuadernos y bolígrafos a precios inferiores.

#### **d) Medidas legislativas**

500. Existen leyes que rigen la protección de la infancia y los malos tratos contra los menores. En Madagascar los niños tienen, teóricamente, derechos definidos en numerosos textos legislativos malgaches.

#### **Protección del niño de corta edad**

501. En la Convención se reconoce a todo niño el derecho a la vida y a la supervivencia (art. 6).

502. Por otro lado, en el artículo 24 se establece que los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para "reducir la mortalidad infantil y en la niñez".

503. En el artículo 19 se protege al niño contra toda forma de violencia cometida por sus padres o las personas que lo tengan a su cargo.

504. Estas disposiciones se refieren, en particular, a los recién nacidos o a niños de corta edad que estén en situación de abandono.

### **El infanticidio**

505. La ley castiga el infanticidio, que es el homicidio o asesinato de un recién nacido.

506. De la definición de la incriminación se desprende que la muerte debe haberse perpetrado durante el parto o poco tiempo después del nacimiento: según la doctrina el niño deja de ser recién nacido cuando se le inscribe en el registro civil o cuando expira el plazo de declaración de 12 días.

507. Por otro lado, existe infanticidio cuando el niño estaba vivo al cometerse el acto criminal. No se tiene en cuenta que fuera o no viable en el momento del nacimiento.

508. Estos elementos tienen importancia cuando se trata de determinar las penas aplicables: el asesinato está castigado con pena de muerte y el homicidio con trabajos forzados a perpetuidad.

509. No obstante, se castiga a la madre, autor principal o cómplice del asesinato u homicidio de su hijo recién nacido, con penas de trabajos forzados durante un tiempo determinado o a perpetuidad (artículo 302 del Código Penal). Esta disposición favorable a la madre no puede, sin embargo, aplicarse a los coautores y cómplices. La actitud del legislador en relación con la madre puede explicarse por las circunstancias especiales que rodean a menudo el infanticidio.

### **El abandono del niño**

510. El abandono consiste en desembarazarse del niño.

511. Estos delitos están previstos en los artículos 349 y ss. del Código Penal. Las personas que por sí mismas o por medio de otra abandonan en un lugar solitario a un niño o a un discapacitado que no pueda protegerse por sí mismo debido a su estado físico o mental serán condenados por ese hecho a penas de prisión de uno a tres años y a una multa de 25.000 a 225.000 francos malgaches.

512. En derecho malgache se denomina "*exposition d'enfant*" cuando el abandono se refiere a un niño de muy corta edad que no esté en condiciones de moverse o desplazarse.

513. De la misma manera "*délaissement*" cuando se refiere a un niño de más edad, capaz de moverse, al que se ha dejado intencionadamente en situación de abandono.

514. En el artículo 349 del Código Penal se ha precisado que la víctima podía ser un niño o un discapacitado que no pueda protegerse por sí mismo debido a su estado físico o mental.

515. La ley reprime severamente esos comportamientos y distingue entre los lugares en los que el niño ha sido abandonado: en un lugar deshabitado o en un lugar público. Las sanciones son relativamente fuertes en caso de abandono del niño en un lugar deshabitado y en función de las consecuencias que tenga para el niño.

516. Se prevé una circunstancia agravante personal, que conlleva de dos a cinco años de cárcel y multa de entre 25.000 y 450.000 francos malgaches, si el abandono se puede imputar a los padres del niño, a cualquier ascendiente del niño, a la persona que tenga autoridad sobre el niño o a quien se le haya confiado su tutela (artículo 350 del Código Penal).

517. Si se han producido daños a la integridad física del niño -enfermedad o incapacidad durante más de 20 días- se aplica el máximo de la pena prevista, y se prevé una circunstancia agravante personal si el acto ha sido cometido por los padres o un ascendiente del niño.

518. Si el niño ha sufrido una enfermedad permanente o ha resultado mutilado o lisiado, se prevé una pena de reclusión, así como una circunstancia agravante si los autores del delito son los ascendientes o tutores. Si se produce la muerte del niño, la pena es la prevista por homicidio.

519. En el artículo 352 del Código Penal se prevén las sanciones por el abandono de un niño en un lugar no deshabitado. Los tribunales aplican de manera muy amplia el concepto de lugar no deshabitado. Las sanciones son menos fuertes pero se agravan en función de los daños que haya sufrido el niño o de la relación que le una con los autores.

#### **Atentado contra la libertad del niño**

520. Los niños de corta edad están expuestos, más que otros, a actos criminales que tienen por objeto privarles de su libertad con fines reprobables.

521. En los artículos 35 y 36 de la Convención se estipula que los Estados Partes están obligados a impedir "el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin".

522. En diferentes secciones del Código Penal malgache figuran disposiciones cuyo resumen no siempre es fácil. Por ejemplo, es necesario distinguir claramente las disposiciones que se refieren a niños muy jóvenes que se entregan a un ama de cría o se ponen bajo tutela de otra persona de las que se refieren a niños de más edad que son capaces de discernir y, llegado el caso, de defenderse y que se dejan raptar o secuestrar.

523. En el artículo 354 del Código Penal se prevén sanciones para los culpables de secuestro, ocultación de parto, sustitución de un niño o atribución a una mujer de un niño al que no ha dado a luz.

524. Esos delitos están castigados con penas de reclusión. No obstante, si el niño ha nacido vivo y se demuestra este hecho, la pena es de un mes a cinco años de prisión.

525. Si se proporciona la prueba de que el niño no ha nacido vivo, la pena es de seis días a dos meses de prisión.

526. En el último párrafo del artículo 345 se prevén penas de reclusión para las personas que tengan a su cargo a un niño y no lo presenten a las personas que tienen derecho a reclamarlo. Este párrafo se incluye en las disposiciones relativas al rapto, ocultación de parto, sustitución de un niño por otro y atribución a una mujer de un niño al que no ha dado a luz.

527. Este tipo de infracciones son tanto delitos contra la personalidad y la libertad del niño como infracciones de la reglamentación sobre el registro civil.

528. En el artículo 348 del Código Penal se prevén sanciones para las personas que hayan llevado "a un hospicio" a un niño menor de 7 años que les haya sido confiado. Este artículo, que es una reproducción textual de una disposición del Código Penal francés, se aplica poco en Madagascar.

529. En los artículos 354 y siguientes del Código Penal se establecen las sanciones por el secuestro de un menor y se distingue entre el secuestro que se ha producido mediante fraude o violencia y el que se ha llevado a cabo sin fraude ni violencia.

530. Por regla general, el secuestro de un menor realizado mediante fraude o violencia está castigado con una pena de cinco a diez años de prisión.

531. Circunstancias agravantes: se prevé la pena de trabajos forzados a perpetuidad si el menor al que se ha secuestrado tiene menos de 15 años, o si, cualquiera que sea su edad, el culpable cobró o tenía por objetivo cobrar un rescate (art. 359).

532. Si el secuestro fue seguido por la muerte del menor, la pena prevista es la capital.

533. El rapto o secuestro o todo intento de raptar o secuestrar a un menor de 18 años sin fraude ni violencia está castigado con penas de dos a cinco años de cárcel.

534. Si el rapto o el secuestro fue seguido por el matrimonio del autor con la víctima, sólo puede iniciarse el procedimiento judicial a instancia de las personas que tengan derecho a solicitar la anulación del matrimonio, y no se puede dictar condena alguna antes de que se declare la anulación.

535. En el artículo 356 del Código Penal se castiga el incumplimiento del deber de devolución de un niño. Esta infracción consiste en el incumplimiento de una decisión judicial sobre la guarda de un menor. La no devolución o el secuestro por este procedimiento de un menor en contra de una decisión judicial está sancionada con una pena de un mes a un año de prisión y multa de 25.000 a 100.000 francos malgaches.

536. Hay que subrayar que los conflictos relativos a la tutela de menores provocan en el niño problemas de inestabilidad psicológica y afectivos.

### **Protección del niño contra la violencia y las vías de hecho**

537. En el Código Penal (arts. 295 y ss.) se penaliza el homicidio, el asesinato y el envenenamiento. Se castigan también los actos que provoquen lesiones, los golpes voluntarios, la violencia y las vías de hecho (arts. 309 y 311). Estas disposiciones se aplican cuando las víctimas son adultos o cuando son menores de más de 15 años. Por el contrario, existen disposiciones particulares que protegen a las víctimas menores de 15 años de edad.

538. En el artículo 312 (párr. 6) del Código Penal se castiga con uno a cinco años de prisión a quien, de manera voluntaria, haya causado lesiones, golpeado o cometido cualquier otro acto de violencia o vía de hecho contra un niño menor de 15 años.

539. Existen circunstancias agravantes que hacen más severas las sanciones penales:

- Cuando de los hechos imputados ha resultado una enfermedad o una incapacidad de 20 días o si ha habido premeditación o engaño, la pena es de tres a diez años de prisión y multa de 25.000 a 100.000 francos malgaches;
- Si los hechos imputados han producido la mutilación, amputación o inutilización de un miembro, ceguera, pérdida de un ojo u otras enfermedades permanentes, o si han ocasionado de manera involuntaria la muerte, la pena es la de trabajos forzados durante un tiempo determinado;
- Si los hechos imputados han sido cometidos por el padre y la madre legítimos, naturales o adoptivos, u otros ascendientes o cualquier otra persona que tenga autoridad sobre el niño o tenga su guarda, las penas se agravan de la manera siguiente:
  - Si no ha habido enfermedad ni incapacidad de más de 20 días, ni premeditación o engaño, los culpables serán castigados con una pena de tres a diez años de prisión, y, en el caso contrario, a una pena de cinco a diez años de prisión;
  - Si los hechos imputados han producido la mutilación, amputación o paralización de un miembro, ceguera, pérdida de un ojo u otras enfermedades permanentes, o si han producido de manera involuntaria la muerte, la pena es de trabajos forzados a perpetuidad si los culpables son el padre y la madre legítimos, naturales o adoptivos u otros ascendientes legítimos;
  - Si los hechos imputados se han llevado a cabo con la intención de provocar la muerte, los autores serán castigados como culpables de asesinato o de tentativa de asesinato. La pena prevista es la pena de muerte.

## **2. Concepto ampliado de malos tratos**

540. Es necesario hacer referencia al contexto actual para comprender mejor el significado de un enfoque ampliado del concepto de malos tratos, todavía poco conocido entre los especialistas de la educación o los juristas debido a su carácter didáctico, pero que tiene la ventaja de hacer más accesible a todas las personas interesadas el conocimiento del conjunto de malos tratos en todos sus aspectos en lugar de atenerse a una definición jurídica limitada.

541. El contexto actual objeto de la exposición anterior puede resumirse de la manera siguiente:

- La crisis económica, el crecimiento demográfico y el impacto de la mundialización generan pobreza;
- La degradación del medio ambiente, que conlleva la degradación de las infraestructuras, el aislamiento de las poblaciones y el agotamiento de los recursos naturales afectan al ser humano en su salud y bienestar, y los sectores más vulnerables -entre ellos los niños- son los más perjudicados;
- La pérdida de referencias y valores morales conlleva el aumento de la violencia, el incremento de la inseguridad, la degradación de las costumbres y la disminución de la consideración en lo que respecta al niño;

- Las consecuencias de la crisis económica y financiera y la insuficiencia a todos los niveles de recursos de la colectividad se dejan sentir en las esferas de la salud pública, la educación básica y la satisfacción de las necesidades vitales de las clases sociales más desfavorecidas;
- La "fractura social" que separa a los sectores privilegiados y a los excluidos del desarrollo se amplía.

542. Sin embargo, nuestro objetivo no es limitarnos a las constataciones de las deficiencias. En el presente informe se describe ampliamente la labor realizada por los poderes públicos en colaboración con la sociedad civil: esa labor debería conducir a la aplicación efectiva de la Convención, en el espíritu de la Constitución malgache, en la que se señala, sobre todo en su artículo 21, que el Estado se compromete a garantizar la protección de la familia para fomentar su libre desarrollo y la de la madre y el niño mediante leyes e **instituciones sociales adecuadas**. No obstante, el conocimiento del contexto actual permite situar los múltiples aspectos y los efectos de los malos tratos o los tratos crueles, así como las medidas que se pueden prever y poner en práctica para combatirlos.

543. Esa apreciación global permite situar el conjunto de los malos tratos en un contexto social, médico y, sobre todo, familiar. Permite explicar mejor los artículos 19, 37, 38 y 39 de la Convención, en cuyas disposiciones se tratan aparentemente varios problemas, en realidad relacionados estrechamente unos con otros:

- La necesidad de proteger al niño contra todas las formas de malos tratos, incluidos las violencias "mentales", los actos de abandono o negligencia, la explotación y la violencia sexual;
- La gravedad de esos actos de violencia y malos tratos cuando el niño vive con su familia o bajo la tutela de cualquier otra persona (moral o física);
- La necesidad de adoptar medidas de protección en las esferas legislativa, administrativa, social y educativa<sup>3</sup>;
- La integración de esas medidas en los programas sociales que conllevan la asistencia al niño y a quienes lo tienen a su cargo;
- La elaboración de programas de prevención;

---

<sup>3</sup> El texto que figura a continuación es un extracto o está inspirado en el informe titulado "La condición de los niños en situación especialmente difícil en la comunidad de Antananarivo Renivohitra, UNICEF", 1997. Sería un error abordar las acusaciones de malos tratos únicamente desde la perspectiva de la represión penal prevista en el artículo 312 (párr. 6) del Código Penal, citado anteriormente, y aislarlo de esa manera de su entorno, en el que convergen los problemas de la pobreza, la lenta destrucción de las estructuras familiares, la insuficiencia de asistencia sanitaria, la degradación del respeto debido al niño y la falta de solidaridad y de reacción social.

- La puesta en práctica de procedimientos adecuados y adaptados a cada etapa del proceso que conduzcan a la solución global de cada caso de malos tratos (identificación, informe, remisión, investigación, tratamiento y seguimiento);
- El recurso, si procede, a la intervención judicial.

544. El artículo 312 del Código Penal se ha citado ya al analizar la represión penal en caso de que se produzcan lesiones o se golpee voluntariamente a un niño menor de 15 años. En las mismas disposiciones se prevén las mismas penas para dos categorías de actos reprobables, con las mismas circunstancias agravantes, cuando se cometen contra un niño menor de 15 años. Esas dos categorías se conocen en la práctica con el nombre genérico de "malos tratos" y están constituidas por actos positivos (violencia o vías de hecho) y por actos de omisión (privación voluntaria de alimentos o de cuidados hasta el punto de poner en peligro la salud del niño).

### **La violencia o las vías de hecho**

545. Aunque la violencia o las vías de hecho no son esencialmente diferentes de los golpes y las lesiones, el legislador ha querido incluir actos menos visibles y más específicos que dejan pocas marcas y pueden ser frecuentes, e incluso habituales, y que causan al niño sufrimientos que, por lo demás, crean problemas psíquicos y perturbaciones del carácter (quemaduras, azotes con el cinturón, quemaduras con agua hirviendo o con cigarrillos, inmovilizarlo con cuerdas, dejarlo desnudo en la calle y expuesto al frío, etc.). Esos actos de violencia se conocen también con el nombre de "malos tratos"; con mucha frecuencia se cometen contra niños de corta edad que no pueden moverse ni pedir ayuda.

546. Los actos de violencia pueden ser "mentales" (brutalidad mental según el artículo 19 de la Convención) y consisten en todo tipo de comportamientos excesivos que se refieren, por ejemplo, a objetos con los que el niño está encariñado o violencia verbal (insultos, alusiones vejatorias a un discapacitado, etc.). Otra forma de violencia es la falta de cuidados y la privación de alimentos. Puede tratarse de padres desnaturalizados que abandonan o encierran al niño o de responsables de centros que se quedan con la comida destinada a los niños allí acogidos o les dejan sin comer como castigo.

547. A la vista de esta interpretación del artículo 312 (párr. 6) se podría inculpar a los padres que envían a sus hijos de corta edad a mendigar: se produciría al mismo tiempo abandono en un lugar no deshabitado (artículo 352 del Código Penal), violencia (atemorización del niño, castigo si no recoge suficiente dinero) y privación de cuidados.

### **Los malos tratos en general**

548. Aunque ya estén castigados en otras disposiciones, los actos de violencia, como los abusos sexuales, la explotación en todas sus formas y el abandono constituyen malos tratos.

549. Las actuaciones que derivan del derecho de castigo ejercido con exceso, las vejaciones permanentes, las sevicias o las privaciones infligidas a un niño empleado en el servicio doméstico o considerado como tal pueden calificarse de violencia y vías de hecho cuando el niño es menor de 15 años.

550. Se puede hacer la siguiente constatación: son, principalmente, los padres o las personas que ejercen autoridad sobre el niño quienes cometen los malos tratos. Por lo tanto, es difícil descubrir esos actos ya que hay que contar sobre todo con los vecinos o con la familia en su conjunto. A este respecto, es lamentable la degradación de la solidaridad y la falta de reacción social.

551. Más eficaz podría ser la labor de los trabajadores sociales, los profesores de las clases de primaria y los miembros de los servicios médico y paramédico, que tienen la posibilidad de descubrir marcas de golpes, traumatismos y fracturas sospechosos.

552. En cambio, la función de las ONG debería ser determinante en las siguientes esferas:

- La "localización" de niños víctimas de malos tratos a través de sus actividades de agrupamiento y animación;
- El contacto directo con el niño a fin de que adquiera confianza y poder obtener información sobre su familia, el entorno en que vive y las circunstancias en que ha sido maltratado;
- La búsqueda de la familia y la obtención de su confianza;
- La labor (que podría necesitar tiempo) para que la familia acepte una solución (podría ser necesaria la ayuda de personas cercanas a la familia);
- El recurso a una entidad (policía, servicio médico, autoridades del *fokontany*), en caso de que proceda;
- En caso de que exista un peligro real que amenace al niño, y teniendo en cuenta su estado, el sometimiento del caso al juez de menores.

553. El principal problema se encuentra en la dificultad de establecer relaciones de cooperación con la familia, estudiar y poner en práctica una asistencia moral y material, y requerir, llegado el caso, la intervención de un médico.

554. En caso de que parezca necesario retirar al niño de su familia, aunque sea de manera provisional, habría que esforzarse por conseguir el consentimiento de la familia y someterse al dictamen del juez de menores.

555. Otro problema corriente es el desconocimiento casi general de la ley y de la manera en que hay que utilizarla.

556. A menos que exista una carencia evidente que justifique la retirada del niño en el menor plazo posible, la familia sigue siendo la unidad principal de protección. Acabar con el maltrato no consiste tanto en provocar una acción represiva que pueda ser perjudicial para el niño como en buscar una solución en la que intervengan varios elementos, por ejemplo, seguimiento inmediato en el aspecto médico y alimentario, vigilancia, preparación, llegado el caso, de una medida de retirada y asistencia material a la familia pero a favor del niño.

557. No se tiene conocimiento de torturas o penas o tratos crueles por lo que respecta a las autoridades encargadas del mantenimiento del orden y de las funciones de policía judicial. Los mecanismos de control del desarrollo de las investigaciones se han ampliado, y una ley reciente posibilita la asistencia de un abogado.

558. En cambio, se debe prestar a la atención a la violencia verbal, los comportamientos brutales de intimidación, la violencia que no deja marcas, los atentados contra el pudor o, incluso, los abusos sexuales que, a veces, se cometen contra menores de ambos sexos durante las investigaciones preliminares.

### **Omisión de prestar ayuda a un niño**

559. Cuando el niño se encuentra en situación difícil, en especial el niño que debido a su corta edad, debilidad física, e incapacidad para defenderse o al menos para pedir ayuda en caso de ataque a su integridad física o de amenaza inminente a su seguridad, no está en condiciones de hacer que prevalezcan sus derechos (derechos a la vida y a la supervivencia, derecho a la protección contra las violencias, brutalidades y malos tratos), la solidaridad de la comunidad que le rodea y la reacción social del ciudadano consciente debería poder suplir la carencia de célula familiar y paliar la degradación del medio de vida habitual.

560. En otras palabras, caso de tener noticia de malos tratos inflingidos a un niño o de una situación de negligencia y de carencia de cuidados alimentarios, la comunidad (*fokonolona*, gran familia, asociaciones informales de barrios) o con carácter más general, cualquier ciudadano consciente de sus deberes de solidaridad con respecto a la sociedad y especialmente con los más débiles, debería adoptar un comportamiento adecuado, que en caso de urgencia implicaría la denuncia ante las fuerzas del orden o el sometimiento del caso al juez de menores, y en todo caso la toma de contacto con la familia y de ser necesario la ayuda inmediata para proteger al niño.

### **La legislación existente**

561. Los artículos 62 y 63 del Código Penal prevén diversas hipótesis en las que la reacción social es una obligación moral que se impone en nombre de la solidaridad creada por la vecindad o la conciencia colectiva.

562. El artículo 62 se refiere a la denuncia a las autoridades administrativas o judiciales cuando se tiene conocimiento de un delito ya consumado o en grado de tentativa y se puede pensar "que los culpables o uno de ellos podrían cometer nuevos crímenes".

563. La hipótesis no tendría relación directa con la seguridad de los menores si no existiera la disposición del párrafo 2 del artículo 62 en cuya virtud no se puede invocar el artículo 62 para perseguir judicialmente a los padres o parientes políticos próximos de los autores o cómplices del delito o la tentativa "salvo que se trate de delitos cometidos contra **menores de 15 años**".

564. El artículo 63 se refiere a la no prestación de ayuda. Aunque no se menciona expresamente a los menores, *a fortiori*, todo menor de 18 años está incluido entre las víctimas protegidas por este artículo.

565. ¿Quiénes son las víctimas protegidas por el artículo 63? El artículo distingue tres categorías de personas que están expuestas a un peligro cierto:

- las personas que han sido amenazadas con un acto criminal delictivo que puede atentar contra la integridad corporal;
- las personas a las que amenaza cualquier peligro;
- las personas que por estar judicialmente procesadas, se encuentran en prisión cuando un testimonio podría aportar la prueba de su inocencia.

566. En estas tres hipótesis, debería prestarse ayuda eficaz a todo menor de 18 años cuya seguridad física o libertad estuviera amenazada, sea mediante una acción positiva de salvaguardia y de protección, sea mediante un testimonio ante la justicia.

567. Toda persona que pudiendo prestar o solicitar ayuda, voluntariamente se abstiene de hacerlo, puede ser inculpada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 63 (pena de tres meses a cinco años de prisión, multa de 18.000 a 750.000 francos malgaches).

568. Con respecto a la protección penal de los menores, el artículo 63 tiene una utilidad innegable, especialmente en el caso de niños menores mártires, que trabajan como domésticos y son objeto de sevicias, niños de escasa edad privados de alimentos y cuidados elementales. Según sea el caso, la reacción social debería proceder del vecindario alertado por los gritos, los lloros y las llamadas de socorro, de los trabajadores sociales o médicos o incluso de los profesores a la vista del estado físico de los niños.

569. Las obligaciones son por lo menos de dos tipos:

- i) En el plano de la aplicación del artículo 63, la redacción misma de la ley es reveladora de las dudas del legislador entre la preeminencia del deber cívico de prestar ayuda y la protección contra las interpretaciones abusivas o erróneas que pueden perjudicar injustamente a la persona que se ha abstenido por razones que considera humanamente válidas; por ello la ley obliga al juez a apreciar, en cada caso, las circunstancias exactas de la abstención culpable. La persona que se abstuvo debía estar en condiciones de impedir la concretización del peligro mediante una "acción inmediata"; el presunto culpable siempre puede demostrar que le era materialmente imposible intervenir inmediatamente o solicitar ayuda debido a estar alejado o aislado. La ley precisa por otra parte la posibilidad de invocar en su defensa "un peligro para él o para terceros".

¿Cuál debe ser la naturaleza de ese riesgo y cómo evaluarlo en relación con la abstención de prestar ayuda? ¿Cómo apreciar la toma de conciencia por el presunto culpable de la existencia y la importancia del peligro? En razón de las circunstancias cabe plantearse diversas cuestiones: ¿puede un vecino que oye claramente las llamadas de socorro de un menor objetar que, dado que sucedía por la noche, la inseguridad general constituye un peligro al que no quiere enfrentarse? Un médico que se niega a salir por la noche puede aducir no sólo la inseguridad general sino

también la inutilidad de su intervención, de la que se considera que es el único que puede apreciarla.

Debe sin embargo señalarse que la jurisprudencia es relativamente severa respecto al valor de los argumentos del presunto culpable. Desde esta perspectiva, debería predominar el interés superior del niño cuando parece manifiesto que los pretextos invocados de imposibilidad material o de peligro son debidos en mayor medida al miedo, la cobardía o la indiferencia.

- ii) En el plano de la solidaridad social, es cierto que la degradación de los valores tradicionales a lo que se añade el repliegue sobre ellas mismas de las familias en razón de una estrategia de supervivencia, contribuyen a aumentar el déficit de reacción social.

570. Hay que añadir asimismo las deficiencias de la educación comunitaria, el desconocimiento de la legislación de protección al niño y sobre todo el sentimiento de impotencia que experimentan cuantos están animados de la mejor voluntad ante la indiferencia, la pasividad y la falta de medios elementales de intervención de los servicios sociales y administrativos que deberían estar encargados sino de prestar ayuda inmediata, por lo menos de responder positivamente a todo llamamiento o información procedente de la comunidad o de los individuos.

### 3. Los abusos sexuales

571. La Convención concede especial importancia no sólo a la protección de la educación y la moralidad del niño, y por consiguiente su protección contra el libertinaje y los excesos de la vida sexual, sino también a la defensa del niño contra todas las formas de explotación sexual o de violencia sexual (art. 34).

#### a) Causas y formas de los abusos sexuales

572. Se puede considerar que las relaciones sexuales precoces y los embarazos de adolescentes son dos formas de abusos sexuales.

573. En líneas generales, los abusos sexuales son consecuencia de las lagunas en la educación sexual dispensada a los niños malgaches. Lo cierto es que se habla de ellos en todas partes, en la escuela, en el hospital y en la iglesia. Parece que todo el mundo concede mucha importancia al papel de la educación sexual en la lucha contra la violencia sexual. Sin embargo, por lo que hace a los padres, éstos no son conscientes de la importancia ni del interés de integrar la educación sexual en la educación de sus hijos. Es un tema tabú. Hay que hacer muchos esfuerzos para que se hable libremente en familia.

574. En una encuesta efectuada, de 252 personas que respondieron, 106 consideraron que la sexualidad es tabú (42,1%) y 146 que no lo era (57,9%). Se invocó como razón que era:

- Mala	28	12,7%
- Prohibida	10	4,5%
- Vergonzosa	45	20,5%
- Peligrosa	3	1,4%

575. Cerca del 62% de los niños se consideran informados sobre la sexualidad. Según los usos de Madagascar, se admite abstenerse en las discusiones sobre sexualidad (se habla de ello entre personas del mismo sexo).

**b) Protección de los menores contra la explotación sexual**

576. El Código Penal malgache castiga el proxenetismo y considera proxeneta a toda persona que:

- 1) De una u otra forma, ayuda, ampara o protege a sabiendas la prostitución de otra persona o el ofrecimiento con miras a la prostitución;
- 2) De una u otra forma, comparte el producto de la prostitución de otra persona o recibe dinero de una persona habitualmente dedicada a la prostitución;
- 3) Estando a sabiendas con una persona habitualmente dedicada a la prostitución, no puede justificar recursos suficientes para subvenir a su propia existencia;
- 4) Proporciona trabajo, instruye o mantiene, aunque sea con su consentimiento, a una persona incluso mayor de edad con miras a la prostitución, o la entrega a la prostitución o al libertinaje;
- 5) Actúa de intermediario, de una u otra forma, entre las personas que se dedican a la prostitución o al libertinaje y los individuos que explotan o remuneran la prostitución o el libertinaje de otros.

577. El artículo 334 del Código Penal castiga el proxenetismo con pena de seis a diez años de prisión y multa de 300.000 francos malgaches sin perjuicio de la imposición de penas más graves, caso de considerarse oportuno.

578. La comisión de un delito contra un menor constituye una circunstancia agravante. Por ello se castiga al autor, en virtud del artículo 334 *bis* con pena de dos a cinco años de prisión y multa de 750.000 a 7.500.000 millones de francos malgaches (véase más atrás, Reformas legislativas).

579. El propio artículo 334 *bis* sanciona igualmente (párr. 2) a quien atente contra las buenas costumbres incitando, favoreciendo o facilitando habitualmente el libertinaje o la corrupción de la juventud de uno u otro sexo de menos de 21 años de edad o, aunque sea ocasionalmente, de menores de 16 años.

580. Existe infracción desde que se comete un acto que tenga por finalidad:

- incitar a los menores al libertinaje (por ejemplo, organizando reuniones nocivas destinadas a incitar a actos inmorales);
- favorecer el libertinaje (por ejemplo, facilitar locales para ello o suministrar todo tipo de consumiciones que faciliten el libertinaje: bebidas alcohólicas, drogas, relaciones sospechosas que mezclan adultos y menores).

581. Las penas aplicables son las previstas para el proxenetismo.

582. En suma, el legislador tiene por objetivo esencial proteger a la juventud contra todo tipo de corrupción e inmoralidad. Se comprueba, sin embargo, en la realidad el escaso número de asuntos relacionados con la incitación de menores al libertinaje recibidos por la policía de costumbres y de menores de Antananarivo. Durante el año 1998 sólo se denunciaron seis casos.

**c) Protección de menores contra la violencia sexual**

583. El artículo 34 de la Convención recoge explícitamente el derecho del niño a ser protegido contra toda forma de explotación y de violencias sexuales.

584. Existe en derecho positivo malgache disposiciones suficientemente severas a este respecto.

**Atentado contra el pudor**

585. El atentado contra el pudor implica un contacto físico, constituido por ejemplo por caricias, y violencia (física o moral).

586. El atentado contra el pudor sin violencia está previsto sobre todo para proteger al ser vulnerable que no puede defenderse o comprender la naturaleza o la gravedad de los actos de que es objeto.

587. El atentado contra el pudor consumado o intentado sin violencia en la persona de un niño de uno u otro sexo de menos de 14 años de edad se castiga con pena de cinco a diez años de prisión. Existen circunstancias agravantes que aumentan la gravedad de la pena, especialmente cuando el autor o los autores son ascendientes y con carácter general personas que ejercen funciones que le confieren una autoridad moral sobre el niño. La pena será de trabajos forzados por un tiempo determinado.

588. El acto impúdico o contra natura (el acto de homosexualidad) cometido en la persona de un menor de 21 años está castigado con pena de seis meses a tres años de prisión y multa de 5.000 a 100.000 francos malgaches.

589. El atentado contra el pudor consumado o intentado con violencia en la persona de un niño de menos de 15 años de edad se castiga con trabajos forzados por un tiempo determinado.

**La violación**

590. La violación cometida en la persona de un niño de menos de 15 años de edad está castigada con pena de trabajos forzados por un tiempo determinado.

591. En cambio, se castiga al culpable de violación de un niño de más de 15 años de edad con cinco a diez años de prisión.

592. El número de asuntos relativos a atentados contra las buenas costumbres presentados al Fiscal General de la República en el tribunal de primera instancia de Antananarivo fue, en 1996 de 498 de los 16.304 asuntos recibidos y, en 1997, de 408 entre 14.973 asuntos.

#### 4. Evolución de las costumbres y reformas legislativas

593. La degradación del comportamiento con respecto a los menores ha llevado a comprobar el aumento de ciertos fenómenos, como son la pedofilia, la utilización de menores de los dos sexos en la realización de películas escandalosas o en fotos "indecentes" para uso privado o destinados al turismo sexual.

594. Se han realizado estudios psicológicos más profundos, al tiempo que un número de análisis jurídicos han permitido una mejor delimitación de los problemas.

595. El Código Penal castiga los hechos censurables que tienen por objeto y efecto incitar al libertinaje o la corrupción de la juventud de uno y otro sexo, favorecerlos o facilitarlos. El artículo 334 *bis* (párr. 2) prevé expresamente la represión de actos que favorecen o facilitan habitualmente el libertinaje y la corrupción, incluso si son ocasionales cuando se trata de menores de menos de 16 años.

596. La redacción imprecisa de las disposiciones del artículo 334 *bis* (párr. 2) lleva a indagar la intención del legislador, ya que el libertinaje se distingue en primer lugar de la prostitución y no comporta necesariamente la búsqueda de un beneficio pecuniario. Tampoco se trata del proxenetismo propiamente dicho previsto en otras disposiciones. La infracción existe desde que existe el acto.

597. Por otra parte, el legislador malgache ha dejado subsistentes las disposiciones del Decreto de 5 de mayo de 1939 por las que se prohíbe "en todo momento, en los lugares abiertos al público el ofrecimiento sexual en todas sus formas: la interpelación directa o indirecta, los paseos prolongados, el estacionamiento en un mismo lugar, la provocación por el gesto, la actitud o la vestimenta". El decreto prohíbe las casas de tolerancia y las casas de citas. Está prohibido a los propietarios de cafés, bares y aposentos admitir a mujeres públicas y favorecer la prostitución.

598. Las medidas de protección administrativa o penal contra el libertinaje y el proxenetismo no bastan para proteger a los niños en situación difícil contra las violencias sexuales.

599. La Convención menciona, sin embargo, repetidas veces y muy claramente estas formas especiales de atentado contra la integridad física; el artículo 19 recomienda a los Estados que adopten cuantas medidas sean apropiadas para proteger al niño contra las violencias sexuales perpetradas por personas que tengan o ejerzan la autoridad parental. El artículo 34 declara explícitamente el derecho del niño a recibir protección contra todas las formas de explotación y violencia sexuales.

600. El derecho malgache contiene, sin embargo, disposiciones severas a este respecto:

Quienquiera que cometa el delito de violación en la persona de un niño de menos de 15 años de edad cumplidos sufrirá la pena de trabajos forzados por un tiempo determinado.

En los demás casos, el culpable de violación o de tentativa de violación será castigado con cinco a diez años de prisión.

Quienquiera que haya cometido un delito de atentado contra el pudor consumado o intentado con violencia contra un niño de menos de 15 años de edad será castigado con trabajos forzados por un tiempo determinado.

En los demás casos, la pena será de dos a cinco años de prisión (artículo 162 del Código Penal).

El atentado contra el pudor consumado o intentado sin violencia en la persona de un niño de uno u otro sexo de 14 años o menos de edad será castigado con cinco a diez años de prisión. Existe circunstancia agravante que aumenta la gravedad de las penas especialmente cuando el o los autores de los hechos son ascendientes o de manera general personas que ejercen funciones que les confieren una autoridad moral sobre el niño (ministro de un culto, profesor, funcionario) [artículo 333 del Código Penal].

601. Puede verse que la ley utiliza expresiones distintas según la naturaleza de los hechos. Es también necesario recordar que:

La violación implica relaciones sexuales consumadas o intentadas por una persona de sexo masculino con una menor de sexo femenino, y perpetradas con violencia (moral o física).

El atentado contra el pudor implica un contacto material, constituido por ejemplo por caricias, y violencias.

El atentado contra el pudor se ha previsto especialmente para proteger al ser vulnerable.

En todos los casos de atentado contra el pudor tienen escasa importancia tanto el sexo del autor como la violencia.

El "acto impúdico o contra natura" es el acto de homosexualidad cometido en la persona de un menor (de menos de 21 años según el Código Penal malgache), y está castigado con pena de seis meses a tres años de prisión (art. 331, párr. 3).

El ultraje público contra el pudor (artículo 330 del Código Penal) está constituido por una exhibición corporal, en público o en lugar público, que escandalice o sea susceptible de escandalizar a personas de todas las edades. La pena establecida es de tres meses a dos años de prisión (artículo 330 del Código Penal).

La protección de los menores sólo interesa en la medida en que éstos fueran testigos del acto imputado. Sin embargo, en los casos en que por insuficiencia de pruebas no fuera posible iniciar actuaciones judiciales para prevenir atentados contra el pudor o incluso la tentativa de violación en la persona de un menor, la calificación de ultraje público contra el pudor podría proporcionar una base más sólida para el procesamiento.

602. Es sorprendente comprobar el escaso número de atentados contra la moral y las buenas costumbres observado por la policía de moralidad. El cuadro que figura a continuación se refiere a los hechos que por ser de su competencia ha tenido que conocer la policía de moralidad y muestra cifras relativamente reducidas.

**Delitos contra las buenas costumbres cometidos en Antananarivo  
de 1994 a 1995 (enero-octubre)**

<b>Infracción comprobada</b>	<b>Número de víctimas</b>	<b>Sexo</b>	<b>Edad</b>
<b>1994</b>			
Violación	27	Femenino	3 a 17 años
Atentado contra el pudor	19	Femenino	5 a 17 años
Corrupción de menores <sup>a</sup>	89	Femenino	11 a 17 años
<b>1995 (enero-octubre)</b>			
Violación	42	Femenino	4 a 17 años
Atentado contra el pudor	13	Femenino	3 a 16 años
Corrupción de menores	108	Femenino	11 a 17 años

*Fuente:* Policía de costumbres y de menores (*Tsaralalana*).

<sup>a</sup> La calificación de "corrupción de menores" deba también probablemente aplicarse tanto a los raptos con fraude o violencia como a la corrupción relacionada con la huida de una menor víctima por los demás de malos tratos o del abandono material y moral en el medio en que habitualmente vive.

603. De las respuestas -desgraciadamente poco numerosas y a veces evasivas- recogidas durante las encuestas se desprende que las principales víctimas son las menores:

- niñas en situación de supervivencia para las cuales los atentados contra la moral (salvo los actos de violencias que ponen gravemente en peligro su integridad física) son "accidentes" y la prostitución ocasional una forma de sobrevivir;
- niñas menores víctimas de conflictos familiares y expuestas al comportamiento de un compañero de la madre, del padre o de una persona que tenga autoridad sobre ellas;
- niñas moral o materialmente abandonadas y que viven, durante el día, en entornos agresivos o degradantes;
- niñas colocadas como domésticas, sometidas a trabajos penosos, a sevicias y a violencias sexuales del empleador o de los miembros de la familia;
- niñas mentalmente desfavorecidas;
- niñas objeto de enjuiciamiento penal y sometidas en los locales de prisión preventiva a violencias sexuales (las violencias pueden ser de orden moral) por parte de quienes están encargados de buscar la verdad respetando la presunción de inocencia y el derecho a la seguridad física del niño;
- niñas colocadas en centros mal gestionados;
- niñas en el trabajo expuestas al hostigamiento de los directores y los vigilantes.

604. La prevención y la represión tropiezan con diversos tipos de dificultades:

- La excesiva complejidad de las calificaciones jurídicas que tienen por finalidad extender al máximo la represión de los hechos punibles, mediante acusaciones que tienen el máximo campo de acción posible.
- Los agentes de la fuerza pública encargados de las primeras actuaciones, que se encuentran inmersos ya en una violencia creciente que atenta gravemente contra el orden público en los barrios más desfavorecidos, tienen la tentación de considerar que los atentados contra las buenas costumbres entran en la naturaleza de las cosas, son competencia de la vigilancia familiar y de reglamentos o acuerdos privados o comunitarios. Por otra parte, no siempre dominan los matices de las definiciones ni los detalles de las primeras comprobaciones que han de efectuar en función del carácter de los hechos imputados.
- Las personas de buena voluntad, procedentes de las ONG, las comunidades religiosas, las agrupaciones tradicionales, dispuestas a intervenir y ayudar a las familias y al menor en las gestiones que han de realizar, tropiezan con un muro de silencio, una desconfianza, incluso una hostilidad que desalienta las mejores intenciones; este comportamiento constituye un verdadero bloqueo.
- La lentitud de las investigaciones y los procedimientos cuando se inicia un proceso.
- La actitud y los medios de defensa de los culpables que consiguen eludir a una condena, precisamente gracias a la complejidad de la ley y de una jurisprudencia directamente importada del derecho y la práctica de los tribunales franceses.
- Un complejo conjunto de hechos sociológicos contribuye a hacer difíciles el estudio, la comprensión y el comportamiento que ha de adoptarse y las soluciones que han de proponerse, ya que los problemas relativos a los atentados contra las buenas costumbres y a las violencias sexuales no se airean en la plaza pública, en el vecindario ni ante las autoridades. Nos encontramos en este caso con un aspecto residual de las prohibiciones que afectan al sexo mezclado con tradiciones estrictas en relación con el incesto, la prohibición de relaciones sexuales en determinados casos (parentesco próximo, días nefastos, supervivencia de prohibiciones basadas en los orígenes o la estratificación de las clases).
- En algunas familias la influencia de una educación cristiana rigurosa.
- Paradójicamente, la libertad de costumbres que remonta a las tradiciones más antiguas (libaciones en el traslado de los muertos, velatorios o circuncisiones).
- Los fenómenos de pobreza que modifican la naturaleza de las relaciones entre el autor de atentados contra el pudor y la familia de la víctima. Tradicionalmente, la familia considera que se trata de un atentado contra el honor de la familia y que existen motivos para una reparación privada que restablezca el equilibrio social y oculte el escándalo. Esta tradición persiste pero, además, la reparación se convierte en una fuente de ingresos para la familia en estrategia de supervivencia, en cuyo caso toda

sugerencia de denuncia, toda asistencia exterior que lleve a la intervención judicial se percibe no sólo como una injerencia en el ejercicio de las prerrogativas familiares o comunitarias, sino también como un obstáculo a una "negociación" prometedora.

- La llegada de un niño, descrita frecuentemente como una bendición en el seno de la familia quienquiera que sea el padre, se percibe en la actualidad y cada vez en mayor medida, de una forma distinta: para la mujer como una vergüenza y una fuente de dificultades familiares, que la llevan a un aborto peligroso o al abandono del recién nacido; para la familia como un escándalo y la perspectiva de una carga suplementaria.

### **Reformas legislativas**

605. La aparición, gracias al desarrollo del turismo internacional, del fenómeno ya conocido en otros países del turismo sexual ha llevado a las autoridades encargadas de la policía y de la justicia a mostrar una mayor severidad en los casos de atentados contra el pudor.

606. El Código de Turismo (Ley N° 95.017) prevé que todo viajero, ya sea excursionista o turista, está obligado a respetar las leyes y reglamentos en vigor en especial los relativos al orden público, los reglamentos relativos a la estancia de turistas extranjeros, al respeto de los usos y costumbres locales, a las buenas costumbres y a la salud pública. En realidad, la ley que contiene el Código de Turismo está igualmente dirigida a proteger a los menores contra el turismo sexual.

607. La Ley N° 98-024 de 25 de enero de 1999 reforma las disposiciones del Código Penal relativas a la protección de los menores y a poner freno a la degradación de las costumbres. Las principales disposiciones se exponen a continuación:

**Artículo 330:** Toda persona que haya cometido un atentado público contra el pudor será castigada con pena de tres meses a dos años de prisión y multa de 100.000 a 1.000.000 de francos malgaches.

Quando el delito fuera cometido en presencia de un menor se impondrá pena de prisión de uno a tres años y multa de 5 millones a 20 millones de francos malgaches.

#### **Artículo 331:**

Párrafo 1: El atentado contra el pudor consumado o intentado sin violencia, en la persona de un niño de uno u otro sexo de menos de 14 años será castigado con cinco años de prisión y multa de 10 millones a 50 millones de francos malgaches.

Párrafo 2: Será castigado con la pena establecida en el párrafo 1 todo atentado contra el pudor cometido por cualquier ascendiente en la persona de un menor de 21 años, incluso de más de 14 años de edad, pero no emancipado por matrimonio.

Párrafo 3: Sin perjuicio de las penas más graves previstas en los párrafos que preceden o en los artículos 332 y 333 del presente Código, se castigará con prisión de dos a cinco años y multa de 10 millones a 100 millones de francos malgaches a quien cometa un acto impúdico o contra natura contra un individuo de su sexo, menor de 21 años.

**Artículo 332:** Quien cometa el delito de violación o de tentativa de violación en la persona de un niño de menos de 15 años de edad cumplidos estará sujeto a la pena de trabajos forzados por un tiempo determinado.

En los demás casos, se castigará al culpable de violación o de tentativa de violación con 5 ó 10 años de prisión. Quien cometa un atentado contra el pudor, consumado o en grado de tentativa, con violencia contra un niño de menos de 15 años de edad será castigado con trabajos forzados por un tiempo determinado.

En los demás casos será de dos a cinco años de prisión.

**Artículo 333:** Si los culpables son ascendientes de la persona sobre la que se ha cometido el atentado y pertenecen a la clase de los que tiene autoridad sobre ella, si son sus profesores o sus servidores a sueldo, o servidores a sueldo de las personas antes designadas, si son funcionarios o ministros de un culto o si el culpable, quienquiera que sea, hubiere recibido ayuda de una o más personas para la comisión del delito, la pena será de trabajos forzados a perpetuidad en los casos previstos en el párrafo 1 del artículo 332, la de trabajos forzados por un tiempo determinado en los casos previstos en el párrafo 1 del artículo 331, en el párrafo 3 del artículo 332, de cinco a diez años de prisión en los casos previstos en los párrafos 3 y 4 del artículo 332.

608. Se han modificado, en el artículo 334 del Código Penal, las disposiciones que prevén y castigan el proxenetismo, agravando las penas aplicables y las acusaciones. La pena de seis meses a dos años de prisión y multa de 300.000 a 3.000.000 de francos malgaches se ha aumentado de dos a cinco años de prisión y multa de 5 a 50 millones de francos malgaches.

609. En materia de calificaciones, se persigue judicialmente a partir de ahora la declaración por un proxeneta de recursos ficticios y toda conducta dirigida a impedir las actividades de prevención, control, asistencia y educación, iniciadas en favor de personas que se dedican a la prostitución o que corren el peligro de ser empujadas a dedicarse a ella.

610. El artículo 334 *bis* agrava asimismo las penas y las acusaciones en el caso en que el proxenetismo se cometa con un menor, o cuando la víctima es especialmente vulnerable debido a su edad, enfermedad, deficiencia física o psíquica, o por hallarse embarazada.

#### **IV. ENTORNO FAMILIAR Y SOLUCIONES DE SUSTITUCIÓN**

611. Desde la publicación del primer informe y en especial durante los cinco últimos años, las condiciones económicas y sociales han experimentado importantes mutaciones en Madagascar. En cambio, la legislación ha dado pruebas de una remarcable estabilidad. Por esta razón, cuanto a continuación se expone está consagrado mucho más a las consecuencias de una situación económica y social más difícil que a modificaciones legislativas, prácticamente inexistentes.

612. Sin embargo, el derecho aplicable ha experimentado algunas modificaciones en razón de la evolución de la jurisprudencia y la adaptación del grupo familiar a las nuevas situaciones.

### A. Orientación parental

613. Según la Convención, corresponde a los padres, a los miembros de la familia o de la comunidad o a otras personas encargadas legalmente del niño "en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención".

614. No debe separarse al niño de los padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes decidan otra cosa en interés del niño (art. 9).

615. Los Estados deben favorecer la unificación familiar y adoptar cuantas medidas sean adecuadas para luchar contra los traslados de niños al extranjero y la retención de niños en el extranjero en contra de la ley nacional o internacional (art. 11).

616. Corresponde en primer lugar a los padres o a cualquier otra persona que tenga al niño a su cargo asegurar, dentro de los límites de sus posibilidades y medios financieros, las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño.

617. En la medida de sus posibilidades, el Estado debe ayudar a los padres y a las personas que tengan al niño a su cargo a dar efectividad al derecho del niño a una asistencia material y programas de apoyo "particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda" (art. 27).

618. Incumbe a los dos padres la obligación común de la crianza y el desarrollo del niño. Deben guiarse por el interés superior del niño. El Estado debe conceder una ayuda apropiada a los padres y velar "por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños" (art. 18).

619. Los niños temporal o permanentemente privados de su entorno familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese entorno "tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado". Esta protección de sustitución deberá ajustarse a la legislación nacional y puede adoptar la forma de adopción o de internamiento en instituciones adecuadas (art. 20).

620. Estas distintas **exigencias de la Convención** son en general respetadas por la legislación nacional malgache, que ha sido objeto de un sucinto análisis en el primer informe.

621. Este análisis estaba basado en las leyes y las costumbres que rigen la familia.

622. En la tradición malgache la familia extensa desempeña un papel preponderante en la orientación y educación del niño.

623. La persona de más edad, jefe de la familia, transmite los usos y costumbres y sus conocimientos al niño para que éste pueda desarrollarse en armonía con las normas tradicionales.

624. Los padres y los miembros de la familia extensa aseguran conjuntamente la protección del niño.

625. En derecho positivo moderno la legislación en vigor ha mantenido constantemente esta tradición.

626. La Constitución de 1992 ha definido claramente los papeles que respectivamente corresponden al Estado y a los padres en la protección del niño:

"La familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, está protegida por el Estado; todo individuo tiene derecho a fundar una familia. El Estado asegura mediante la legislación e instituciones adecuadas, la protección de la familia para su libre desarrollo así como la de la madre y el niño" (arts. 20 y 21).

"Todo niño tiene derecho a la enseñanza y a la educación bajo la responsabilidad de los padres en el respeto de su libertad de elección" (art. 23).

627. La Ordenanza N° 62-038 de 19 de septiembre de 1962 sobre la protección de la infancia estipula a este respecto:

"El niño ocupa en el seno de la familia un lugar privilegiado y tiene derecho a una seguridad material y moral lo más completa posible" (art. 1).

"La responsabilidad de su educación incumbe en primer lugar a la familia, la cual debe garantizar el desarrollo armonioso de su personalidad" (art. 2).

628. Diversas disposiciones legales como las relativas al matrimonio y a la afiliación se remiten a la costumbre para determinar la persona encargada de la protección del niño en caso de divorcio de los padres o para el ejercicio de la tutela.

629. Con referencia a las disposiciones de los artículos antes mencionados, en materia de orientación y educación del niño el Estado sólo debe intervenir en último lugar.

### **1. La filiación**

630. En Madagascar, la filiación se rige por la Ley N° 63-022 de 20 de noviembre de 1963.

631. Según lo dispuesto en esta ley la filiación paterna se desprende bien de presunciones legales, del reconocimiento de la paternidad o de una declaración judicial.

632. La filiación puede ser, en derecho malgache, legítima, fuera del matrimonio o adoptiva.

#### **a) La filiación legítima**

633. En el seno del matrimonio, la filiación materna se deduce del hecho del parto mientras que la filiación paterna se basa en una presunción ("el niño concebido o nacido durante el matrimonio tiene por padre al marido de la madre").

634. Determinadas categorías de niños están vinculados al matrimonio y se les considera hijos legítimos una vez realizados los actos que le confieren esta condición.

635. En virtud del artículo 7, se reputa legítimo:

- El hijo nacido fuera del matrimonio cuyo padre y madre contraen matrimonio cuando la filiación está establecida con respecto a uno u otro de los esposos;
- El hijo reconocido por el marido y nacido antes del matrimonio de una mujer no casada cuando el esposo asiste personalmente al acto de reconocimiento y lo ratifica;
- El hijo nacido antes del matrimonio de su madre de un hombre no casado cuando el marido declara expresamente y por escrito que lo considera suyo;
- El hijo no reconocido por el marido cuando la madre vuelve a casarse con el padre;
- El hijo nacido del marido, durante su matrimonio, de una mujer no casada cuando, una vez reconocido el hijo, contrae posteriormente matrimonio con la madre.

**b) La filiación fuera del matrimonio**

636. Cuando el hijo nace fuera del vínculo del matrimonio, la filiación materna se deduce también del hecho del parto, estableciéndose la filiación paterna en función de las siguientes circunstancias:

- Cuando el padre y la madre viven en común en razón de una unión celebrada según las costumbres pero no inscrita, el hijo concebido o nacido durante la unión tiene por padre al hombre que es parte en esa unión (art. 4);
- Puede formular el reconocimiento de paternidad la persona que pretende ser el padre del niño aunque sólo haya sido concebido, sea ante el funcionario del registro civil, mediante acto auténtico, o por testamento (art. 16);
- La paternidad fuera del matrimonio puede declararse (declaración judicial de paternidad) en el caso:
  - de que el pretendido padre hubiera seducido a la madre;
  - de que el pretendido padre hubiera subvenido o participado en el mantenimiento y la educación del niño en calidad de padre;
  - de que se aporte prueba de que el pretendido padre ha tenido comercio habitual con la madre durante el período legal de la concepción (art. 23).

**c) La filiación adoptiva**

637. La adopción crea entre el adoptante y el adoptado un vínculo de filiación que confiere a este último la calidad de hijo legítimo.

**2. Responsabilidad de los padres unidos por matrimonio**

638. Está expresamente previsto en la Convención que "la obligación de educar al niño incumbe en primer lugar y conjuntamente a los dos padres". La obligación parental se manifiesta en las esferas más diversas. Los padres deben no solamente garantizar a sus hijos la satisfacción de las

necesidades fundamentales como la salud, la alimentación, la escolarización, la educación sino también protegerlos contra toda forma de violencia.

639. Esas atribuciones se distribuyen entre los dos cónyuges. Ahora bien, el padre, a quien corresponde la autoridad parental es el jefe de la familia y, en cuanto tal, tiene el deber de subvenir a las necesidades de la familia.

640. La contribución de la madre sólo constituye un complemento de recursos. Sin embargo, la presión económica obliga a los padres con escasos ingresos a contribuir conjuntamente a los gastos de la familia.

### **3. Responsabilidad del padre y la madre y de las personas que tienen al menor a su cargo según las costumbres o la ley**

641. Según la Ordenanza N° 62.089 de 1° de octubre de 1962 relativa al matrimonio, "los esposos contraen conjuntamente, por el solo hecho del matrimonio, la obligación de alimentar, mantener, educar e instruir a sus hijos" (art. 62).

642. Al emplear de esta forma, con la prisa de redactar una legislación lo más completa posible sobre el matrimonio celebrado ante un funcionario del registro civil, los mismos términos del artículo 203 del Código Civil francés, la legislación malgache ha perdido la oportunidad que se le había presentado de innovar, creando en derecho positivo una norma general sobre el derecho del niño al mantenimiento, la enseñanza y la educación y disociando de las obligaciones que nacen exclusivamente del matrimonio la obligación de alimentar y educar a los hijos.

643. El derecho del niño al mantenimiento, que comprende "la nutrición, el vestuario y la vivienda" (artículo 27 de la Convención), a la enseñanza y a la educación, debería en realidad tener su origen, no en las obligaciones nacidas del matrimonio sino en el hecho de la procreación. Por otra parte es así como se ha concebido siempre la obligación de educar y mantener a los hijos en las más antiguas costumbres malgaches y en derecho tradicional. Es cierto que, independientemente de las disposiciones del artículo 62 de la ordenanza relativa al matrimonio, el derecho positivo malgache contiene disposiciones de derecho civil por las que se concede "alimentos" a los hijos nacido fuera del matrimonio. De esta forma, la Ley N° 63-022 de 22 de noviembre de 1963 especialmente a la filiación prevé una obligación de pasar alimentos al hijo con cargo al padre natural. Así sucede igualmente en los artículos 29 y 31 de la misma ley.

644. La Ley N° 67-030 relativa a los regímenes matrimoniales, de 18 de diciembre de 1967, permite otorgar una pensión alimenticia a los hijos naturales, aunque sean fruto de una relación adúltera o incestuosa.

645. Con respecto a las prestaciones familiares por hijos a cargo que se pagan al tutor del niño, tanto en el reglamento administrativo de los funcionarios como en el Código de las prestaciones familiares de los trabajadores del sector privado se señala que dichas prestaciones se otorgan tanto para los hijos legítimos como para los legalmente adoptados y los nacidos fuera del matrimonio.

646. Los derechos que corresponden a los niños podrían interpretarse así:

- En virtud del citado artículo 62, los padres legítimos tienen la obligación profusamente definida de mantener, instruir y educar a sus hijos;
- Con respecto a todos los demás niños, especialmente los nacidos fuera del matrimonio celebrado ante el funcionario del registro civil, la obligación de pagar una pensión alimenticia es mucho más limitada que en el caso de los hijos legítimos.

647. Esta discriminación es del todo ajena a la tradición malgache, ya provenga ésta de los usos locales, de las costumbres o incluso del antiguo derecho escrito. El derecho positivo actual, a pesar de las disposiciones restrictivas del citado artículo 62, es una continuación de esa concepción tradicional: todos los niños son iguales. Cuando el derecho dispone las condiciones necesarias para asegurar el pleno desarrollo del niño, no distingue entre los niños clasificados en distintas categorías según su filiación.

648. La Convención define también al niño con este espíritu, vinculándolo a sus padres mediante los lazos de la filiación reglamentada por la legislación nacional pero situándolo a la vez en el marco familiar. La Convención no discrimina entre las distintas categorías de familias (art. 5).

649. El derecho de la familia de Madagascar se basa en el mismo espíritu: el niño ocupa un lugar privilegiado en el seno de la familia, que es el núcleo principal de protección.

#### **4. La familia monoparental**

650. En el derecho positivo malgache, el matrimonio crea una familia integrada por el padre y la madre, que aseguran la manutención, la instrucción y la educación de los hijos.

651. Cuando desaparece uno de los progenitores o se quebranta el vínculo familiar a causa de una separación de hecho o de un divorcio legal, se crea una familia monoparental en la cual el progenitor que conserva la custodia de los hijos asume individualmente las atribuciones de la patria potestad. Generalmente, ese progenitor cuenta con la ayuda de la familia extensa, que constituye una estructura de reserva.

652. Cuando desaparecen ambos progenitores, o el que posee la custodia de los hijos no cumple debidamente sus obligaciones, los mecanismos generales de la vida social permiten garantizar la salvaguardia del interés superior del niño. Dentro de la familia extensa, un pariente próximo designado a menudo por la tradición se hace cargo de los menores. La Ley de 20 de noviembre de 1963 reglamenta la devolución y el ejercicio de la tutela.

653. En los casos extremos en que los hijos son abandonados o corre peligro su seguridad física y moral, el juez de menores está facultado para ordenar su colocación en un centro de acogida adecuado. Esta situación excepcional se estudiará en el capítulo VII (Medidas especiales de protección).

654. De hecho, el derecho positivo malgache coexiste con **los usos y costumbres**. Cuando los padres se unen según la costumbre tradicional, el grupo familiar así constituido funciona como la familia unida por el matrimonio; sin embargo, los niños se encuentran en una situación más precaria, puesto que los vínculos de la unión tradicional son más frágiles. El establecimiento de

los vínculos de filiación es más complejo. Generalmente, las responsabilidades de la patria potestad recaen en la madre, más unida a sus hijos y ayudada por la familia extensa.

655. La situación de los niños merece especial atención principalmente en los casos de unión libre o en los casos residuales de poligamia, cuando el padre o la persona designada por la tradición para ejercer la patria potestad no está capacitada o carece de medios para desempeñar adecuadamente sus funciones y la familia extensa no presta una ayuda suficiente.

656. En esos casos, los niños se encuentran en una situación particularmente difícil y conviene prever para ellos medidas especiales de protección (cuidado a cargo de una ONG benéfica o colocación en un centro dependiente de las autoridades municipales por decisión administrativa o judicial).

### **5. Un contexto social en evolución**

657. Los párrafos anteriores dan a entender que la orientación a los padres y, como alternativa, la protección de los niños privados de su entorno familiar o en situación especialmente difícil están aseguradas mediante los usos tradicionales o gracias a una administración con experiencia, la acción de los jueces de menores o la movilización de la sociedad civil (asociaciones de protección, ONG benéficas).

658. El contexto social se ha descrito en varias ocasiones. Sabemos que las familias más desfavorecidas tratan simplemente de sobrevivir, y que la protección tradicional no es suficiente para hacer frente a la pobreza y a las deficiencias de las infraestructuras sociales.

659. El propio Estado y sus ramificaciones (las autoridades descentralizadas, los municipios y los servicios sociales básicos) carecen de medios suficientes para mitigar la pobreza, hacerse cargo de los niños que luchan por sobrevivir o asegurar la manutención de los niños internados en centros de acogida.

660. Cabe sugerir que, en el contexto actual y también de conformidad con lo dispuesto en la Convención, corresponde al Estado adoptar las medidas concretas necesarias para hacerse cargo de los casos más complejos de niños en situación difícil.

661. Es indudable que algunos municipios con medios realizan algunos esfuerzos: a los niños colocados por el juez de menores se les asigna una suma diaria por concepto de mantenimiento, y se conceden subvenciones a los organismos benéficos.

662. Sin embargo, el concepto de protección administrativa debe ampliarse y dotarse de un contenido más ambicioso, como lo proclama la Constitución (en su artículo 21, citado anteriormente, relativo al compromiso del Estado de garantizar la protección del niño mediante la legislación e "instituciones sociales adecuadas").

663. Ahora bien, parece ser que ante las dificultades económicas y sociales que debe enfrentar, el Estado tiende a:

- Desentenderse de las tareas sociales y confiarlas a una sociedad civil que, sin embargo, carece de un apoyo y una preparación suficientes;

- Centrar todos sus esfuerzos en un intenso ajuste estructural cuyos resultados sociales son difíciles de constatar;
- Contar con la ayuda de las instituciones internacionales y de la asistencia bilateral.

664. Lógicamente, no se trata de volver a la concepción anticuada "Estado providencia", pero sería mejor centrarse en las zonas de pobreza más extrema y en las categorías sociales más desfavorecidas: la protección y la orientación a los niños privados de la seguridad familiar podría garantizarse más eficazmente mediante una auténtica red de protección social y administrativa dotada de sus propias instituciones.

### **B. Las perturbaciones del entorno familiar**

665. Determinados acontecimientos excepcionales pueden perturbar el equilibrio del entorno familiar, garante de la seguridad física y moral del niño, hasta tal punto y con tal intensidad que los Estados se vean obligados a adoptar medidas excepcionales para restituir al niño un entorno en el que pueda sentirse seguro de nuevo.

666. Esas medidas varían según se sitúen a nivel del grupo familiar, de un grupo social en el contexto más amplio de una región nacional, del propio país y de dos o varios Estados.

667. Las situaciones excepcionales previstas en la Convención son las siguientes:

- La separación del niño de sus padres (art. 9);
- El derecho del niño y de sus padres a reunirse cuando estén obligados a vivir en Estados diferentes; a mantener, en esa circunstancia, relaciones personales y contactos directos; y a salir de cualquier país, incluido el propio, y a entrar en su propio país (arts. 9 y 10);
- Los traslados ilícitos de niños al extranjero y su retención ilícita: se refiere a los niños que son objeto de una disputa entre los padres y que son raptados o secuestrados, llevados al extranjero y retenidos (art. 11);
- Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar (art. 20);
- Los niños cuyo superior interés exija que no permanezcan en su medio familiar (art. 20);
- Los niños abandonados por un progenitor que tenga respecto de ellos la responsabilidad financiera y que se niegue a ejecutarla o se encuentre en el extranjero (art. 27).

#### **1. Acontecimientos mundiales**

668. Ante todo cabe señalar lo siguiente: es probable que la preparación de la Convención estuviera considerablemente influenciada por **los acontecimientos** registrados en África o en Europa, aunque también, en menor medida, en Asia y el Oriente Medio. Los conflictos

interétnicos, impregnados de violencia y de violaciones manifiestas de los derechos humanos, afectaron especialmente a las comunidades sociales más vulnerables y a todas las personas que habrían debido encontrarse bajo la protección natural de esas comunidades: la aldea, la colectividad territorial tradicional, la familia extensa, la pareja y los hijos.

669. La situación era distinta en Madagascar, y, si se examinan los años abarcados por los informes primero y segundo, no hubo trastornos graves del orden público ni tampoco incidentes de violencia interregional que pudieran vulnerar el interés superior del niño de la forma descrita en los párrafos anteriores.

670. Sin embargo, varios artículos de la Convención son aplicables a la realidad de Madagascar: por ejemplo, el artículo 9 puede aplicarse a la extracción del niño de un medio familiar deficiente, fuente de malos tratos, o desprovisto de medios materiales y económicos.

671. Los artículos 9 y 10 son aplicables cuando los padres de distinta nacionalidad se separan y uno de ellos abandona el territorio de Madagascar, llevándose a uno o dos de sus hijos, y regresa a su país de origen, que puede ser Francia, un país europeo o africano, las islas vecinas o los Estados Unidos, para citar casos reales: las dificultades residen en la resolución de los conflictos relativos a la custodia de los niños, a los derechos de visita de los padres o al regreso de los niños al país de origen de su elección.

672. La situación siguiente también puede corresponder a la prevista en el artículo 11: uno de los progenitores abandona el hogar conyugal llevándose a uno o dos de sus hijos, y posteriormente se niega a mantener contacto con el cónyuge que permaneció en el país.

673. Según lo dispuesto en el artículo 20, el niño temporal o permanentemente privado de su medio familiar puede ser extraído y colocado por decisión administrativa o judicial en un hogar de guarda o en un centro de acogida especializado para niños en situación difícil. Sin embargo, también puede tratarse de un niño que, como resultado de una catástrofe natural (por ejemplo, un ciclón) o de un acontecimiento de carácter social que provoque el desmembramiento de la familia (la emigración de poblaciones que huyen de una región en proceso de desertificación, afectada por la hambruna o aterrorizada por bandas de saqueadores o ladrones de ganado), se vea abandonado a su suerte, se pierda durante un tiempo o esté demasiado débil para seguir a la familia en un largo desplazamiento.

674. Indudablemente, en estos casos la familia extensa recupera su papel de estructura de reserva y se hace cargo de los niños, que permanecen casi siempre bajo la protección directa de la persona designada por la tradición (el abuelo, un tío materno o el jefe de la familia extensa). No obstante, la propia familia extensa puede encontrarse en proceso de desestructuración, en cuyo caso no podrá ejercer sus atribuciones tradicionales de protección de los niños.

675. El Estado debe asumir entonces las responsabilidades previstas en la Constitución, mientras que las ONG, que representan a la sociedad civil, deben hacerse cargo de los niños abandonados e internados, por decisión judicial o por propia iniciativa de esas organizaciones, en centros de acogida que se dedican a alojar e instruir a los niños que se encuentran en situación altamente precaria a causa del desmoronamiento del medio familiar.

## 2. Separación de los niños y sus padres

676. Ya se ha mencionado la aplicación del artículo 9 de la Convención. Tratándose más concretamente de los casos en que la pareja se encuentra en crisis y los hijos se ven privados de la protección paterna y materna, se identifican varias categorías de niños de los que cabe afirmar que se encuentran separados de sus padres o privados de su medio familiar:

- Los niños en situación de riesgo son aquellos cuya seguridad, moral, salud o educación se ven comprometidas;
- Los niños abandonados materialmente o desamparados;
- Los niños que tratan de sobrevivir.

677. La mayoría en estos niños no están sometidos de hecho a la autoridad de los padres. La propia familia se encuentra en crisis y es incapaz de garantizar la tutela, el mantenimiento, aunque sea básico, y menos aún la educación del niño. Si bien la ausencia total de los padres, salvo en caso de fallecimiento, es inusual, se encuentran muchas otras situaciones: un padre enfermo o inestable, una madre abandonada por su marido o su compañero, o un padre o compañero desempleado, alcohólico o enfermo y, en el peor de los casos, violento e incapaz de demostrar un mínimo de cariño o de afecto. En la mayoría en estos casos, la familia extensa vive lejos o bien se ha desentendido voluntariamente.

678. Según el artículo 20 de la Convención, los Estados Partes deben garantizar otros tipos de cuidado para esos niños. La legislación de Madagascar recoge esta recomendación, y la protección se realiza mediante la colocación del niño privado de su medio familiar en un hogar de guarda capaz de atender sus necesidades, su internamiento en un centro o su adopción.

679. Los niños afectados son los siguientes:

- Los niños separados de sus familias por decisión judicial o en razón de una situación familiar particular (fallecimiento, abandono) en la que ningún miembro de la familia extensa puede hacerse cargo de ellos en condiciones aceptables;
- Los niños apartados de su entorno familiar por su propio interés (por ejemplo, niños expuestos a malos tratos y sevicias).

680. La intervención del Estado para "ayudar a la familia en su papel de educadora natural del niño" se traduce a dos niveles:

- Por conducto de los ministerios interesados (principalmente el Ministerio de la Población) facilitando el acceso de los niños en situación difícil y de los niños de la calle a los servicios fundamentales para su formación y supervivencia (salud, registro civil, educación básica);
- En sus atribuciones, el Estado cuenta con el apoyo de las ONG, las instancias judiciales especializadas y un procedimiento especial.

681. De conformidad con el artículo 3 de la Ordenanza N° 62-038, de 19 de septiembre de 1962, "el Estado intervendrá [...], cuando parezcan exigirlo las circunstancias y la personalidad del niño, para poner al menor a disposición de las instancias judiciales especializadas".

682. Puesto que se trata de una medida de asistencia a la educación, las cuestiones de orden jurídico quedan estrechamente vinculadas a cuestiones educativas, médicas y de preservación moral, y en el desempeño de esta función los jueces cuentan con la ayuda de asistentes sociales o voluntarios de la confianza de los magistrados. A pesar de la situación económica actual, se garantiza la cobertura de los gastos correspondientes al cuidado de los niños internados en un centro. Ello da fe de la voluntad del Estado de cumplir sus responsabilidades relativas a la protección y la asistencia a la infancia.

683. También se ven afectados niños de otras categorías:

- Los niños cuya salud está amenazada, en peligro o gravemente afectada. El niño no está necesariamente privado de afecto y de atención; a menudo se trata de niños de corta edad, mal alimentados y enfermos o con graves problemas de salud. Los padres no disponen de los medios económicos para acceder a un centro hospitalario o quedan fuera del ámbito de las redes de protección sanitaria. Sin una intervención rápida, el niño se verá condenado a una muerte lenta o a la discapacidad.
- Los niños privados de seguridad moral o material en razón de una catástrofe natural. Estos casos son poco frecuentes, ya que la solidaridad familiar se manifiesta en las situaciones en las que el niño ha perdido su "punto de referencia".
- Los niños que trabajan y los niños de la calle.
- Los menores delincuentes que hayan cometido una infracción tipificada en el Código Penal.

684. Para estas categorías de niños, la extracción del medio familiar puede ser una necesidad; e, incluso en los casos en que esos niños son separados de sus padres, tienen derecho a mantener periódicamente relaciones personales y contacto directo con éstos. El papel del Estado, según la Convención, es velar por que se preserve la cohesión en defensa del interés superior del niño.

685. Por otra parte, en la Convención se dispone que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen los tribunales, las instituciones de protección social o las autoridades administrativas, "una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño". Según esta recomendación, el niño no puede ser ajeno al proceso de adopción de las decisiones que le conciernen.

686. En esta esfera, la legislación de Madagascar está en perfecta conformidad con la Convención. El artículo 10 de la ordenanza mencionada confiere al niño la facultad de recurrir al juez de menores cuando su seguridad esté amenazada.

687. En el cuadro siguiente, cuyos datos corresponden al año 1997, se indican el número de niños abandonados y las decisiones adoptadas respecto a ellos por los jueces de menores del tribunal de primera instancia de Antananarivo (este tribunal, del cual dependen varias

circunscripciones administrativas o municipales, es de lejos el tribunal con una mayor carga de trabajo de Madagascar).

**Protección de los menores abandonados en el plano moral y económico (1997)**

	Asuntos anteriores al 1° de enero		Asuntos planteados durante el año		Decisiones de colocación adoptadas con respecto a esos menores			Asunto en examen al 31 de diciembre	
	Número		Número		Concesión de la guarda			Número	
	De asuntos	De menores	De asuntos	De menores	A los padres o representantes legales	A una persona de confianza	A una institución homologada	De asuntos	De menores
Menores de 13 años	24	24	150	173	29	48	69	4	4
Entre 13 y 16 años	2	2	24	24	19	3	2	0	0
Entre 16 y 18 años	0	0	8	8	7	2	2	0	0
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>182</b>	<b>205</b>	<b>55</b>	<b>53</b>	<b>73</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

### 3. Reunificación de la familia

688. En Madagascar, los problemas relativos a la reunificación de la familia suelen guardar relación principalmente con los casos siguientes:

- Los matrimonios mixtos, cuya inestabilidad es a veces mayor que la de los matrimonios entre nacionales, en caso de separación de hecho o de abandono del hogar conyugal por uno de los cónyuges;
- Los matrimonios o uniones entre malgaches en que uno de los cónyuges adquiere una nacionalidad extranjera y se instala en otro país tras la separación de la pareja.

689. En esos casos distintos pueden surgir dificultades cuando hay un conflicto entre los padres acerca de la custodia del hijo, los derechos de visita o la posibilidad del niño de mantener un contacto directo y regular con sus padres. La solución de esos problemas resulta difícil cuando no existen acuerdos bilaterales entre los países interesados o cuando fracasan los intentos de mediación de los funcionarios judiciales y en particular de los abogados que cuentan con un homólogo colaborador en el extranjero.

### 4. Traslados y retención ilícitos

690. Las disposiciones del artículo 11 de la Convención son escasamente aplicables en Madagascar. Sin embargo, por los motivos ya señalados (matrimonio con extranjeros, fenómenos de inmigración, intensificación de las relaciones entre las islas de la región del océano Índico), cabe temer un aumento de los casos de secuestro de niños por uno de sus progenitores que, al emigrar al extranjero, aparta al niño de su medio familiar y se niega a devolverlo o a permitir por lo menos que mantenga contacto con el progenitor que permanece en el país.

691. Si la República de Madagascar mantiene un convenio bilateral que permita la ejecución en territorio extranjero de una decisión judicial adoptada en el país, el progenitor al que se le

sustrajo el niño en contra de su voluntad podrá intentar un procedimiento que, de ser admitido, se someterá a la fórmula internacional del *exequatur*. Sin embargo, no existe ningún convenio de esta índole aparte del Convenio de Cooperación Judicial Franco-Malgache.

692. Las autoridades públicas de Madagascar también han realizado esfuerzos en el ámbito de la prevención. Cuando un niño sale del país, es objeto de una estricta vigilancia en las fronteras. Se investiga la legalidad de la salida mediante un examen minucioso del documento de viaje del niño (pasaporte) y de los vínculos que lo unen a su acompañante. Sin embargo, ese control sólo resulta eficaz en los aeropuertos internacionales. Cuando la salida ilícita es por vía marítima, el control es más complejo: cabe pensar, por ejemplo, en enlaces marítimos improvisados como los barcos de vela que unen Madagascar y determinadas islas vecinas, como Anjouan y las Comoras.

### 5. Cobro de las pensiones alimenticias

693. Como ya se ha señalado, cuando se establece el vínculo de filiación entre un niño y el progenitor al que corresponde la carga del mantenimiento, la obligación alimentaria derivada del derecho del niño al mantenimiento, la educación y la instrucción tiene un carácter imperativo: su ejecución puede obtenerse por la vía judicial.

694. En el caso de que los padres sean de nacionalidad malgache y residan en Madagascar, hay que distinguir distintas posibilidades:

- Aunque la pareja esté en crisis, los padres siguen casados. Los artículos 60 y 62 de la ordenanza relativa al matrimonio, de 1º de octubre de 1962, incorporan las obligaciones de mantener, educar e instruir a los hijos en los "cargos del matrimonio", a los que los cónyuges contribuyen según sus facultades respectivas. Si uno de los cónyuges no cumple sus obligaciones, el otro puede solicitar al juez, mediante una demanda que, de concederse, se convertirá en mandato judicial, un embargo de bienes que afecte en la proporción de sus necesidades la totalidad o parte de los ingresos del cónyuge. Si el cónyuge que recurre a la justicia posee la custodia de hecho de los hijos, la cuantía del embargo comportará los medios económicos necesarios para el entretenimiento de éstos.
- En caso de que el cónyuge recalcitrante resida en el extranjero, el cónyuge demandante deberá obtener mediante *exequatur* el derecho a la ejecución del mandato de embargo en territorio extranjero. Sin embargo, tropezará con una dificultad ya mencionada: es necesario que exista entre ambos países un convenio de cooperación judicial, a menos que las relaciones diplomáticas y consulares permitan obtener la ejecución amistosa.
- Los cónyuges no están unidos por vínculo matrimonial. La obligación de la pensión alimenticia existe y su ejecución se puede obtener por la vía judicial. No obstante, en estos casos, el progenitor demandante debe demostrar el vínculo de filiación existente entre el niño y el progenitor que debe cumplir su obligación de prestar alimentos. Para facilitar esa prueba, el legislador previó, en la Ley Nº 63-022, de 20 de noviembre de 1962, relativa principalmente a la filiación, diversos modos de justificación de dicho vínculo. En la mayoría de los casos se trata de demostrar la paternidad. La madre puede incoar una acción que dé lugar a una declaración judicial de paternidad del

presunto padre. También se demuestra el vínculo cuando el padre reconoce al hijo de conformidad con la ley.

695. En los casos en que la madre es de nacionalidad malgache y el padre es extranjero y no existe entre ambos un vínculo matrimonial, cabe distinguir dos posibilidades:

- Si ambos residen en territorio malgache, la madre puede incoar una acción para obtener una pensión alimenticia a favor del hijo, pero en este caso, deberá conformarse a las normas del derecho internacional privado.
- Si el padre, al que corresponde en este caso la obligación del mantenimiento, reside en el extranjero y es él mismo extranjero, la madre siempre podrá aportar la prueba de la paternidad y reclamar el pago de una pensión alimenticia, ajustándose sin embargo a las normas del derecho internacional privado. Además, sigue planteándose el problema de la existencia o no de un convenio de cooperación judicial.

### **C. La adopción**

696. La adopción es uno de los otros tipos de cuidado que existen para los niños privados de sus padres en Madagascar.

697. La Convención concede una gran atención a esta cuestión. Su principal consideración es el interés superior del niño, y en este sentido formula determinadas exigencias. Según lo dispuesto en el artículo 21, los Estados Partes "velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes [y sea] admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales".

698. El proceso de adopción debe estar minuciosamente reglamentado. La reglamentación que establece el derecho de Madagascar se recoge en la Ley N° 63-022, de 22 de noviembre de 1963, y el Decreto N° 94-272, de 19 de abril de 1994.

699. La Ley N° 63-022 prevé dos formas de adopción, la simple y la judicial, que difieren en función de los procedimientos de acceso y las consecuencias.

#### **1. La adopción simple**

700. Se trata de una tradición que sobrevive y también de un acto jurídico que crea un vínculo de parentesco ficticio al estrechar una relación familiar o una alianza ya existentes.

701. La adopción simple crea entre el adoptante y el adoptado una obligación de prestar alimentos, socorro y asistencia.

702. Este tipo de adopción se formaliza mediante una declaración ante el funcionario del registro civil y requiere por lo menos el consentimiento de un pariente consanguíneo.

## 2. La adopción judicial

703. El efecto de esta institución es que concede al adoptado la calidad de hijo legítimo. La pronuncia una instancia judicial competente y está sometida a estrictas condiciones, que se refieren al número de hijos del adoptante y a la edad del adoptado y del adoptante.

704. Las condiciones establecidas en virtud de la Ley N° 63-022 son las siguientes:

- El adoptante debe tener más de 30 años y menos de tres hijos;
- Son adoptables los niños menores de 10 años ya vinculados a uno de los cónyuges adoptantes por una relación de parentesco y los niños abandonados o cuyos padres sean desconocidos o hayan fallecido.

705. La adopción simple presenta ventajas por su simplicidad y flexibilidad; al no entrañar condiciones estrictas, puede aplicarse a distintas categorías de niños. Sin embargo, no es muy popular. Las familias se mantienen fieles a un "padrinazgo" informal que permite a un miembro de la familia, "*ray aman-dreny*" o "*mpiantoka*" (garante) criar, sin cargo alguno, a un pariente joven, un "*taiza*", cuyos vínculos con la familia de origen permanecen intactos y que sólo cambia de entorno. Los no iniciados no logran distinguir fácilmente entre el pariente consanguíneo, el tutor legal, el "*ray aman-dreny*", "*mpiantoka*" y los vínculos informales que los unen mutuamente y al niño.

706. La complejidad y el rigor que requiere la adopción judicial no incitan a los interesados a recurrir a ella, lo que contribuye a reducir el ámbito de aplicación de esta institución que, sin embargo, reviste una importancia que no hay que desestimar: en primer lugar, puede favorecer los intereses del niño al otorgarle una verdadera familia, y, en segundo lugar, los de la familia necesitada, numerosa o desprovista al aliviar la carga que debe soportar.

707. Cabe recordar que la adopción judicial crea entre el adoptante y el adoptado un vínculo de filiación que confiere al segundo la calidad de hijo legítimo (artículo 54 de la Ley de 20 de noviembre de 1963).

708. La adopción es pronunciada por el juez, que en su fallo debe poner de manifiesto que ésta ha tenido lugar "por motivos justos y en interés del adoptado" (artículo 53 de la citada ley).

709. La opinión pública ha expresado reticencias con respecto a este procedimiento en su aplicación a los niños de nacionalidad malgache adoptados por extranjeros. Cabe observar que esas aprensiones, manifestadas a veces de forma excesiva, no se ven justificadas por las estadísticas. En el cuadro siguiente se demuestra que el número de adopciones internacionales es limitado, y que no ha aumentado de un año a otro.

## La adopción judicial internacional

1997

Nacionalidad	Número
Francesa	89
Francoalemana	1
Suiza	9
Belga	17
Estadounidenseneerlandesa	1
Alemana	2
Neerlandesa	1
Italiana	6
Francomalgache	1
Española	2
Belgocanadiense	1
Comorena	1
Francosuiza	1
Francobelga	1
<b>Total</b>	<b>133</b>

1998

Francesa	91
China	2
Suiza	7
Española	7
Británica	1
Belga	22
Italiana	4
<b>Total</b>	<b>134</b>

710. Además, el legislador ha multiplicado las precauciones para evitar la utilización indebida de la adopción internacional. Efectivamente, cabe temer el tráfico de niños y el comportamiento inconsiderado de algunas madres que podrían abandonar a sus hijos.

711. En virtud del Decreto N° 94-272, de 19 de abril de 1994, se creó una Comisión Administrativa encargada de realizar un examen preliminar de las decisiones relativas a las solicitudes de adopción judicial de niños malgaches por nacionales extranjeros. La Comisión está integrada por representantes de los ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores, Interior y Población.

712. Las principales atribuciones de la Comisión son las siguientes:

- Centralizar todas las solicitudes de adopción judicial de niños malgaches por nacionales extranjeros;
- Verificar si los elementos exigidos que se han adjuntado al expediente de adopción judicial están completos y en regla;
- Emitir una síntesis de las opiniones formuladas por los miembros de la Comisión en la consulta rotativa sobre el expediente;
- Encontrar, si procede, a niños susceptibles de ser adoptados;
- Realizar un informe anual de las actividades de la Comisión dirigido al Primer Ministro y a los ministros interesados.

713. Por su composición y sus atribuciones, la Comisión parece el organismo más indicado para determinar la oportunidad de la medida adoptada.

714. La legislación malgache cumple en parte las disposiciones de la Convención. Sin embargo, no ofrece ninguna garantía de que se controlen los derechos del niño en su futuro país de residencia, ya que sus relaciones con sus nuevos padres (los adoptantes) sólo se supervisan durante el período anterior a la adopción.

715. Al término de este procedimiento administrativo se inicia el proceso judicial, que está sometido a las reglas del derecho común en materia de procedimiento civil: introducción mediante solicitud del adoptante o de ambos cónyuges adoptantes y comunicación a la Fiscalía, que podrá dar curso a una investigación por parte del juez de menores.

716. La única vía de recurso de que disponen las partes es la apelación. El adoptante o los adoptantes están obligados a permanecer en territorio malgache hasta la expiración del plazo de apelación, que es de un mes.

717. En varios sectores sigue existiendo una cierta inquietud en torno a lo que algunos consideran un procedimiento de exportación de niños malgaches. Esos mismos sectores se preocupan por el interés superior del niño tras el pronunciamiento de la adopción, una vez que se han roto definitivamente los vínculos de filiación con la madre natural y que la revocación de la adopción judicial no puede producirse bajo ningún pretexto.

718. Una asociación malgache que se encarga especialmente de actuar como enlace entre la familia del futuro adoptado y los adoptantes se ha impuesto la tarea de verificar las condiciones en las que el niño adoptado será criado en su nueva familia. Hasta la fecha no se ha registrado ningún contratiempo en las adopciones internacionales.

719. El problema más delicado gira en torno a la madre natural: tanto la Comisión administrativa como el juez de adopción deben cerciorarse de que la madre actúe con pleno conocimiento de causa al abandonar a su hijo. El interés superior del niño debe apreciarse con la mayor lucidez. Aunque no se ha constatado ningún contratiempo en las adopciones internacionales, en más de un caso la madre natural se ha retractado en el último momento, justo antes del inicio del procedimiento administrativo o incluso durante el proceso de decisión judicial.

## **V. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR (Artículos 6, 23, 24, 26 y 27 de la Convención)**

### **A. Generalidades**

720. En este capítulo se presta particular atención a la salud del niño en general y a su bienestar. Esta atención se justifica por la amplitud de los asuntos tratados, que superan el marco estrecho de la situación sanitaria, y por los múltiples problemas abordados en el período comprendido entre 1992 y 1998.

721. Se analizarán inicialmente las principales dificultades y las soluciones halladas o que se están elaborando. Globalmente, se puede distinguir un período difícil, de 1992 a 1996, y un período de esperanza, a partir de 1997.

#### **1. Fuentes de información**

722. Al presentar el primer informe, y las respuestas de la República de Madagascar a las preguntas complementarias formuladas por el Comité, se había mencionado el exceso de fuentes de información, las confusiones que origina esta abundancia y la consiguiente incoherencia de las cifras. En lo esencial, la situación no se ha modificado, pero nuevos documentos han permitido presentar datos fidedignos, facilitar la síntesis de criterios y contribuir a dar más coherencia al estudio de cuestiones un tanto heterogéneas, y actualizar en la mayor medida posible los datos esenciales. Cabe citar las siguientes fuentes:

- El estudio demográfico y sanitario (EDS 1997 del Ministerio de Salud);
- El folleto del UNICEF titulado: *Estado mundial de la infancia 1998*;
- El plan marco de operación del programa de cooperación de 1996-2000 (acuerdo entre la República de Madagascar y el UNICEF);
- El informe de mitad de período del programa del UNICEF (1998);
- Los informes elaborados en el marco del proyecto MADIO (Instituto Nacional de Estadística);
- Informe sobre la población mundial 1998 (folleto sobre las actividades del FNUAP en Madagascar).

723. También se recurrió a los medios de comunicación y efectivamente se pudo comprobar que, en los últimos años, estos medios han realizado un esfuerzo notable de información, que no se limitan a relatar los hechos relativos a la salud de la madre y el niño, sino que se preocupan cada vez más por ofrecer al gran público elementos basados en una documentación fidedigna. A este respecto, hay que celebrar las medidas sobre información, educación y comunicación adoptadas por los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y las informaciones locales facilitadas por algunas organizaciones no gubernamentales, como Médicos sin Fronteras o ENDA-Océano Índico.

## 2. Evolución general de la salud de la madre y el niño

724. De 1992 a 1996, la República de Madagascar pasó por un período de mutaciones políticas y de dificultades económicas y financieras que no siempre han permitido prestar la necesaria atención a los problemas sociales.

725. Conviene recordar aquí los datos esenciales, obtenidos de diversas fuentes, sobre la situación de la salud de la madre y el niño en 1991:

- Tasa de mortalidad infantil: 94‰ (datos nacionales probablemente infraevaluados);
- Tasa de mortalidad materna: 570 por 100.000 nacidos vivos (evaluación);
- 55% de los partos son asistidos (8% por un médico);
- Tasa de cobertura de vacunaciones: 4,5%;
- De los motivos de consulta, las infecciones respiratorias agudas ocupan el primer lugar;
- El segundo lugar lo ocupan las diarreas;
- El tercer lugar lo ocupa el paludismo;
- Prevalencia de la tuberculosis infantil: 2,8%;
- Prevalencia de la tuberculosis en las madres: 55 por 100.000;
- Prevalencia del tétanos neonatal: 1,5% en zonas urbanas, 9,3% en zonas rurales;
- Prevalencia del uso de anticonceptivos: 3,7%;
- Prevalencia de las ETS: entre el 10 y el 30% de la población (35% de las prostitutas y 30% de los conductores, de los cuales 320 casos de sífilis cada 200.000 habitantes y 400 infectados por gonococos cada 100.000 habitantes);
- Prevalencia del SIDA, tasa de seropositivos: 4 por 10.000;
- Prevalencia de la anemia: entre el 38 y el 50% de las mujeres embarazadas;
- Tasa de utilización del tratamiento de rehidratación oral;
- Tasa de accesibilidad de los centros de salud: 65% (es decir que sólo el 65% de la población vive a menos de una hora de marcha de un centro de salud);
- Una parturienta de cada tres (35%) ha dado a luz en un centro de atención de salud primaria (1998, zonas rurales);
- Parte del presupuesto destinado a la salud: 4,5%.

726. Globalmente, se observan pocas mejoras en este período, ya que los obstáculos han sido importantes. Por ejemplo, las dificultades en la aplicación de los programas de población son de varios tipos:

- **De orden institucional.** La inestabilidad de las estructuras y la gran movilidad de los individuos no permiten llevar a cabo acciones permanentes y de envergadura durante períodos prolongados, pues es preciso reiniciar la labor de sensibilización y formación en materia de recursos humanos;
- **La búsqueda o la afirmación del liderazgo** ha constituido siempre un obstáculo para la coordinación y la aplicación de los programas;
- **La insuficiencia de los recursos asignados al sector social** pone en peligro la aplicación de los programas;
- **Los factores culturales y religiosos** no siempre favorecen el progreso social. Por otra parte, sigue arraigado el prejuicio según el cual política demográfica significa limitación de nacimientos.

La política demográfica tiene por fin eliminar estos obstáculos mediante nuevas campañas de sensibilización y un llamamiento a los diversos sectores participantes o beneficiarios de los programas.

727. En los establecimientos de salud, pese a los esfuerzos realizados por el Ministerio de Salud, la cobertura sanitaria sigue siendo insuficiente. El abastecimiento de medicamentos ha sido muy irregular por los motivos ya expuestos: la insuficiencia de los recursos financieros, el deterioro de la red vial que ha multiplicado la cantidad de zonas enclavadas o inaccesibles durante gran parte del año, las deficiencias de los recursos humanos, tanto por la congelación de las contrataciones como por la desmotivación en los establecimientos o centros distantes, mal equipados y aislados durante varios meses al año.

728. Por último, de forma general, la pobreza y la disminución del poder adquisitivo de las familias más pobres (zonas suburbanas y zonas rurales desfavorecidas) constituyen obstáculos cada vez mayores para acceder a los servicios sociales y médicos.

729. En 1996/1997, los efectos del programa del Ministerio de Salud aún no se habían hecho sentir porque no se había llevado a cabo la descentralización de las decisiones.

730. No obstante, gracias a las ayudas bilaterales o la intervención de las ONG internacionales, la rehabilitación de los capacitadores sanitarios experimentó un nuevo impulso, aunque todavía débil (centros hospitalarios regionales de Toamasina y Toliara con la ayuda de la cooperación francesa y japonesa), (hospital pediátrico de Ambohimandra, en Antananarivo, con ayuda de la ONG Appel, diversos dispensarios profesionales o privados).

731. Al crear los comités de gestión de las unidades de atención de salud primaria se dio inicio a la participación comunitaria.

732. En Toamasina y en Toliara se puso en práctica el sistema de recuperación de costos médicos. Estos problemas serán abordados más pormenorizadamente, pero desde ahora se puede decir que las primeras aplicaciones aún no han dado los resultados tangibles previstos. En cambio, se ha producido una clara disminución del acceso de los enfermos indigentes a los establecimientos sanitarios.

733. La creación de la central de compras farmacéuticas Sambatra constituyó un primer paso importante para un mejor abastecimiento de medicamentos esenciales, pero todavía no se han evaluado las consecuencias reales.

### **3. Factores de paralización o de deterioro**

734. Al presentar este informe, se mencionaron las dificultades que supone el deterioro de las infraestructuras viarias, la disminución, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, del personal de los establecimientos sanitarios, el deterioro de las instalaciones y la inseguridad en las regiones rurales.

735. En cambio, conviene volver a examinar los datos demográficos. Pese a la divergencia de las fuentes de información, se puede considerar que al haber llegado a 14 millones de habitantes en la primera mitad del año 1998, la República de Madagascar contará con 19,4 millones en 2010 y 28,4 millones en 2025. En 23 años, por lo tanto, la población se habrá duplicado, siempre que las cifras siguientes se mantengan constantes: una tasa de natalidad del 44%, una tasa de mortalidad infantil de 96 lactantes por 1.000 nacidos vivos. La población es joven: un 47% de menores de 15 años y un 3% de mayores de 65 años. El promedio de esperanza de vida es de 51 años para los hombres y de 53 para las mujeres. Las cifras avanzadas con más frecuencia indican que la población urbana es del 22% y la población rural del 78%. No obstante, estas cifras deben revisarse y rectificarse en lo que respecta a la población urbana, que es indudablemente superior al 35% si se le suma la población suburbana, difícil de censar. En cambio, se sabe que debido a la inseguridad y la disminución de los recursos naturales, en especial a causa de la destrucción de los bosques por el fuego, la población rural es con toda certeza muy inferior al 65%.

736. De estas circunstancias se deriva una constante necesidad de atención sanitaria en el campo, y un aumento de la demanda en las aglomeraciones urbanas.

737. Además, es preciso señalar el aumento del precio de los medicamentos y la agravación de la pobreza en los medios más desfavorecidos. Tomando únicamente el ejemplo del área metropolitana de Antananarivo, con distancia la aglomeración más importante a la que se dirigen las poblaciones rurales vecinas, la atención de salud cuesta en promedio 28.000 francos malgaches en los hospitales, 25.500 francos malgaches en los centros médicos privados, 12.000 francos malgaches en los curanderos y 2.800 francos malgaches en los centros de salud básica. Aproximadamente el 20% de los ingresos mensuales de los hogares más pobres se dedica a los gastos de salud, en tanto que esta relación es de sólo el 4% de los hogares más ricos. Por consiguiente, el acceso gratuito a la atención sanitaria para todos es meramente teórico.

738. A raíz de tres proyectos que conllevaban que la población compartiera los costos (farmacias comunitarias del proyecto de apoyo a los distritos de salud de Mahajanga, del proyecto FIB/Iniciativa de Bamako y farmacias comunitarias que reciben el apoyo de la

cooperación suiza), la participación financiera de los usuarios de farmacias de gestión comunitaria se está generalizando en los centros de salud básica del sector público de las seis provincias.

739. Por otra parte, varias ONG, confesionales o no, hace ya mucho que establecieron sistemas de recuperación de costos. Lo mismo ocurre con algunos hospitales públicos que son autónomos (centros hospitalarios regionales de Toamasina y de Toliara).

740. En la realidad, por obra de las restricciones socioeconómicas, se está produciendo una mutación efectiva de la financiación del sector cuyo principal elemento nuevo es la participación directa de las unidades familiares en la financiación de los servicios y la participación de la comunidad en la gestión de los centros de salud básica. La ayuda internacional al sector de la salud, por su parte, pasó de 1,5 dólares de los EE.UU. por habitante, en 1990, a 0,95 dólares (estudio CRESI, 1995), en tanto que en el África subsahariana el promedio se sitúa en torno a los 2,5 dólares por habitante (Banco Mundial: "Pour une meilleure santé en Afrique: les leçons de l'expérience", 1994, proyecto "Mejor Salud para África").

741. En el período 1992-1997 se puso en marcha la política de medicamentos esenciales con la aprobación definitiva de listas de medicamentos esenciales genéricos, por nivel y categoría de estructuras sanitarias, y de organigramas normalizados y adaptados al perfil epidemiológico de Madagascar. Paralelamente se inició una política farmacéutica nacional con el objeto de poner los medicamentos esenciales a disposición de todos los establecimientos sanitarios, facilitar al conjunto de la población el acceso a los medicamentos, permitir su utilización de forma racional e instaurar un sistema adecuado de financiación de la salud, en especial mediante el sistema de las farmacias comunitarias (o de aldeas) y el sistema de recuperación de costos.

742. La cobertura sanitaria es insuficiente por diversos motivos; cuantitativamente, porque la población suburbana de los barrios específicos más pobres aumenta por dos factores -aumento demográfico descontrolado y la llegada de "*mpiavy*" (emigrantes) de las regiones vecinas que huyen de la pobreza y la inseguridad- y la atención de salud disminuye, pudiendo estimarse en un médico por cada 16.000 habitantes y un profesional paramédico por cada 6.000 habitantes.

743. Es verdad que los consultorios privados se multiplican, así como las clínicas en las que se agrupan, con dedicación exclusiva o a tiempo parcial, los médicos de medicina general y los especialistas. Pero este fenómeno sólo atañe a la clientela del centro de la ciudad o de los barrios residenciales, a las empresas vinculadas con estos establecimientos por un convenio, o a las personas que pueden desplazarse fuera de la ciudad y hacer frente a los gastos que supone la inversión en material y equipo, así como a la calificación del personal de estos establecimientos privados.

744. Respecto de la calidad, la agravación de la situación presupuestaria, tanto a nivel del Estado como de la comunidad, tiene efectos inevitables en el deterioro de los edificios, del equipo, de las infraestructuras, de las instalaciones sanitarias básicas. El suministro de medicamentos es irregular, notoriamente insuficiente, a menudo inexistente (aparte del paracetamol). No se sabe bien adónde van a parar las donaciones de medicamentos y del material mínimo (algodón, vendas, desinfectantes).

745. Las autoridades públicas se esfuerzan por que la política sanitaria se oriente a un sistema de salud que sea, al menos parcialmente, de pago: esta orientación no es desatinada y es fruto de una reflexión seguida de unas medidas coherentes. Sin embargo, para romper progresivamente con una política de atención gratuita, heredada de lo que se ha llamado la "asistencia médica indígena", hubiera sido necesario preparar y aplicar medidas complementarias que permitiesen la transición, estableciesen distinciones entre los establecimientos, sin discriminación pero teniendo en cuenta el nivel de vida de la población de los alrededores: debe o debería instaurarse una vigilancia enérgica y una gestión racional de la utilización de los medicamentos y del equipo (mantenimiento); la participación en los gastos debería ofrecer como contrapartida unas instalaciones, aunque sea rudimentarias, pero limpias y que dispongan del mínimo compatible con la dignidad y el estado de los enfermos. *Andriana ny marary* se dice en la tradición de los viejos médicos consagrados a su vocación (literalmente "el enfermo es un noble"), es decir que tiene derecho al respeto y a la solicitud que su estado requiere. El enfermo, especialmente si es un niño en situación difícil, tiene derecho a ser atendido de forma humanitaria, en un entorno sustitutivo que responda a las disposiciones de la Convención.

746. Se acaba de adoptar una medida complementaria, el Decreto N° 83/7/95, de 12 de octubre de 1995, que prevé la provisión de alimentos sin preparar a los pacientes hospitalizados en los centros hospitalarios de distrito y en consulta en los centros de base, y fija las modalidades de distribución de estos "insumos alimentarios". Esta alimentación diaria se compone de arroz blanco, de féculas y verduras. Los beneficiarios son las parturientas y los niños hospitalizados menores de 5 años. Los alimentos se facilitan crudos y la preparación corre por cuenta de la familia.

747. No hemos tenido ocasión de evaluar los efectos reales de esta medida, por lo demás oportuna, que vincula a la familia o, en su defecto, a la comunidad. Sin embargo, resultaría útil saber qué medidas administrativas se han adoptado para asegurar la compra y distribución de alimentos, la asistencia que se proporciona para facilitar la preparación, teniendo en cuenta que las familias tienen la costumbre de traer las comidas a los enfermos.

748. Por el momento se recurre cada vez más a los profesionales tradicionales: quiroprácticos, más peligrosos que eficaces, *renin-jaza* (comadronas), *mpimasy*, *mpitaiza*, guardianes del *doan* (lugar tradicional de los antepasados) y proveedores de *fanafody gasy* (medicinas tradicionales) o de *tambavy* (bebedizos).

749. Este tipo de tratamiento no es necesariamente nocivo y en la medicina tradicional no hay sólo fracasos. Pero, el afán de lucro, la pobreza generalizada en este ambiente y la falta de escrúpulos de los charlatanes son con demasiada frecuencia causa de lesiones irreparables (infección de heridas que se gangrenan, parálisis de los miembros inferiores por manipulaciones contraproducentes, efectos secundarios desconocidos, enfermedades infecciosas, tratamiento largo y costoso que impide ver la verdadera afección, etc.).

750. Las plantas medicinales pueden hacer milagros, pero es preciso conocer muy bien su utilización; las que están en venta bajo control (Instituto malgache de investigación aplicada, Centro nacional de investigación farmacéutica) no están al alcance de los más desfavorecidos.

751. No se puede contemplar ninguna otra forma de represión penal, aun cuando las infracciones estén tipificadas. La solución consiste en una política dual:

- Un perfecto conocimiento de los recursos de las plantas medicinales bajo control científico; a este respecto, el Decreto interministerial N° 4249, de 23 de noviembre de 1976, que reglamenta la explotación, comercialización y protección de las plantas medicinales podría ser sustituido por un texto que tenga en cuenta el sistema administrativo actual, los progresos científicos en ese ámbito y la necesidad, por un lado, de dirigir la explotación y la transformación integrando en ellas la dimensión ambiental y, por otro, de seleccionar los productos que puedan realmente contribuir, a un costo razonable, al abastecimiento de los almacenes farmacéuticos populares;
- Un programa de apoyo a un sistema de mutualistas de salud en entornos urbanos vulnerables; un programa de farmacias comunitarias de aldea podría servir de referencia, aun cuando todavía no se ha evaluado en qué medida.

752. Deben mencionarse también las deficiencias del Programa de salud resultante de la cooperación entre la República de Madagascar y el UNICEF. Cabe señalar que no se trata de un deterioro, sino únicamente de las deficiencias observadas durante el examen de mitad de período (1998) y que han sido objeto de las debidas rectificaciones.

753. En este sentido, se pueden mencionar tres proyectos:

#### **Proyecto FIB/IB**

- Insuficiente capacidad de los agentes sanitarios y de los agentes comunitarios de animación;
- Participación comunitaria aún limitada a la financiación y a la gestión de los servicios de salud;
- El suministro de medicamentos esenciales plantea problemas por la incapacidad de la central de compras Salama para atender los pedidos;
- Insuficiencia del control de calidad.

#### **Proyecto SMI**

##### **Programa ampliado de vacunación**

- Descuido de las actividades de supervisión;
- Falta de un plan de movilización social para las actividades de rutina del Programa;
- Baja cobertura de vacunación;
- Falta de medidas de seguimiento de las reuniones periódicas de los distritos;
- Control todavía insuficiente de la gestión del Programa;
- Contribución insuficiente del Estado para la compra de vacunas (6%).

### **Iniciativa de los hospitales especializados en lactantes**

- Falta de colaboración entre los directores de los grandes centros hospitalarios y los jefes de los servicios de maternidad y pediatría;
- Descuido a nivel de los hospitales especializados en lactantes;
- Dificultad para establecer grupos de apoyo a nivel comunitario;
- Dificultades para prohibir la distribución o venta a precios moderados de los sustitutos de la leche materna;
- Elevado costo del seguimiento de los hospitales especializados en lactantes.

### **Lucha contra las enfermedades diarreicas**

- Insuficientes medidas de seguimiento y de supervisión;
- Muchos de los agentes de salud siguen mostrando escepticismo sobre la eficacia de la terapia de rehidratación oral;
- Las actividades de promoción de la salud comunitaria son todavía incipientes.

### **Programa de nutrición**

- Escasa responsabilidad de las autoridades regionales en la aplicación y seguimiento del programa.

## **4. Factores de esperanza**

754. Si el período de 1992 a 1996 se destacó por una paralización relativa y, en algunas regiones afectadas por cataclismos naturales, por una disminución de los recursos y el deterioro de las infraestructuras sanitarias, se pueden abrigar grandes esperanzas para el período actual. A este respecto, conviene recordar la continuidad del marco jurídico e institucional del derecho a la salud en Madagascar.

### **B. El derecho a la salud**

#### **1. La legislación actual**

##### **a) Las declaraciones de principio**

755. La Convención establece el derecho a la vida y a la supervivencia (art. 6), el derecho a una vida plena y decente para los niños impedidos (art. 23), el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de salud (art. 24), el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social (art. 26), el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

756. En el artículo 24, se observa que el derecho a la salud se manifiesta en particular por "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta la información sobre los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente", así como por una información sobre la salubridad del medio ambiente. Estos elementos, que se suman a otras declaraciones (Declaración de Río, la Carta malgache del medio ambiente), forman parte del derecho del niño a un entorno sano, a una mejora constante de la vida urbana y al saneamiento de la ciudad.

#### **b) La Constitución**

757. El artículo 19 de la Constitución reconoce a todos el derecho a la protección de la salud. La mención "desde el momento de la concepción" puede suscitar interrogantes en cuanto a las interrupciones del embarazo y los abortos.

758. En el artículo 21 se atribuye al Estado una función activa en la protección de la madre y el niño mediante una legislación e instituciones sociales adecuadas.

759. En el artículo 39 se recuerda el deber de respeto y protección del medio ambiente por parte de los ciudadanos y del Estado.

#### **c) El Código de Salud Pública**

760. La reglamentación es relativamente abundante y se refiere en particular a las atribuciones del Ministerio de Salud, la creación de servicios y de instituciones especializadas, de comités varios, la organización de las profesiones y el funcionamiento de las asociaciones profesionales.

761. El texto de base sigue siendo, pese al tiempo transcurrido, el Código de Salud Pública (Ordenanza N° 62-072 de 29 de septiembre de 1962), actualizado en diciembre de 1997.

### **2. Realización del derecho a la salud**

762. Las disposiciones del artículo 24 de la Convención sobre las medidas que se deben adoptar son bastante explícitas. Constituyen la base de los programas del Gobierno malgache:

- Reducción de la mortalidad de lactantes y niños;
- Asistencia médica y atención de salud para todos los niños;
- Prioridad de la atención primaria de salud;
- Lucha contra las enfermedades y la malnutrición;
- Política en materia de agua y protección contra los riesgos de contaminación del medio natural;
- Atención prenatal y posnatal a las madres;
- Información para todos los grupos sociales sobre la salud, la nutrición del niño, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y la salubridad del medio ambiente;

- Prevención de accidentes;
- Desarrollo de la atención preventiva;
- Planificación familiar;
- Lucha contra las prácticas tradicionales perjudiciales para la salud del niño;
- Solicitud de cooperación internacional.

763. Cabe señalar los progresos realizados respecto del estudio demográfico y sanitario de 1997, pero también las dificultades en relación con algunas enfermedades y afecciones y con determinados sectores de los programas de salud.

### **Paludismo**

764. La elaboración de una política nacional de lucha contra el paludismo constituye un aspecto positivo, pero sigue estando condicionada por el desarrollo de la resistencia de *Plasmodium falciparum* a la cloroquina; el elevado costo de los medicamentos que no son asequibles para las masas; la dificultad de supervisar y administrar dispensarios comunitarios; un presupuesto insuficiente.

### **Tuberculosis y lepra**

765. Los aspectos positivos son la elaboración de una política nacional de lucha contra la tuberculosis, el aprovisionamiento en medicamentos contra la tuberculosis mediante ayudas externas (la cooperación francesa), la formación del personal de los CHU, los CHR y los dispensarios.

766. Los problemas son la insuficiencia de recursos para la formación del personal en todos los niveles y las dificultades para hacer llegar los medicamentos a las zonas de difícil acceso.

### **Enfermedades de transmisión sexual (ETS) y SIDA**

767. El factor positivo es el aumento del número de personas informadas.

768. Los condicionantes son la prevalencia elevada de las ETS y el elevado costo de los medicamentos, fuera del alcance de las masas.

### **Enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias agudas**

769. Pese a la disponibilidad relativa de bolsas de sales para rehidratación oral, su utilización se ve considerablemente obstaculizada por las restricciones presupuestarias de los hospitales y los dispensarios y por la dificultad para acceder a las zonas remotas.

### **Planificación familiar**

770. Como aspectos positivos, cabe señalar el notable aumento de las prestaciones; la mejora de la atención a los jóvenes en materia de información, educación y comunicación; el sensible

aumento del número de mujeres informadas de la planificación familiar y los métodos anticonceptivos modernos.

771. Ello no es óbice para que queden sin atender las necesidades en materia de planificación familiar de más de la cuarta parte de las mujeres en pareja (26%), ya sea para limitar los nacimientos (12%), o para espaciarlos (14%). En el momento de la investigación (1997), un poco menos de una de cada diez mujeres en pareja utilizaba métodos anticonceptivos modernos, lo que indica que la anticoncepción sigue suscitando resistencia.

### **Seguimiento prenatal y parto asistido**

772. El aspecto positivo lo constituye el fuerte aumento del número de madres que asisten a las consultas prenatales.

773. Los obstáculos son las diferencias demasiado acusadas todavía entre las ciudades y el medio rural por un lado, y el nivel de instrucción, por otro. Estas dificultades parecen vinculadas a los problemas de acceso a los centros de salud y a la insuficiencia de personal calificado a consecuencia de la congelación de las contrataciones.

### **Nutrición**

774. Los aspectos positivos son los esfuerzos realizados en defensa de la lactancia materna, en especial en los hospitales especializados en lactantes; el Decreto N° 96-322 que reglamenta la comercialización de los sustitutos de la leche materna; la ayuda y la colaboración de los organismos internacionales y las ONG en el proyecto SECALINE (Seguridad alimentaria y nutrición ampliada).

775. La dificultad es la pobreza cada vez mayor de la población, en tanto que el costo de los alimentos sigue aumentando.

### **Información, educación y comunicación**

776. El aspecto positivo es que todos los medios actualmente disponibles (los medios de comunicación escritos, orales, las campañas masivas, etc.) se han utilizado efectivamente, sea para luchar contra las principales causas de mortalidad y de morbilidad, o para informar sobre nutrición o planificación familiar.

## **3. Medidas recientes**

777. Por el Decreto N° 13-697, de 23 de marzo de 1997, se reorganiza el sistema de salud y se señalan los objetivos de salud para 2000.

778. En los párrafos que siguen se ofrecen los elementos esenciales de los objetivos, las estrategias y resultados esperados en materia de atención de salud primaria y de salud reproductiva. Estos elementos permiten apreciar los esfuerzos realizados, a pesar de que el contexto socioeconómico no es favorable.

**a) Objetivos**

779. • Reducir en un 2% los niveles de morbilidad, en particular de las madres y los niños, de aquí a 2000;
- Planificar la fecundidad a fin de llegar a una tasa de crecimiento de la población compatible con la realización de los objetivos socioeconómicos de la nación.

**b) Estrategias**

**Atención primaria de salud y morbilidad**

780. • Ampliación y fortalecimiento de las estructuras y programas sanitarios básicos especializados;
- Formulación de programas especiales de educación sanitaria;
  - Refuerzo de las medidas de control y de lucha contra las enfermedades transmisibles.

**Salud reproductiva**

781. • Ampliación del ámbito de los servicios de salud reproductiva (incluida la salud reproductiva de los adolescentes);
- Fortalecimiento de la coordinación del Programa nacional de salud reproductiva;
  - Fortalecimiento de la lucha contra las ETS y el SIDA.

**c) Resultados esperados**

**En materia de atención primaria de salud**

782. • Reducción de la tasa de mortalidad infantil, de la mortalidad materna y de la mortalidad infantil y juvenil;
- Rehabilitación de 100 centros de formación sanitaria (CFS);
  - Aumento de la cobertura de vacunación al 80% (el objetivo será de 20.000 niños menores de 12 meses al año);
  - Fortalecimiento de la capacidad de 100 CFS para prevención y tratamiento de infecciones respiratorias agudas y de las enfermedades diarreicas;
  - Fortalecimiento de la participación de las ONG en los programas de atención de salud primaria;
  - Participación de la comunidad en los programas de atención de la salud primaria y protección de los niños en peligro;

- Reducción de la incidencia de la morbimortalidad de los escolares y estudiantes logrando que se responsabilicen de su salud;
- Protección social de las personas con discapacidad motriz y apoyo a las ONG que actúan en este ámbito;
- Fortalecimiento del sistema de diagnóstico rápido y quimioterapia precoz del paludismo;
- Lucha contra los vectores de transmisión del paludismo;
- Fortalecimiento de la participación de la comunidad en el tratamiento del paludismo;
- Fortalecimiento de la investigación y la supervisión epidemiológica de la tuberculosis;
- Prevención y tratamiento de la tuberculosis;
- Cobertura del 75% de las zonas expuestas a la peste;
- Participación comunitaria en la lucha antivectorial;
- Establecimiento de redes de vigilancia epidemiológica de la peste;
- Participación progresiva del PCT en todos los sectores médicos;
- Prevención de nuevos casos de lepra;
- Examen de la población en contacto con los casos registrados de lepra.

**En materia de salud reproductiva**

783. • Revisión y adaptación de los textos legislativos sobre salud reproductiva;
- Rehabilitación de los 400 CFS para la prestación de servicios de planificación familiar;
  - Integración de la planificación familiar en los 400 CFS;
  - Promoción de la salud reproductiva de los adolescentes;
  - Aumento de la tasa de prevalencia de la anticoncepción al 14% en 2000;
  - Sensibilización de los dirigentes en favor de la salud reproductiva;
  - Prevención y tratamiento de la infertilidad;
  - Argumentos en favor de la salud reproductiva, en particular la PEN;
  - Participación de las comunidades religiosas en el programa de salud reproductiva;

- Mejora del sistema de planificación sanitaria;
- Fortalecimiento del sistema de información en materia de salud reproductiva;
- Fortalecimiento de la capacidad en materia de gestión y de medidas sanitarias de seguimiento;
- Elaboración de medidas de prevención de la transmisión de las ETS y el SIDA y fortalecimiento de la capacidad de detección y de vigilancia de las transfusiones;
- Desarrollo de la investigación fundamental sobre las ETS y el SIDA;
- Reducción de la incidencia de las ETS y del SIDA;
- Protección social para el SIDA.

**d) Iniciativa de Bamako**

784. Se ha considerado de utilidad reproducir el texto íntegro de un comunicado de prensa del Ministerio de Salud, relativo a la Iniciativa de Bamako, cuyo objetivo es la salud para todos en la perspectiva del año 2000 y uno de sus principios la compartición de los costos de salud.

785. "En 1987 se celebró en Bamako, capital de Malí, el 37º Comité regional de la OMS. Los participantes en esa reunión (es decir, los ministros de salud de la región subsahariana, incluido el malgache) reconocieron el deterioro de la calidad de los servicios a todos los niveles del sistema de salud, caracterizado por la penuria de medicamentos en los establecimientos sanitarios, el estado ruinoso de las infraestructuras y la falta de motivación de los agentes de salud cuyo número ya es insuficiente.

Todo ello debido a la falta de medios, a la que se suma una mala gestión de los recursos.

Ante este estado de cosas, los participantes lanzaron la Iniciativa de Bamako, cuyo objetivo es "Salud para todos en el año 2000".

Para lograr este objetivo, es fundamental revitalizar los sistemas de salud de distrito, a fin de reactivar la atención primaria de salud y contribuir a reducir la mortalidad materna e infantil.

Los principios de la Iniciativa de Bamako son:

- El acceso y la disponibilidad de un conjunto mínimo de servicios de salud que incluya los medicamentos esenciales;
- La distribución de los costos;
- La participación de las comunidades en la gestión de los servicios de salud.

Madagascar fue uno de los primeros países en emprender la vía del cambio. La Iniciativa de Bamako se aplicó en distintas formas. De 1992 a 1997, los centros de salud básica, por inspiración de los responsables de las comunidades sanitarias, instauraron el sistema de

mutualista, es decir de cotización anual durante los períodos de cosecha. La comunidad decide la tasa de aportación anual: es el sistema de farmacia comunitaria o Phacom. Inicialmente se registraron 365 Phacom, de las cuales 240 funcionan actualmente en las provincias de Antananarivo y Fianarantsoa.

Este sistema de cotización anual no ha tenido los efectos esperados pues, en algunos centros de salud, pueden haberse agotado los medicamentos. Además, los afiliados pueden no enfermarse en todo el año, de modo que al año siguiente han perdido la motivación.

Paralelamente a este sistema de cotización anual, los responsables sanitarios establecieron el FIB IB 1993. El tratamiento se paga cada vez que uno se enferma. Los agentes de salud disponen de un organigrama. Los pacientes pagan todo el tratamiento con este nuevo sistema que, en la actualidad, se aplica en 181 centros de salud.

Pese a estos cambios, los altos responsables sanitarios malgaches comprobaron que aún queda mucho por hacer a nivel del procedimiento de implantación de estos sistemas; también son factores de exclusión; por otra parte, la tasa de cobertura en el país es baja.

A este ritmo, la revitalización al 100% de todos los centros de salud no se logrará hasta dentro de 20 años. Por lo tanto, no podrá lograrse el objetivo "Salud para todos en el año 2000".

En aras de la equidad, del buen gobierno y por un mejor acceso de la mayoría de la población a la atención de salud primaria, el Ministerio de Salud ha establecido un nuevo sistema denominado "Farmacia de gestión comunitaria" basado en la participación financiera de los usuarios. Tras un estudio efectuado en Marovoay Majunga, en febrero de 1998, se deduce que la farmacia de gestión comunitaria se ha generalizado en un 100% en todas las unidades sanitarias. El resultado es más que satisfactorio: la tasa de asistencia a las unidades sanitarias públicas ha aumentado, disponen de medicamentos, las administraciones territoriales descentralizadas y la comunidad participan en la gestión sanitaria y la población está satisfecha.

No obstante, falta aún responsabilizar a todos, pues la farmacia de gestión comunitaria supone la cogestión, la cofinanciación, es decir, un trabajo de equipo entre el personal de salud, la comunidad y el Estado. Por consiguiente, se impone la sensibilización para que todos trabajen codo con codo, a fin de mejorar la gestión de las unidades sanitarias y de la salud en general.

Teniendo en cuenta las experiencias anteriores, es difícil disponer de medicamentos de forma constante en las unidades sanitarias de Madagascar a lo largo del año. En efecto, el Estado no puede atender a todos los gastos de salud, de modo que para revitalizar el sistema de salud de Madagascar es inevitable que el Estado comparta los gastos con la comunidad (los usuarios).

#### **e) Programa de cooperación con el UNICEF**

786. Se ha mencionado varias veces esta cooperación, pero pareció de utilidad recordar los objetivos logrados en 1998 por el programa de salud:

- Reactivación de 132 centros de salud de base (CSB);

- Aumento del alcance de la atención sanitaria: la tasa de utilización de atención terapéutica es del 35% en promedio y llega del 80% al 100% en algunos CSB; la cobertura efectiva del programa ampliado de vacunación es del 50% en promedio;
- Ha quedado demostrada la vitalidad financiera del mecanismo de financiación comunitaria: el promedio de márgenes de beneficio de los CSB es del 1,61; el nivel de recuperación de los gastos fijos de los CSB es de 1,38; en la actualidad se está intentando armonizar los métodos de participación y financiación comunitarios con el GTZ (Organismo Alemán de Cooperación Técnica);
- Mejora de la cobertura de la cadena del frío (54% en 1996, 65% en 1997);
- Cobertura cercana al 100% para las jornadas de vacunación de 1997;
- Cincuenta hospitales transformados en hospitales especializados para lactantes;
- Mejora de la tasa de lactancia materna exclusiva (de 0 a 3 meses): 47,7% (EDS 1992) al 61% (EDS 1997).

#### **4. Orientaciones generales de la política de salud**

787. El Decreto N° 98-145, de 12 de febrero de 1998, establece las orientaciones generales de la política de salud. Se estudiarán según el plan siguiente: 1) niños con discapacidad; 2) salud y servicios médicos; 3) morbilidad; 4) inmunización, vacunación; 5) malnutrición.

##### **1. Los niños discapacitados (artículo 23)**

###### **a) Consideraciones generales**

788. **Definición de "discapacidad"**. "Se considera discapacitada a toda persona que presenta una deficiencia congénita o adquirida de sus capacidades físicas o mentales, que le impide satisfacer personalmente en todo o en parte las necesidades de la vida individual o social". ("Les enfants handicapés et l'école: Des enquêtes pour approcher la réalité à Madagascar", Handicap International, 1998).

789. Se distinguen tres tipos de discapacidad:

- La discapacidad física o motriz: secuelas de la poliomielitis, pie zambo, malformaciones congénitas y adquiridas, así como deficiencias motrices cerebrales.
- Discapacidades mentales: la reducción de la capacidad intelectual a causa de una anomalía genética, un accidente o una enfermedad grave. En este grupo se clasifica a los autistas, los trisómicos y los "retrasados mentales".
- Discapacidades sensoriales: ciegos, personas con discapacidades visuales, sordos y personas con discapacidades auditivas.

790. Las discapacidades físicas son las más frecuentemente observadas y catalogadas, porque son fácilmente visibles. En cambio, las discapacidades mentales y sensoriales parecen menos frecuentes porque las familias esconden a los enfermos.

791. Por otro lado, conviene señalar que no se hace ninguna diferencia en la asistencia que se presta a un adulto o a un niño discapacitado, lo que explica que no se disponga de cifras exactas sobre el número de niños discapacitados en Madagascar.

792. Hay diferentes organismos que intervienen en favor de los discapacitados, en general asociaciones, estructuras de apoyo, organizaciones caritativas y entidades públicas. La asistencia se presta para actividades culturales y económicas, actividades deportivas, educación y formación profesional, financiación del tratamiento, gastos de hospitalización, kinesiterapia y equipo.

## **b) Participación en la vida social**

### **Integración en el sistema educativo**

793. El 90% de los niños con discapacidad no está escolarizado. La mayoría de los niños discapacitados escolarizados lo están en el ciclo primario. La duración de la escolarización es breve en relación con la de los demás niños.

794. Por lo general, los discapacitados físicos siguen el camino escolar normal en el sistema educativo y no tienen ninguna dificultad para integrarse socialmente con los demás niños. Su discapacidad perturba poco o nada su escolaridad, fuera de los problemas de accesibilidad y desplazamiento. Además, la comunidad escolar (alumnos, padres y personal docente) los acepta bien. En cambio, los niños con discapacidad mental sólo se integran en el sistema educativo si no son agresivos. De lo contrario, se les inscribe en establecimientos especializados. La escolarización de los niños con discapacidad sensorial es también rara.

795. Los establecimientos especializados son poco numerosos y acogen a un número limitado de niños. Los niños inscritos en esta clase de establecimientos esperan a veces hasta dos y tres años antes de poder ingresar por falta de plazas disponibles. La integración en los centros especializados se efectúa a través del seguimiento escolar y de una estrecha atención, la educación especializada y la formación profesional de los niños o mediante la prestación de apoyo socioprofesional a los niños y a sus familias. Los educadores reciben formación en pedagogía especial.

### **Reinserción social**

796. La reinserción social de los niños discapacitados se efectúa gracias a la vida asociativa, en la que disponen de apoyo psicopedagógico y psicológico para actividades culturales, espirituales y económicas (agricultura, costura, tejido a mano, cestería, cría de animales, escultismo, danza, coral en lenguaje de signos, música, etc.), actividades deportivas (ping-pong, balonvolea, fútbol, balonmano, petanca, natación, etc.) y tipos de formación que permiten adquirir una profesión más tarde, así como para la creación de actividades generadoras de ingresos.

797. Además, se orienta a las familias de esos niños hacia los centros sociales o las ONG que pueden ayudarles a comprender la discapacidad de sus hijos y a aportarles ayuda para obtener la asistencia financiera y psicológica necesaria.

**c) Derecho a cuidados específicos y promoción de las actividades**

798. Los cuidados que se ofrecen a los niños discapacitados no son gratuitos, pero se ha establecido un sistema para financiar estos gastos. Se exige una participación financiera de la familia y cada caso es objeto de un estudio. Cuando la familia no puede contribuir al pago de los gastos, se la dirige a una ONG o a una estructura de apoyo que facilita ayuda a las familias para la compra de aparatos ortopédicos, la financiación de los cuidados o de la hospitalización, la kinesiterapia o la reeducación funcional.

799. Para que los discapacitados puedan recibir una asistencia adecuada a todos los niveles, se ofrecen diferentes formaciones:

- para el personal médico, kinesiterapeutas y encargados del equipo: formación en los cuidados médicos que se han de aportar, el equipo y la reeducación, pero también en técnicas de sensibilización con objeto de que el personal de salud pueda hacerse cargo desde el punto de vista médico de los discapacitados y sensibilizar al mismo tiempo a los familiares y al entorno del niño sobre su discapacidad;
- para los educadores deportivos, de modo que puedan encuadrar a los niños durante las actividades deportivas especializadas para discapacitados;
- para los maestros de las escuelas primarias, como parte de la colaboración entre Handicap International Madagascar, el Ministerio de Educación básica y el UNICEF.

800. La sensibilización de los niños, de los padres y de los responsables pedagógicos (profesores y educadores), así como del resto de la población, es indispensable para la integración y la reinserción sociales de los discapacitados en general y de los niños discapacitados en particular.

801. Se han creado diversos proyectos, entre los cuales cabe citar los espectáculos de marionetas iniciados por la ONG Handicap International Madagascar y cuya animación se ha confiado a AED/ACTION (Acción de antiguos estudiantes en didáctica y ciencias de la comunicación). Estos espectáculos se ofrecen en diferentes escuelas primarias públicas de Antananarivo, en el centro Akamasoa-Ambohimahitsy en las regiones de Mahajanga, Toamasina, Toliana y Tolagnaro. Desde 1995, el Día Mundial de los Discapacitados ha permitido hacer la promoción de un grupo de cantantes discapacitados, que recorre las seis provincias de Madagascar. Este grupo interpreta canciones de autor, pero presenta asimismo obras y composiciones personales.

802. Por otro lado, conviene señalar la existencia de un diario (*Handi Journal*) creado por la Asociación Cultural de Discapacitados de Madagascar.

803. Hay que recordar asimismo que el desplazamiento de los ciegos que utilizan un bastón blanco está reglamentado por la Orden N° 6363/93 de 10 de diciembre de 1993. Quienes llevan

esta clase de bastón, aunque se trate de menores acompañados, tienen prioridad en la circulación, de igual manera que los conductores de vehículos prioritarios en acción.

**d) Acción legislativa**

804. En 1998 se promulgó la Ley de discapacitados, N° 97-044, cuyas disposiciones esenciales se reproducen seguidamente. Como la ley es reciente y su aplicación es incipiente todavía, sólo existe un centro nacional de reeducación motora para los niños con discapacidades físicas en Antsirabe. Actualmente se estudia la descentralización de esa estructura.

**Título I**

**DEFINICIÓN Y CAMPO DE APLICACIÓN**

**Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto garantizar a todas las personas discapacitadas el reconocimiento, el goce y el ejercicio por sí mismas o a través de otras personas de todos los derechos reconocidos a todos los ciudadanos sin distinción alguna.

**Artículo 2.** La expresión "persona discapacitada" designa a toda persona que presenta una deficiencia congénita o adquirida de sus capacidades físicas o mentales que le impide satisfacer personalmente en todo o en parte las necesidades de una vida individual o social normal.

**Artículo 3.** La persona discapacitada goza y ejerce, ya sea personalmente, ya sea por medio de un tercero, los derechos reconocidos a todos los ciudadanos en la Constitución, la Declaración de los Derechos de los Impedidos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y las convenciones internacionales ratificadas por la República de Madagascar.

**Título II**

**DERECHOS DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS**

**Capítulo I**

**DERECHO A LA SALUD**

**Artículo 4.** Toda persona discapacitada tiene el derecho de aprovechar y utilizar los servicios médicos y de obtener una reeducación especializada.

Toda persona discapacitada tiene derecho a una asistencia sanitaria física y mental de calidad.

**Artículo 5.** El Estado debe tomar las medidas preventivas necesarias contra las enfermedades, así como medidas destinadas a obtener el intercambio y la circulación de información sobre asistencia preventiva.

**Artículo 6.** El Estado debe favorecer:

- el acceso de los discapacitados a la asistencia sanitaria necesaria, a un tratamiento médico, psicológico y funcional adecuado y a las prótesis y los aparatos ortopédicos;
- la reeducación funcional y motora de los discapacitados.

**Artículo 7.** Toda persona discapacitada debe disponer de un historial médico detallado, actualizado con regularidad.

**Artículo 8.** El Estado debe favorecer la creación y la ampliación de los hospitales y de los hogares y servicios de acogida especial para personas fuertemente discapacitadas y discapacitados a los que no queda ningún familiar vivo.

## **Capítulo II**

### **DERECHO A LA EDUCACIÓN**

**Artículo 9.** El niño discapacitado tiene el derecho de aprender, de igual modo que lo tiene un niño normal.

En concertación con los organismos no gubernamentales, el Estado garantiza a todos los niños discapacitados el acceso a una educación adecuada y a unas actividades recreativas que permitan garantizar su plenitud personal, incluso en el sector cultural y espiritual.

#### **2. Salud y servicios médicos**

805. En la introducción del presente informe se ha dado información sobre la política de salud, el acceso a los servicios médicos y las disparidades regionales. Por lo tanto, en los párrafos que siguen sólo se aporta información complementaria.

##### **a) Acceso a los servicios médicos**

806. Como parte de la descentralización del sistema de salud, se ha establecido una organización fundada en distritos sanitarios, producto de la desmembración de las antiguas circunscripciones médicas. Los establecimientos sanitarios se dividen en tres categorías: los centros sanitarios básicos (CSB), los centros de referencia de primer grado y los centros de referencia de segundo grado.

##### **Centros sanitarios básicos**

807. De hecho, la apelación "CSB" agrupa una serie de establecimientos sanitarios que persiguen la armonización de su organización y de las prestaciones que garantizan a la población.

808. Hay 1.900 CSB aproximadamente que dependen del Ministerio de Salud y a los que conviene añadir un centenar de enfermerías y puestos sanitarios del ejército, 12 centros de salud de las organizaciones sanitarias interempresas, 8 dispensarios de empresa y un centenar de

centros sanitarios sin fines lucrativos, es decir, aproximadamente 2.100 centros sanitarios básicos o establecimientos asimilados.

809. Los CSB se caracterizan por una tasa de frecuentación escasa, el estado de deterioración avanzada de los edificios, la insuficiencia, inadecuación y vetustez del equipo, la ausencia casi permanente de los medicamentos esenciales, la insuficiencia del presupuesto de funcionamiento atribuido por el Estado y el escaso rendimiento del personal.

#### **Centros de referencia de primer grado**

810. Estos centros comprenden 20 antiguos hospitales medicoquirúrgicos; 50 antiguos hospitales secundarios simples de las antiguas circunscripciones médicas; 8 hospitales del sector privado sin fines lucrativos y 4 clínicas privadas. Todos ellos se hacen cargo, según la base técnica de que disponen, de los casos médicos que se les envían para intervenciones quirúrgicas corrientes.

#### **Centros de referencia de segundo grado**

811. Estos centros comprenden los centros hospitalarios regionales (CHR) y los centros hospitalarios universitarios (CHU).

812. En el sector de los recursos humanos cabe citar las cifras siguientes:

- el número total de médicos (de todas las categorías) se estima en 4.500, el de farmacéuticos en 220 y el de cirujanos-dentistas en 320;
- el 24% de los médicos trabajan en el sector público y el 34% en el sector privado;
- el 42% está en paro o en situación de subempleo;
- hay 1.635 comadronas, 3.124 enfermeros y 1.282 ayudantes sanitarios.

813. Estas cifras proceden de un estudio efectuado por CREDES en 1995, en el que se precisaba asimismo que el 65% aproximadamente de la población vivía a menos de 5 km de un centro de salud.

814. Un estudio realizado en 1995 daba los siguientes porcentajes de utilización comparada de los servicios de salud:

- servicios sanitarios públicos: 44%;
- automedicación: 26%;
- médico privado: 17%;
- personas con formación sanitaria parapública: 9%;
- curandero: 2%;

- personas con formación sanitaria privada: 2%.

**b) Evacuación por razones de salud**

815. En el Decreto N° 95-611, que entró en vigor en noviembre de 1995, se puntualizaba la reglamentación anterior y se reglamentaban las evacuaciones por razones de salud fuera del país. La evacuación por estas razones sólo está prevista en los casos graves que necesitan un tratamiento y un equipo que los establecimientos sanitarios de Madagascar no pueden administrar o no poseen.

816. Hay una comisión interministerial que dictamina sobre la base de los certificados médicos y la opinión de especialistas y que juzga si es necesario o no que un médico o una persona acompañen al niño cuando éste tiene 7 años de edad o menos.

**c) Disparidades regionales**

817. Las causas generales de las disparidades regionales se han examinado anteriormente, pero parece útil aportar datos más detallados, procedentes de fuentes diversas y que no fueron recogidos en la misma época.

**Antananarivo**

818. La región de Antananarivo, junto con la capital, goza de las condiciones y de los indicadores de salud mejores del país, aunque vale la pena continuar los esfuerzos.

819. Así, en materia de asistencia sanitaria primaria, el índice de mortalidad infantil es de 80‰ y el de mortalidad de niños y jóvenes de 152‰ (73,3 y 152‰ respectivamente en la ciudad de Antananarivo). Se observa una fuerte concentración del personal médico en la capital, donde el sistema sanitario está en mejor estado y goza de un máximo de medios materiales. La cobertura vacunal de los niños es más elevada, con un 62% de vacunación completa en 1992 según el EDS, cifra confirmada por la encuesta a base de indicadores múltiples de INSTAT/UNICEF de 1995 [62,6 a 63% en 1997 (EDS, 1997)].

820. En materia de salud reproductiva, según el EDS el índice sintético de fecundidad (ISF) en 1992 era de 5,7 en la región y 3,2 en la capital y una tasa de prevalencia del empleo general de anticonceptivos por las mujeres que viven en pareja de 28,7 y 51% respectivamente, frente a un índice de prevalencia del empleo de métodos anticonceptivos modernos de 9,4 y 21%. La edad mediana en el momento de la primera unión y de la primera relación sexual es superior a las medias nacionales (19,5 y 18,3 años).

821. En lo que respecta a la atención prenatal, en el 75,8% de los nacimientos la madre ha recibido la asistencia de una comadrona durante el embarazo y el 15,1% la de un médico; las medias nacionales son respectivamente de 68,5 y 9,7%.

822. En cuanto al lugar del parto, el 50% de los nacimientos tiene lugar en un establecimiento sanitario, frente a una media nacional de 45%. Por lo que atañe a la asistencia durante el parto, en el 74,5% de los nacimientos hay personal de salud presente y en el 18% una comadrona tradicional, en comparación con unas medias nacionales respectivas de 57 y 31% con tasas

respectivas de 72 y 7% en relación con la capacidad, lo que indica una diferencia de cobertura sanitaria entre la capital y el resto de la región.

823. Respecto de la atención posnatal, el 67% de los niños con fiebre de la región de Antananarivo recibe una visita sanitaria (el 70% en la capital), en comparación con la media nacional de 46,7%.

824. En materia de acceso (distancia) a los servicios de salud maternoinfantil y de planificación familiar, la distancia que es necesario recorrer es menor en la región de Antananarivo (el 60% de las mujeres recorren menos de 5 km para llegar a los servicios de planificación familiar, en comparación con el 25% en Mahajanga), lo que demuestra claramente la mejor cobertura de la atención sanitaria en esta región, aunque con disparidades intrarregionales.

825. Sin embargo, se observa en la región una explosión de las enfermedades de transmisión sexual a causa del libertinaje sexual, la proliferación incontrolada de las videotecas de barrio y la insuficiencia de los medios de detección y de lucha, sin olvidar el aumento de la prostitución en todas sus formas.

### **Fianarantsoa**

826. Los problemas sanitarios son graves. Los indicadores regionales de mortalidad, según el EDS, son los más elevados del país: la tasa de mortalidad es de 117‰, en comparación con una media nacional del 93‰, y la tasa de mortalidad de niños y jóvenes de 196‰, en comparación con 165‰.

827. La cobertura vacunal es inferior a la media nacional y se sitúa en 36% (todas las vacunaciones) en los niños de 12 a 13 meses, cifra asimismo confirmada por la encuesta del INSTAT/UNICEF (35%).

828. En materia de salud reproductiva, el ISF regional es el más elevado del país, con 6,75, según el EDS, en 1992. La utilización de medios anticonceptivos es de 10,3% entre las mujeres que viven en pareja (todos los métodos) y de 1,5% en el caso de los métodos modernos, es decir, la tasa menor del país. La edad mediana de las mujeres en el momento de la primera relación sexual es de 16,3 años, inferior a la media nacional, lo que acentúa el riesgo de embarazo en las adolescentes y la prevalencia de las enfermedades de transmisión sexual.

829. Fiarantsoa es la región del país donde las comadronas tradicionales son más frecuentemente utilizadas para la atención prenatal (16%) y, naturalmente, la asistencia médica para esa misma atención es la más reducida (68% en comparación con 78%), lo que puede aumentar el riesgo de mortalidad materna si estas comadronas no ejercen en un medio higiénico.

830. Esta es asimismo la región donde el parto a domicilio es más elevado (68,4%); en cambio, se observa una escasa frecuentación de los establecimientos sanitarios para el parto (31,3%, en comparación con 45% en el plano nacional); el 52% de los nacimientos se efectúan con asistencia de las comadronas tradicionales.

831. En lo que respecta a la atención posnatal, la tasa de prevalencia de fiebre en los niños menores de 5 años es de 31%. La tasa de visitas en medio hospitalario es de 48%. La prevalencia de enfermedades respiratorias, enfermedades diarreicas y paludismo es elevada.

### **Toamasina**

832. La tasa de mortalidad infantil es, después de la región de Antananarivo, la menos elevada del país (104‰), pero la tasa de mortalidad de niños y adolescentes es relativamente alta (195‰).

833. En materia de atención primaria de salud se observa, al igual que en el resto del país, una fuerte prevalencia del paludismo y de las enfermedades diarreicas, respiratorias, cutáneas e intestinales y una recrudescencia de la tuberculosis.

834. En el *faritany* hay el 40% de los establecimientos sanitarios del país (1 CHR, 4 CHDII, 13 CHDI, 7 CSMI y 373 CSB, de los cuales 20 no funcionales).

835. En materia de salud reproductiva, la edad mediana en la primera relación sexual y en la primera convivencia es respectivamente de 17 y de 19,4 años.

836. El ISF es de 5,69, como el de la región de Antananarivo, donde los niveles son los más bajos del país.

837. En el *faritany* de Toamasina, la utilización de comadronas tradicionales es la menor después de Antananarivo, es decir, de 5,3% para la atención prenatal y de 21,1% para la asistencia al parto. En lo que respecta al lugar donde se efectúa el parto, el establecimiento sanitario y el domicilio se valen.

838. El nivel de cobertura vacunal es de 46% según el EDS de 1992 y el INSTAT/UNICEF (1995) y de 42% en 1997 (EDS, 1997).

### **Mahajanga**

839. Los indicadores de mortalidad y de salud indican que la región de Mahajanga, junto con la de Antananarivo, tiene una tasa de mortalidad infantil de 106,8‰. Se observa el deterioro de las instalaciones sanitarias y una escasa frecuentación de sus servicios. La razón esencial es la calidad, a menudo deplorable (acogida en particular, dificultad de acceso y falta de seguimiento y de medios en los establecimientos sanitarios).

840. La medicina tradicional está muy desarrollada, sobre todo en el eje Antsohihy/Port-Bergé/Mandritsara.

841. En materia de salud reproductiva, el ISF era de 6,36 en 1992 (al igual que en Antsiranana), es decir, el más elevado después de Fianarantsoa. Se observa una fuerte prevalencia de las enfermedades de transmisión sexual. En 1993, el 12% de las mujeres embarazadas en consulta prenatal padecían sífilis.

842. Se observa un aumento de la utilización del preservativo e incluso se procede a la distribución gratuita de preservativos en el dispensario urbano a causa del SIDA.

843. La edad mediana de la primera relación sexual es precoz (16 años), al igual que la edad de la primera convivencia. Se trata del nivel más bajo del país, semejante en especial al de Antsiranana.

844. La cobertura vacunal es muy baja (como la de Antsiranana), es decir, de 23% en 1992, 33% en 1995 y 16% en 1997.

### **Toliary**

845. La mortalidad infantil (11‰) es la más elevada de todo el país, como en la región de Fianarantsoa, y la mortalidad de niños y adolescentes se sitúa en 176,2‰.

846. La dificultad de acceso al agua potable y su insuficiencia en una región árida favorecen la prevalencia de las enfermedades diarreicas y de todas las enfermedades relacionadas con el agua (bilharziasis, ascariasis, etc.). Se observa asimismo una prevalencia apreciable de la lepra, la tuberculosis, el bocio y las intoxicaciones alimentarias, así como de enfermedades cutáneas como la sarna.

847. En materia de salud reproductiva, la prevalencia del empleo de anticonceptivos es escasa y el índice sintético de fecundidad se sitúa en 6,1. Las mujeres frecuentan poco los centros de salud o los SMI a causa de las distancias que deben recorrer, hasta el punto en que abandonan con frecuencia la planificación familiar.

848. Hay una fuerte prevalencia de las enfermedades de transmisión sexual (sífilis y blenorragia), de los embarazos extrauterinos y de la esterilidad.

849. La edad mediana en el momento de la primera relación sexual y de la primera convivencia es muy baja (15,5 y 17,2 años), lo que explica la fecundidad precoz.

850. Naturalmente, el parto a domicilio domina y el recurso a las comadronas tradicionales es frecuente (59,4%).

851. La tasa de cobertura vacunal era de 39,6% en 1995 (INSTAT/UNICEF) y de 15% en 1997 (ESD, 1997).

### **Antsiranana**

852. Después de Antananarivo y Toamasina, la región de Antsiranana tiene el índice más favorable de mortalidad infantil (107‰), aunque es superior a la media nacional que era de 93‰ en 1992 (EDS). La tasa de mortalidad de niños y adolescentes se sitúa en 181‰, es decir, a un nivel relativamente elevado.

853. En materia de atención primaria de salud, se observa la recrudescencia de enfermedades como el paludismo, la diarrea, las infecciones respiratorias y la tuberculosis y de las infecciones bucodentales.

854. Hay penuria de personal médico en los establecimientos sanitarios. La existencia de tabúes contribuye a que no se respeten las medidas de higiene y aumenta la malnutrición.

855. En materia de salud reproductiva, el ISF era de 6,36 en 1992, como en Mahajanga, región cuyos indicadores de salud se sitúan al mismo nivel. Así, se observa una gran precocidad de relación sexual, favorecida en especial por el libertinaje sexual y la situación estratégica de la región. A ello se añade el fenómeno de la promiscuidad sexual, muy presente. Todos estos factores aumentan el riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual.

856. Junto con Mahajanga, esta región tiene la tasa de cobertura vacunal mínima: 16% en 1997.

857. Las ONG tropiezan con dificultades en su actividad y en sus intervenciones.

### 3. Morbilidad y mortalidad (art. 24)

858. Conviene recordar que la morbilidad es el número de enfermos en relación con una población determinada, mientras que la mortalidad es la relación entre el número de defunciones y el número de habitantes durante un período determinado.

#### a) Indicadores básicos en comparación con los de otros países

859. Para evaluar la situación de los niños en Madagascar, es necesario recurrir a indicadores básicos de fuentes fiables, en particular, "La situación de los niños en el mundo, 1998" del UNICEF. Para caracterizar mejor la situación de Madagascar, se la ha comparado con la situación de países africanos como Etiopía, Burundi, Côte d'Ivoire y Camerún.

860. Si se toma como referencia la clasificación de los países según la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años en 1996, se obtiene el siguiente cuadro:

País	Tasa de mortalidad de menores de 5 años	Tasa de mortalidad de menores de 5 años
	Tasa	Clasificación
Etiopía	177	16
Burundi	176	17
Madagascar	164	21
Côte d'Ivoire	150	25
Camerún	102	51

861. En el cuadro siguiente figuran los principales indicadores básicos.

País	Clasificación del país	Tasa de mortalidad de menores de 5 años		Tasa de mortalidad de menores de 1 año		Población (en miles de habitantes)	Número anual de nacimientos (en miles)	Número anual de defunciones de menores de 5 años (en miles)
		1960	1996	1960	1996			
	TMM 5	1960	1996	1960	1996	1996	1996	1996
Camerún	51	264	102	156	63	13.360	539	55
Côte d'Ivoire	25	300	150	195	90	14.015	523	78
Etiopía	16	280	177	175	113	58.243	2.856	506
Madagascar	21	364	164	219	100	15.353	643	105

**b) Morbilidad infantil**

862. Ha sido posible establecer las causas principales de la morbilidad infantil entre 0 y 5 años de edad fundándose en los datos facilitados por 11 puestos de vigilancia epidemiológica (1996/97).

863. Causas de morbilidad (por orden creciente) en medio hospitalario

**Consulta ambulatoria**

0 a 14 años

1. Infecciones respiratorias agudas (35%)
2. Diarrea (24%)
3. Paludismo presunto (21%)
4. Infecciones cutáneas (6%)
5. Afecciones bucodentales (3%)
6. Malnutrición (2%)
7. Conjuntivitis (2%)
8. Bilharziasis urinarias (1%)
9. Bilharziasis intestinales (1%)
10. Epilepsia/convulsiones (1,6%)

**Hospitalización**

0 a 4 años

1. Paludismo grave presunto (37%)
2. Diarrea (36%)
3. Malnutrición (14%)
4. Bronquitis o neumopatías agudas (10%)
5. Otras infecciones respiratorias agudas (5%)
6. Fiebre tifoidea sospechada (2%)

5 años y más

1. Paludismo grave presunto (30%)
2. Tuberculosis pulmonar BK+ (13%)
3. Diarrea (11%)
4. Bronconeumopatías agudas (10%)
5. Malnutrición (8%)
6. Otras infecciones agudas de las vías respiratorias superiores (7%)
7. Accidentes vasculares cerebrales (6%)

Niños menores de 5 años (hospital pediátrico de Tsaralalana, 1993)

1. Diarrea (38%)
2. Infecciones respiratorias agudas (35%)
3. Enfermedades neurológicas (8%)

4. Malnutrición (7%)
5. Sarampión, tos ferina y tétanos (4%)
6. Paludismo (3%)

#### **Consulta ambulatoria**

1. Infecciones respiratorias agudas
2. Diarrea
3. Paludismo
4. Helmintiasis intestinales

#### **Hospital de Toamasina (1996): patologías de los niños hospitalizados (de 0 a 5 años)**

- Enfermedades infecciosas parasitarias (32%)
  - diarrea (30%)
  - paludismo (30%)
  - fiebre tifoidea (13%)
  - meningitis bacterianas (13%)
  - helmintiasis (7%)
- Enfermedades respiratorias agudas (16%)
  - vías respiratorias superiores (86%)
  - neumopatías agudas (14%)
- Enfermedades neurológicas (9%)
  - convulsiones febriles (92%)
  - epilepsia (8%)
- Anemias
- Dermatología (47%)
- Sarna (80%)
- Intoxicación (3%)
  - por petróleo (60%)
- Cardiología (2%)
  - reumatismo articular agudo (60%)

864. Parece sorprendente la ausencia de la rúbrica "malnutrición". En realidad, la malnutrición ocupa un lugar de tal importancia que se la examina más a fondo ulteriormente. De entrada cabe precisar que la mitad de los niños pequeños presenta subnutrición proteinoenergética.

**c) Mortalidad infantil**

865. La obtención de datos fiables en el sector de la mortalidad infantil y de niños y adolescentes tropieza con una dificultad ya indicada, a saber, la diversidad de las fuentes y de las técnicas de encuesta. Sin embargo, la mortalidad infantil es muy elevada y va en aumento: 93‰ en 1992 y 96‰ en 1997.

866. En relación con los niños menores de 5 años, las cifras más significativas son las de 153‰ en 1992 y 159‰ en 1997.

867. En la totalidad del país y extendiendo las investigaciones a la tasa de mortalidad materna y a la tasa de nacimientos asistidos, se puede elaborar el siguiente cuadro:

**Tasa de mortalidad infantil**

- 102,9‰ en 1992 (UNICEF)
- 100‰ en 1996 (UNICEF)
- 96,3‰ en 1997 (EDS, 1997)

**Tasa de mortalidad de niños y adolescentes**

- 166‰ en 1994
- 164‰ en 1996 (UNICEF)
- 159‰ en 1997 (EDS, 1997)

**Tasa de mortalidad materna**

- 570 a 600 por 100.000 nacidos vivos en 1994
- 488 a 507 por 100.000 nacidos vivos en 1997 (EDS, 1997)

**Tasa de nacimientos asistidos**

- 57% en 1992
- 47% en 1997

**De los cuales**

- 8% en 1992 y 12% en 1997 (EDS) asistidos por un médico.

**d) Causas de la mortalidad infantil**

868. En términos generales, la mortalidad infantil es atribuible a las siguientes causas: diarreas, malnutrición, paludismo y enfermedades respiratorias. El análisis de las estadísticas sanitarias y de los datos basados en la mortalidad hospitalaria permite clasificar de la siguiente manera las principales causas de mortalidad en 1997:

### **Mortalidad de niños menores de 1 año**

De 0 a 1 año

1. Malnutrición diarreica
2. Enfermedades de las vías respiratorias (+RA)
3. Paludismo
4. Malnutrición

Recién nacidos

1. Infecciones (57,7%)
2. Hemorragia (28,5%)
3. Gran prematuridad (12,9%)
4. Malformación congénita (2,9%)

(Fuente: Academia malgache, sesión de 21 de julio de 1994)

### **Mortalidad de niños y adolescentes**

1. Diarrea
2. Malnutrición
3. Paludismo
4. Enfermedades respiratorias agudas
5. Bronconeumopatía crónica
6. Tuberculosis pulmonar
7. Cardiopatía

869. Más tarde se hablará de la malnutrición como causa de mortalidad.

## **4. Vacunación (artículo 24)**

870. Ya se ha dicho que el programa ampliado de vacunación tiene por objeto obtener una cobertura vacunal de 80% contra seis enfermedades infantiles precisas: sarampión, difteria, tétanos, poliomielitis, tos ferina y tuberculosis.

### **a) Evolución**

871. De 1994 a 1997, la tasa de cobertura vacunal contra algunas de esas enfermedades fue:

BCG

- 77% en 1994 (UNICEF)
- 87% en 1995-1996 (UNICEF)
- 66% en 1997 (EDS, 1997)

#### DTT triple

- 49% en 1994 (UNICEF)
- 73% en 1995-1996 (UNICEF)
- 48,4% en 1997 (UNICEF)

#### Poliomielitis 3

- 49% en 1994 (UNICEF)
- 73% en 1995-1996 (UNICEF)
- 48,3% en 1997 (EDS, 1997)

#### Sarampión

- 51% en 1994 (UNICEF)
- 68% en 1995-1996 (UNICEF)
- 46% en 1997 (EDS, 1997)

Niños vacunados contra las enfermedades citadas: 36,2% en 1997

#### Mujeres embarazadas vacunadas contra el tétano (2 dosis)

- 33% en 1995-1996
- 35% en 1997 (EDS, 1997)

872. Se observa que, pese a los progresos realizados desde que comenzó el programa ampliado de vacunación, la cobertura efectiva pasó de 35% en 1995 a 55% en 1997 y será necesario desplegar importantes esfuerzos para alcanzar el objetivo de una cobertura vacunal de 80%.

873. Se observa, en relación con 1991, una ligera mejora: la vacunación BCG ha pasado de 58,4% a 66%; la DTT triple de 43 a 48%; y la antisarampión de 34,4 a 46%. Sin embargo, el 20% de los niños no han recibido ninguna vacuna (es decir, un niño de cada cinco) y sólo el 31% de los niños de 12 a 35 meses han sido vacunados contra todas las enfermedades indicadas antes de cumplir 1 año.

874. Se observa una importante disparidad según la residencia, la provincia y el nivel de instrucción de la madre:

- la tasa de cobertura vacunal es siempre más elevada en un medio urbano (66% en Antananarivo y 42% en las demás ciudades) que en un medio rural (34%);
- la tasa de cobertura es de 63% en la provincia de Antananarivo pero disminuye a 42% en Toamasina y desciende al 19% en Fianarantsoa y Mahajanga, a 16% en Antsiranana y a 15% en Toliary;
- la tasa de cobertura es de 55% si la madre tiene un nivel de instrucción secundario y superior, pero sólo llega a 38% si el nivel de instrucción de la madre es primario y apenas a 13% si la madre carece de instrucción.

875. No sorprenderá pues que las enfermedades contra las que se dirige el programa de vacunación sigan causando estragos; en particular se observa un aumento de los casos declarados de tuberculosis, tos ferina y sobre todo sarampión en relación con 1992 (de 2.000 a 5.765 en el caso del sarampión, de 274 a 717 en el de la tos ferina y de 196 a 221 en el de la tuberculosis).

876. Hay que hacer todavía un esfuerzo considerable. Es preciso reconocer que los resultados obtenidos durante esos cinco años (1993 a 1998) han sido escasos por las razones siguientes:

- insuficiencia persistente de la cobertura vacunal en las zonas rurales y en todas las ciudades salvo en la capital;
- insuficiencia manifiesta en todas las provincias, salvo en Antananarivo;
- insuficiencia manifiesta entre las madres sin instrucción (e incluso a nivel de la instrucción primaria), lo que exige una adaptación de los métodos de información y en general de la información, educación y comunicación (IEC).

**b) Jornadas nacionales de vacunación**

877. Como los resultados fueron moderados, por lo menos en ciertas regiones de acceso difícil, el Gobierno lanzó unas jornadas nacionales de vacunación. Por Decreto N° 97-657 de 7 de mayo de 1997, se creó un Comité Nacional encargado de dirigir las jornadas nacionales de vacunación y cuyas funciones consisten en planificar, organizar y extender a todo el país esas jornadas. El Comité está encargado asimismo de vigilar la ejecución de las estrategias de lucha contra la poliomielitis en particular, pero también contra las demás enfermedades que se combaten con el programa ampliado de vacunación.

878. La primera campaña AVA (abreviatura malgache de "jornada de vacunación") tuvo lugar en 1997. En 1998 la campaña se llevó a cabo del 2 al 5 de septiembre y del 7 al 10 de octubre y se procedió al mismo tiempo a la distribución de vitamina A.

879. Cuando se lanzó la operación, se especificó que se destinaba a toda la nación, razón por la cual, para compensar la insuficiencia numérica de los puntos de vacunación, se recurriría a los servicios sanitarios de las fuerzas armadas.

880. Se ha desplegado un esfuerzo especial en la provincia de Antananarivo, donde hay 722.859 niños de 0 a 5 años de edad. Los poderes públicos se han congratulado por los resultados obtenidos y la tasa de cobertura vacunal ha superado las previsiones pero, como ya se ha dicho, existe una gran disparidad entre la provincia de Antananarivo y las demás provincias en lo que respecta al programa de vacunación. Sin cejar en los esfuerzos que ya se despliegan, los servicios competentes, en colaboración con la sociedad civil, deben ampliar las actividades de inmunización en las provincias y, en particular, en las zonas rurales alejadas de los grandes centros urbanos.

## 5. La malnutrición (artículo 24)

881. Está justificada la importancia otorgada a todo lo que constituye el contexto de la malnutrición: en efecto, es conveniente precisar los indicadores de base, analizar la situación de los niños de Madagascar, facilitar información sobre los programas de lucha contra la malnutrición y hacer que la malnutrición deje de ser causa de mortalidad.

### a) Orientaciones generales

882. Las autoridades malgaches han prestado la mayor atención al agravamiento de la malnutrición en Madagascar, habida cuenta de los factores ya ampliamente desarrollados, y en particular han tomado nota de las orientaciones generales actuales de la lucha contra la malnutrición en el mundo.

883. A este respecto, cabe recordar el prefacio del Secretario General de las Naciones Unidas en la publicación *El Estado Mundial de la Infancia, 1998* del UNICEF:

- Muy pocas veces se considera que la malnutrición es un problema urgente. Es invisible y, sin embargo, contribuye a más de la mitad de los fallecimientos infantiles en el mundo. Afecta a la productividad y a las capacidades de sociedades enteras.
- La malnutrición se produce como consecuencia de la combinación de un aporte alimentario inadecuado y de una infección. Los niños malnutridos son más pequeños y están más delegados de lo que corresponde a su edad. Su desarrollo físico y mental se encuentra en peligro.
- La malnutrición no se debe únicamente a la carencia de proteínas y alimentos energéticos, sino también a un aporte insuficiente de minerales como hierro, zinc, yodo, vitamina A y ácidos grasos esenciales.
- Los niños malnutridos padecen incapacidades permanentes y un debilitamiento de su sistema inmunitario. Su capacidad de aprendizaje, motivación y curiosidad está considerablemente disminuida.
- Este conjunto de factores negativos contribuye a reducir la comunicación y la interacción de los niños malnutridos con su entorno y con las personas o las instituciones que están a cargo de ellos.
- Para dar seguimiento a la Declaración Mundial y al Plan de Acción sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del niño (adoptados en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia), el objetivo principal consiste en "desde ahora hasta final de siglo", es decir, 2000, reducir a la mitad, respecto de 1990, el número de casos de malnutrición grave a moderada, entre los niños de menos de 5 años y, a menos del 10%, la proporción de niños cuyo peso es insuficiente al nacer.
- Se deben perfeccionar constantemente los métodos de lucha gracias, en particular, a la movilización de la ciencia.

- La salud de las mujeres debe ser objeto de atención especial para que puedan alimentar a sus hijos dándoles exclusivamente el pecho hasta los 6 años.
- Se debe garantizar la seguridad alimentaria de los hogares.
- La leche materna contiene todos los nutrientes, anticuerpos, hormonas y antioxidantes que necesita el bebé para gozar de buena salud. La leche que se consume de esta manera garantiza la acción de las mucosas del sistema gastrointestinal y respiratorio contra la diarrea y las infecciones del aparato respiratorio superior.

#### b) La situación en Madagascar

884. La malnutrición ocupa el tercer lugar de las enfermedades de los pacientes hospitalizados (14%) y únicamente el sexto lugar de los pacientes ambulatorios (2%), lo que parece demostrar que, fuera de los hospitales, no se da suficiente importancia a la detección precoz y al tratamiento de la malnutrición. Además esto lo demuestra especialmente el hecho de que en las encuestas (EDS 1997) se muestre que el 48% de los niños menores de 3 años padecen retraso en el crecimiento, el 40%, insuficiencia ponderal y el 7%, emaciación. Casi un niño de cada cinco presenta un retraso severo en el crecimiento. El retraso en el crecimiento afecta aproximadamente a los dos tercios de los niños con edades comprendidas entre los 12 y los 23 meses. Es mucho más frecuente en la provincia de Antananarivo (57%) que en la de Antsiranana (37%).

885. La emaciación afecta al 7% de los niños que no han cumplido los 3 años. El grupo más afectado es el de edades comprendidas entre 10 y 13 meses (12%). La proporción de niños con emaciación es menor en el medio urbano (5%) que en el medio rural (8%). Se observan disparidades en función de las provincias, y la proporción oscila entre el 4% de Antsiranana y el 9% de Toamasina. También influye el nivel de formación de la madre (el 5% ha cursado estudios secundarios y más del 8%, estudios primarios).

886. En el cuadro que figura a continuación, se compara la situación de Madagascar con la de otros países en 1997.

País	Clasificación según la TMM5	Porcentaje de neonatos que presentan peso bajo al nacer (1990-1994)	Número de niños amamantados (1990-1996)			Porcentaje de niños menores de 5 años (1990-1997) que padecen				Porcentaje de niños que presentan bocio (6-11 años) 1985-1994
			Exclusivamente (0-3 años)	Más alimentos de destete (6-9 meses)	Todavía amamantados (20-23 meses)	peso bajo al nacer		emaciación moderada y grave	retraso en el crecimiento moderado y grave	
						moderado y grave	grave			
Camerún	51	13	7	77	35	14	3	3	24	26
Côte d'Ivoire	25	14	62	64	-	24	6	8	24	6
Etiopía	16	16	74	-	35	48	16	8	64	31
Madagascar	21	17	47	80	45	34	10	7	50	24

887. En el siguiente cuadro, se brinda información sobre la anemia de los niños con edades comprendidas entre los 6 y los 35 meses (porcentaje y grado). Se han tenido en cuenta determinados datos sociales y culturales correspondientes, en particular, a la madre (1997).

Característica	Nivel de anemia			
	Severa <sup>a</sup>	Moderada <sup>b</sup>	Ligera <sup>c</sup>	Efectivo
Edad de la madre				
15 a 24 años	8,0	44,5	16,3	1.037
25 a 34 años	6,7	42,0	18,4	1.140
35 años o más	7,0	37,3	18,0	502
Lugar de residencia				
Capital	4,1	42,8	20,1	96
Otras ciudades	5,2	38,2	23,3	431
Conjunto urbano	5,0	39,0	22,7	527
Rural	7,8	42,9	16,2	2.153
Provincia ( <i>faritany</i> )				
Antananarivo	2,3	34,9	17,9	826
Fianarantsoa	8,7	43,7	15,8	604
Toamasina	12,3	49,3	15,1	378
Mahajanga	11,0	44,5	15,5	354
Toliary	4,9	47,9	22,4	340
Antsiranana	11,7	48,3	21,6	178
Nivel de instrucción de la madre				
Carece de instrucción	9,4	44,5	14,3	593
Primario	7,5	42,1	17,7	1.499
Secundario o superior	4,4	39,6	20,1	587
Sexo del niño				
Masculino	8,2	44,5	16,8	1.351
Femenino	6,2	39,7	18,3	1.329
Edad del niño				
6 a 11 meses	12,5	46,9	13,9	595
12 a 23 meses	7,5	46,1	18,3	1.155
24 a 35 meses	3,5	34,0	18,8	930

<sup>a</sup> Nivel de hemoglobina de menos de 7 g/dl.

<sup>b</sup> Nivel de hemoglobina de 7 a 9,9 g/dl.

<sup>c</sup> Nivel de hemoglobina de 10 a 11,9 g/dl.

**c) Avitaminosis y deficiencia de sales minerales**

888. Las encuestas realizadas en 1997 por el Departamento de Antropología Nutricional de la Facultad de Ciencias de Antananarivo han demostrado que, en la dieta de los hogares de las zonas rurales (Ambodigoavy, Tsaratanana, parque nacional de Ifanadiana) y de las zonas suburbanas de la capital (Ambohimandra) existen deficiencias importantes de calcio (-28 a -63%), de hierro (-52% en Ambohimandra), de vitamina A (-50 a -68%), de vitamina B1 (-21 a -69%) y de vitamina B<sub>2</sub> (-65 a -82%).

889. La prevalencia del bocio era del 15% en 1997 (EDS 1997), pero, desde la introducción de la yodación de la sal, el 63% de los hogares de Madagascar utilizan sal yodada. Parece ser que se han producido mejoras a este respecto, pero se tendría que volver a realizar una encuesta para ver hasta qué punto se ha modificado la situación de 1990.

890. Asimismo, se comprueba que existe una deficiencia importante de calcio en la alimentación de las zonas rurales suburbanas (el calcio es un elemento primordial para la osificación (crecimiento) y el funcionamiento del sistema nervioso).

**d) Programa nutricional del plan marco del Gobierno y del UNICEF**

891. Este programa, cuya duración prevista es, en principio, de cinco años a partir de 1996, consta de dos capítulos:

- La nutrición de base comunitaria;
- La eliminación de los trastornos causados por la carencia de yodo.

892. Los Ministros encargados de las cuestiones de salud, de agricultura y de la investigación participan en la ejecución de este programa. En el examen de mitad de período de este programa del UNICEF, se señalaron los siguientes logros:

- participación comunitaria, voluntariado, apoyo a los trabajadores de salud, agrícolas y de las ONG;
- mejora del comportamiento en las cuestiones de salud/nutrición;
- actividades de salud en estrategia avanzada;
- mejora de la producción alimentaria;
- reducción del 10 al 15% de la tasa de malnutrición;
- apoyo en cuestiones de información, educación y comunicaciones a los lugares en que se puede recibir la nutrición de base comunitaria con miras a la educación nutricional;
- sensibilización de la población sobre las diversas cuestiones nutricionales;
- baja tasa de distribución de cápsulas de vitamina A a pesar de su disponibilidad;
- mejora de la capacidad de los trabajadores y los voluntarios de 13 distritos para gestionar las actividades de la nutrición de base comunitaria;
- evaluación de los lugares en que se puede recibir la nutrición de base comunitaria.

Trastornos causados por la carencia de yodo:

- 75% de sal yodada;
- 94 distritos de los 111 cubiertos;

- el 80% de la población consume sal yodada;
- decreto de aplicación adoptado, pero cuya aplicación sigue siendo poco frecuente;
- TGT: 48% en 1992, 22% en 1995, 15% en 1998.

Formación y seguimiento:

- capacidad de los trabajadores de la salud para respaldar las campañas de prevención;
- capacidad de los salineros para yodar la sal;
- seguimiento epidemiológico periódico.

**e) Proyecto SECALINE**

893. En el Decreto N° 92-612, modificado por el Decreto N° 93-043 de 27 de enero de 1993 se dispone la creación y organización de una asociación de utilidad pública responsable del proyecto de seguridad alimentaria y de mejora de la nutrición (SECALINE). Este proyecto coordina las acciones siguientes:

- Programa comunitario de nutrición;
- Lucha contra los trastornos causados por la carencia de yodo;
- Alimentos por trabajo;
- Estrategia nacional de seguridad alimentaria;
- Información, educación y comunicaciones;
- Fondo de intervención para el desarrollo.

894. Por el Decreto N° 95-587 de 5 de septiembre de 1997 se adopta la política nacional de lucha contra los trastornos causados por la carencia de yodo. Está previsto que, a partir del 1° de enero de 1986, la sal importada o producida en el territorio malgache se yode de conformidad con las directrices técnicas emitidas por los ministerios competentes. En un decreto interministerial de 2 de junio de 1994, se estableció la norma sobre la sal de mesa y la sal yodada.

895. Por el Decreto N° 97-1363 de 4 de diciembre de 1997 se adopta, como política de seguridad alimentaria gubernamental, la estrategia nacional de seguridad alimentaria elaborada en el marco del proyecto SECALINE.

896. El programa comunitario de nutrición es un programa que tiene por objeto combatir la malnutrición y la inseguridad alimentaria. Se basa en el compromiso y la participación comunitarios en todas las etapas destinadas a resolver los problemas alimentarios y nutricionales, a saber:

- el análisis de las causas reales y profundas de los problemas de la alimentación;

- la investigación y la aplicación de soluciones para resolver estos problemas;
- la adopción de medidas que puedan mejorar la situación nutricional individual, familiar y comunitaria.

897. El programa comunitario de nutrición se dirige prioritariamente a los niños con edades comprendidas entre los 0 y los 36 meses, así como a los niños de 37 a 60 meses.

898. Los objetivos generales del programa comunitario de nutrición consisten en reducir los efectos de la inseguridad alimentaria en los hogares vulnerables y aumentar su capacidad para acceder a los alimentos, así como en mejorar la situación nutricional de los niños de estos hogares.

899. El programa tiene los siguientes objetivos específicos:

- hacer que las comunidades interesadas sean conscientes de las causas de sus problemas alimentarios y buscar soluciones sostenibles;
- garantizar el seguimiento del crecimiento de los niños de 0 a 5 años que viven en las zonas señaladas, mediante la vigilancia comunitaria de la nutrición una vez por mes;
- aportar una alimentación suplementaria a 30 niños malnutridos cinco días por semana por ciclos de cuatro meses, mediante el programa de alimentación complementaria;
- enviar a los niños que sufren de malnutrición grave a los centros de rehabilitación terapéutica;
- impartir una educación (sanitaria, nutricional y agrícola) que pueda mejorar la situación nutricional de la comunidad, mediante la información, educación y comunicaciones;
- orientar a los hogares vulnerables y a las comunidades destinatarias hacia actividades que generen ingresos.

900. Las zonas de intervención del programa comunitario de nutrición son los distritos (*fivondronana*) de Antananarivo-Atsimondrano, Antananarivo-Avaradrano, Ambatolampy, Ambohidratin, Andramasina, Anjozorobe, Ankazobe, Antanifotsy, Antsirabe I, Antsirabe II, Arivonimamo, Betafo, Faratsiho, Fenoarivobe, Manjakandriana, Miarinarivo, Soavinandriana y Tsiroamandida.

901. En noviembre de 1998, se precisaron los objetivos del proyecto SECALINE, en particular en lo que se refiere a la ampliación de las actividades a escala nacional: 4.040 lugares han sido objeto de estas medidas y deben llegar a 1.730.000 personas, entre las que se encuentran niños de menos de 3 años. Se prevé que, en cinco años, 5.000 escuelas, que cuentan con 1.078.913 alumnos, y 1.535.015 niños no escolarizados se beneficiarán del proyecto en las seis provincias.

902. No se puede dejar de mencionar que la aparente multiplicidad y la superposición de los programas nacionales de ayudas multilaterales o bilaterales no impiden que, a alto nivel, exista una coordinación y una cooperación en cuanto a su aplicación, en particular en lo relativo al

reparto de las zonas destinatarias. Lo esencial es preservar el interés superior del niño por encima de cualquier discriminación y disparidad regional.

#### **F) Lactancia materna**

903. En varias ocasiones se ha mencionado la importancia de la lactancia materna exclusiva o con complemento. Cabe destacar que la tasa de lactancia materna exclusiva en 1997 había pasado del 47% en 1992 al 64% en 1997. El amamantamiento con complemento había pasado del 86% en 1992 al 95% en 1997.

#### **g) Malnutrición y mortalidad**

904. La malnutrición es una causa importante del fallecimiento de los niños jóvenes de Madagascar. Por cada 1.000 nacimientos, 88 fallecimientos producidos antes de la edad de 5 años están relacionados con la malnutrición (es decir, el 54% de todos los fallecimientos que tienen lugar antes de los 5 años). Debido a su alta prevalencia, la malnutrición marginal a moderada causa más fallecimientos (69‰) que la malnutrición severa (20 fallecimientos por mil). Por consiguiente, la malnutrición marginal a moderada es responsable del 78% de los fallecimientos relacionados con la malnutrición de los niños de menos de 5 años.

## **VI. EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES (artículos 28, 29 y 31 de la Convención)**

### **A. Generalidades**

905. En el primer informe se hacía una breve reseña histórica de la política de enseñanza y educación y se abordaba la situación de la enseñanza primaria y básica, así como las actividades tradicionales de esparcimiento.

906. En las respuestas a las preguntas complementarias, se hicieron precisiones sobre la enseñanza preescolar y la enseñanza de adultos que también podía responder a las necesidades educativas de los adolescentes. Además, se presentaron datos generales sobre el nivel de formación del personal docente y el programa nacional para la mejora de la educación.

907. En el presente informe, hemos considerado conveniente reflejar el nuevo impulso de la política de enseñanza, las nuevas orientaciones de la educación y la mayor consideración otorgada a la política de la juventud en Madagascar; y todo ello habida cuenta de las crecientes dificultades encontradas por los poderes públicos, apoyados en sus esfuerzos por la ayuda internacional y por la enseñanza privada, para hacer frente a una situación que se está deteriorando y para superar las restricciones impuestas por el ajuste estructural.

### **1. Una escuela en crisis**

908. Algunas cifras permiten calcular el retraso acumulado por Madagascar en los primeros años que siguieron a la presentación del primer informe. En el cuadro que figura a continuación, donde se muestran algunos elementos de comparación ya conocidos, se da una idea, si no del retraso, sí al menos del estancamiento de la situación de la alfabetización y de la enseñanza primaria y básica.

País	Clasificación según la TMM5	Tasa de alfabetización de adultos				Tasa de inscripción en la enseñanza primaria						Porcentaje de niños de 1° que llegaron a 5° curso, 1990-1995	Tasa de inscripción en la enseñanza secundaria, 1990-1995 (bruto)	
		1990		1995		1960 (bruto)		1990-1995 (bruto)		1993-1997 (bruto)			Niños	Niñas
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas		Niños	Niñas
Camerún	51	59	30	75	52	81	40	93	64	69	60	66	32	22
Côte d'Ivoire	25	34	14	50	30	64	23	78	59	59	46	73	33	17
Etiopía	16	32	14	46	25	9	3	33	21	28	19	51	11	10
Madagascar	21	56	43	60	32	74	57	75	72	62	61	28	14	14

909. Las encuestas realizadas en 1995 revelaron el estancamiento de la tasa neta de inscripción en la enseñanza primaria, así como los escasos resultados obtenidos por el sistema educativo (inscripción del 61% en la enseñanza primaria en 1993 y del 65% en 1995).

910. Una encuesta por sondeo realizada con la ayuda de las instituciones internacionales en el último trimestre de 1997 indicaba que la proporción de escuelas no funcionales oscilaba entre el 3 y el 12% en el medio urbano y entre el 3 y el 9% en el medio rural.

911. Por ejemplo, en Bekily, subprefectura situada en una región enclavada en el extremo sur, se calculaba que se había cerrado el 77% de las escuelas públicas, que existía una insuficiencia flagrante de personal docente y que las infraestructuras eran casi inexistentes o estaban deterioradas. El 70% de la población de esta subprefectura era analfabeta o iletrada, y la región había registrado una tasa del 0% de aprobados en el bachillerato durante el curso 1997/98.

912. La situación descrita en el primer informe no ha mejorado de manera tangible, a pesar de los esfuerzos realizados, en condiciones cada año más difíciles, por mantener la asistencia a las clases, combatir el absentismo y luchar contra la pérdida de alumnos.

## **2. Asistencia escolar**

913. La falta de escolarización se debe a la pobreza, a las dificultades financieras de los hogares para la compra del material y el pago de los gastos de escolaridad, al alejamiento del niño de las escuelas y al desconocimiento de los padres de la necesidad de escolarizar a sus hijos.

914. En algunos casos, el hecho de que las colectividades, ya con pocos recursos, corran con los gastos del mantenimiento de los maestros y participen en los gastos de construcción de los centros escolares ha desanimado a más de una, a pesar de las ayudas específicas otorgadas por las autoridades públicas. La escasez de recursos financieros de que disponen determinadas categorías de maestros ha contribuido al cierre de las escuelas, a que no haya suficiente personal docente y a un descenso casi generalizado del nivel de enseñanza.

915. A continuación, se indican los obstáculos que limitan el acceso a la enseñanza: el bajo nivel de desarrollo económico, la situación precaria de numerosas familias, la insuficiencia de recursos financieros, la dispersión de la población, la falta de interés por la enseñanza técnica y profesional.

916. La enseñanza progresa todavía de manera poco equilibrada, ya que los niños de las zonas rurales se encuentran en una situación de desventaja en comparación con los niños de las ciudades y las niñas, en comparación con los niños en la enseñanza secundaria; además, todavía no se ha otorgado a las cuestiones técnicas y profesionales la importancia que merecen. La enseñanza adolece de una grave penuria de locales, material y, sobre todo, de maestros.

## **3. La lucha contra el absentismo y el abandono**

917. El absentismo es la ausencia frecuente del lugar de trabajo. Aplicado a la enseñanza, es la ausencia frecuente de la escuela sin abandonarla definitivamente.

918. Esta ausencia se debe a razones de salud o familiares (cuidado de los niños pequeños, ayuda a los padres en los trabajos agrícolas durante los períodos de cultivo, ausencia durante los

períodos de escasez en las zonas rurales). En cuanto a los maestros, se ausentan porque para percibir su salario a fin de mes deben recorrer largos trayectos.

919. Por su parte, el abandono consiste en marcharse del lugar de trabajo y dejar de desempeñar las actividades correspondientes. En la enseñanza, consiste en dejar el curso o el ciclo de estudios en el que el alumno está inscrito sin haberlo terminado.

920. Se pueden mencionar las siguientes causas de abandono:

- La poca instrucción del cabeza de familia, sobre todo si trabaja en el sector no estructurado. Los jóvenes pertenecientes a los medios socioeconómicos y culturales más modestos son los que tienen más probabilidades de no haber ido nunca a la escuela; los niños mayores de estos entornos son más vulnerables frente al riesgo de abandono de los estudios.
- La pobreza. Muchos padres suelen no inscribir a sus hijos en la escuela, o los sacan de ella, por falta de recursos financieros.
- Las niñas están más expuestas a abandonar la escuela que los niños, a pesar de que gozan de una igualdad de trato relativa en materia de escolarización.
- El absentismo de los maestros.

921. La lucha contra el abandono no puede separarse de la lucha en favor de la escolarización en general y de la calidad de la enseñanza en particular. Todas las medidas y actuaciones destinadas a aumentar la tasa de escolarización y a mejorar la calidad de la enseñanza, tanto en el momento de la admisión como durante el ciclo correspondiente, repercuten en el abandono.

922. El abandono escolar se debe a los siguientes motivos:

- Al propio niño: falta de motivación, incapacidad física o intelectual, falta de aptitudes para estudiar, múltiples repeticiones de cursos. Esta falta de aptitud se da sobre todo en las zonas rurales y suburbanas. Los padres suelen sacar prematuramente a sus hijos de la escuela para hacerlos trabajar y así atender a las necesidades de la familia o a sus propias necesidades.
- Al sistema: los costos de la escolarización o las limitaciones en la enseñanza que encuentran los niños desfavorecidos de familias monoparentales o de parejas separadas, la falta de apoyo financiero a los más pobres, la desmotivación de los maestros, la inadaptación de la enseñanza a las necesidades de la comunidad, la incertidumbre respecto del empleo, el cierre de escuelas, la escasez de material didáctico, el absentismo de los maestros.

923. Muy a menudo, los niños huérfanos, los niños pertenecientes a entornos desfavorecidos, los niños con discapacidad (insuficiencias motrices cerebrales, discapacidades físicas, malformaciones), los niños marginados y los niños privados de libertad no tienen acceso a la enseñanza, bien por falta de aptitudes bien por falta de apoyo financiero.

#### 4. Efectivos

924. Las cifras siguientes se han extraído del anuario estadístico general 1995/96: había 13.325 escuelas primarias en funcionamiento, de las que 2.508 eran escuelas privadas. El 97% de las escuelas primarias públicas se encuentran en las zonas rurales.

925. Había 1.638.187 alumnos, cifra que suponía un aumento del 8,4% respecto de 1994/95, de los que 801.691 eran niñas, es decir el 49%.

926. Respecto de la enseñanza secundaria, en 1995/96 había 112 centros de enseñanza de primer ciclo en funcionamiento, de los que 18 centros eran privados.

927. Había 56.316 alumnos, cifra que suponía un descenso del 5,19% respecto de 1994/95 (28.114 eran niñas, es decir el 49,92% del total).

928. En cuanto a los maestros, tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria, se comprueba que su número es insuficiente y que están repartidos de manera desigual.

929. El documento marco de la política económica ya mencionado propone la generalización de la enseñanza primaria (mediante el fortalecimiento de las medidas de motivación de los maestros subiendo el nivel del personal docente y mejorando la gestión de las escuelas).

930. En el cuadro que figura continuación se presentan algunas indicaciones sobre la evolución general de la población escolarizada de 1993 a 1998.

<b>Grupos de edad</b>	<b>Niños</b>	<b>Niñas</b>	<b>Total</b>
<b>1993</b>			
Primaria 6 a 10 años	437.436	437.772	875.208
Secundaria 11 a 14 años	430.383	426.349	856.732
<b>Total</b>	<b>867.819</b>	<b>864.121</b>	<b>1.731.940</b>
<b>1994</b>			
6 a 10 años	447.575	449.639	897.214
11 a 14 años	434.340	430.237	864.577
<b>Total</b>	<b>881.915</b>	<b>879.876</b>	<b>1.761.791</b>
<b>1995</b>			
6 a 10 años	457.966	461.843	919.809
11 a 14 años	438.334	434.166	872.500
<b>Total</b>	<b>896.300</b>	<b>896.009</b>	<b>1.792.309</b>
<b>1996</b>			
6 a 10 años	468.614	474.394	943.008
11 a 14 años	442.368	438.132	880.500
<b>Total</b>	<b>910.982</b>	<b>912.526</b>	<b>1.823.508</b>
<b>1997</b>			
6 a 10 años	479.527	487.302	966.829
11 a 14 años	446.440	442.136	888.576
<b>Total</b>	<b>925.967</b>	<b>929.438</b>	<b>1.855.405</b>

Grupos de edad	Niños	Niñas	Total
<b>1998</b>			
6 a 10 años	490.712	500.579	991.291
11 a 14 años	450.551	446.181	896.736
<b>Total</b>	<b>941.263</b>	<b>946.760</b>	<b>1.888.023</b>

Estas cifras hay que compararlas con las de la población desglosadas por edad y sexo en 1998.

Edad	Total	Hombres	Mujeres
0 a 4 años	2.650.897	1.343.891	1.307.006
5 a 9 años	1.976.823	991.712	985.111
10 a 14 años	1.606.314	811.487	794.827
15 a 19 años	1.489.572	752.955	736.617

931. Al iniciarse el curso en septiembre de 1998, el Ministerio de Enseñanza Secundaria y de Educación Básica calculó que habitualmente la proporción podría ser de un maestro por cada 40 alumnos.

932. No obstante, se han tomado importantes medidas de carácter institucional y jurídico, y se ha empezado a aplicar el Programa nacional para la mejora de la educación. Las secciones que figuran a continuación se dedicarán al fortalecimiento del marco constitucional y jurídico, los objetivos actuales, la evaluación y las actividades de esparcimiento, recreativas y culturales. Se podrá comprobar que, para los próximos años, no sería descabellado mostrarse optimista tras un período de dudas, de estancamiento y, en algunas regiones desfavorecidas, de degradación.

### **B. Fortalecimiento del marco institucional y jurídico**

933. El período objeto del presente informe se ha visto caracterizado por una actividad legislativa intensa en los ámbitos de la educación, el esparcimiento y las actividades culturales. En particular, entre 1995 en 1998, el Gobierno, consciente de que se debían tomar medidas para fortalecer el marco institucional y jurídico de la política de educación en general, elaboró un programa de renovación y un sistema jurídico que pudieran dar un nuevo impulso a la política de educación y de esparcimiento, respondiendo así a las preocupaciones expresadas en la Convención.

934. Entre estas preocupaciones, cabe destacar las disposiciones que han sido objeto de atención especial por parte de los poderes públicos malgaches:

- el fomento de la organización de diversas formas de enseñanza accesibles a todos los niños;
- la información y la orientación escolar y profesional;
- el fomento de la cooperación internacional para facilitar, en particular, el acceso a los conocimientos científicos y técnicos y a los métodos de enseñanza moderna (art. 28);

- el respeto del entorno natural;
- la enseñanza debe tener como objetivo inculcar en el niño el respeto de los derechos humanos, de su idioma y de sus valores culturales y prepararlo para asumir las responsabilidades de la vida en una sociedad libre;
- la libertad de la enseñanza privada de conformidad con las normas mínimas prescritas por el Estado (art. 29);
- el derecho del niño a participar libremente en la vida cultural y artística;
- el fomento de las actividades recreativas (art. 31).

### **1. La Constitución**

935. Revisada mediante el referéndum del 15 de marzo de 1998, la Constitución de la República de Madagascar contiene importantes disposiciones que ya se han mencionado, pero que conviene recordar:

En el Preámbulo se recuerda que el pueblo soberano está decidido a promover y a desarrollar su patrimonio de sociedad pluralista que respeta la diversidad, la riqueza y el dinamismo de sus valores éticoespirituales y socioculturales; que es consciente de la necesidad de la reconciliación del hombre con la naturaleza y con su entorno; y que el pleno desarrollo de la personalidad y de la identidad de cada uno de los ciudadanos se convierte en el factor esencial de un desarrollo integrado, armonioso y duradero.

936. En el artículo 22, se especifica que el Estado garantiza el desarrollo intelectual de todas las personas sin más limitación que las aptitudes de cada uno, mientras que en el artículo 23 se recuerda que todos los niños tienen derecho a la enseñanza y la educación, bajo la responsabilidad de los padres, dentro del respeto de su libertad de elección. Todos los adolescentes tienen derecho a la formación profesional.

937. En virtud de los artículos 24 y 25, el Estado organiza la enseñanza pública, gratuita, accesible a todos y reconoce el derecho a la enseñanza privada. La enseñanza primaria es obligatoria para todos.

938. El artículo 26 confiere a todas las personas (incluido el niño ciudadano) el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad, en el progreso científico y en los beneficios que se deriven de éste.

939. Es evidente que determinadas disposiciones constan en realidad de objetivos a plazo que el Estado debe esforzarse por alcanzar: la enseñanza primaria obligatoria para todos, el derecho a participar en el progreso científico y el derecho a la formación profesional.

### **2. Ley de 13 de marzo de 1995**

940. Durante los períodos precedentes, caracterizados por los cambios de régimen, el sistema de enseñanza y formación se había regido por tres textos que actualmente se deben considerar

derogados: la Orden N° 60-049 de 22 de junio de 1980; una orden de 2 de julio de 1976 por la que se organizaba la educación de base y la Ley N° 78-040 de 17 de julio de 1978.

941. En la Ley N° 94-033 de 13 de marzo de 1995 figura la orientación general del sistema de educación y de formación de Madagascar. En el preámbulo de esta ley se menciona, en particular, la caducidad del sistema de educación y de formación precedente, la obligación de la República de Madagascar de cumplir sus compromisos internacionales en la esfera de la enseñanza para todos, así como el carácter imperativo del fortalecimiento del sector educativo.

942. Debido a las innovaciones que entraña, esta ley debe ser comentada para contribuir al fortalecimiento de la convicción de que el legislador malgache ha realizado nuevos esfuerzos por conformarse a la Convención, tanto en la letra como en el espíritu.

943. Es necesario realizar una observación previa: al establecer un nuevo sistema, la ley está redactada con un estilo abstracto que no siempre facilita su perfecta comprensión y que da la impresión de que será necesario complementarla con textos reglamentarios de aplicación, circulares e instrucciones, y explicarla en manuales de forma más transparente y sencilla, en particular para su empleo por los maestros de base y por el personal docente.

#### **a) Principios fundamentales del sistema de educación y formación**

944. En primer lugar, la ley recoge los cinco principios fundamentales del sistema, que se pueden resumir de la siguiente manera:

##### **Primer principio**

945. El Estado reconoce que todas las personas, niños, adolescentes o adultos, tienen derecho a la educación y a la formación dirigidas a favorecer el pleno desarrollo de la persona y a inculcarle el respeto del medio ambiente, el patrimonio nacional y los derechos de la persona y los valores humanistas comúnmente aceptados.

946. La educación y la formación deben coadyuvar a preparar a las personas para una vida activa integrada en el desarrollo social y económico.

##### **Segundo principio**

947. Las facultades y las competencias del Estado se ejercen por medio de la actuación de los ministros encargados de la educación y de la formación, que definen en un contrato-programa la política nacional: en su composición actual, el Gobierno tiene un ministro de enseñanza superior, un ministro de enseñanza técnica y formación profesional, un ministro de juventud y deporte y un ministro de cultura e información.

948. Los ministros mencionados anteriormente, que controlan las titulaciones, expiden los diplomas y garantizan las equivalencias, definen los itinerarios educativos que conducen a los distintos oficios y profesiones. Se han previsto acuerdos entre los ministros, así como con los socios y los usuarios.

### **Tercer principio**

949. Las provincias autónomas, organizadas en colectividades territoriales descentralizadas, administran libremente las cuestiones educativas que les han sido transferidas por la ley. Los órganos ejecutivos elaboran y aplican, mediante un contrato-programa, una estrategia de desarrollo de plena conformidad con la política nacional destinada a atender a la demanda social de educación y formación. Los servicios descentralizados de los ministerios competentes apoyan, respaldan y controlan las acciones de educación y de formación que se llevan a cabo en las provincias autónomas.

950. Conviene destacar que las disposiciones mencionadas anteriormente se redactaron en 1994 mientras que el establecimiento de las provincias autónomas está previsto para 1998. Por consiguiente, habrá que esperar al establecimiento efectivo de la organización provincial para determinar el grado de autonomía de las políticas provinciales de educación y formación frente a la política nacional. En la Constitución se aportan dos respuestas:

- el Estado tiene la competencia exclusiva de garantizar los derechos y las libertades fundamentales (entre los que figura el derecho a la educación y a la formación profesional);
- el Estado interviene para salvaguardar la unidad jurídica.

### **Cuarto principio**

951. La creación de asociaciones es un elemento fundamental de la estrategia de educación y de formación. En particular, se reconocen como socios de pleno derecho los organismos públicos, privados o asociativos, las ONG, las instituciones de investigación y los operadores económicos y los organismos religiosos.

952. Respecto de la situación jurídica de la enseñanza privada, la ley dispone que, en el marco de una convención con un contrato-programa, los centros de enseñanza privada participarán en la ejecución de una misión de servicio público.

### **Quinto principio**

953. Los problemas lingüísticos: la Constitución, en su forma revisada, al igual que las constituciones anteriores, establece claramente que el malgache es el idioma nacional. No obstante, la Ley de 1995 brinda orientaciones que deberían permitir la evolución del idioma malgache y la organización de su coexistencia con otros idiomas.

954. A estos efectos, se incluyen en ella directrices generales destinadas a orientar a los lingüistas, los maestros, los investigadores, los centros de idiomas, los servicios técnicos de los ministerios encargados de la educación y la formación, los altos cargos del sistema de enseñanza, los autores y editores de obras escolares a todos los niveles, las universidades y las instituciones de formación profesional públicas o privadas.

955. Estas directrices se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- El idioma malgache, en su empleo habitual y como idioma de enseñanza, debe facilitar la realización de acciones de educación y de formación que abarquen el conjunto del territorio nacional.
- La aplicación de la política lingüística debe tener en cuenta las convenciones internacionales que la República de Madagascar ha incorporado a su derecho positivo: por ejemplo, la Convención obliga a los Estados Partes a inculcar en el niño el respeto de su idioma (art. 29) y a facilitar el acceso a los conocimientos científicos y técnicos y a los métodos de enseñanza modernos (art. 29), lo que implica la utilización de idiomas extranjeros.
- El derecho al desarrollo del idioma materno es un derecho inalienable de la persona.
- El aprendizaje y la coexistencia armoniosa de varios idiomas constituyen los cimientos del aprendizaje de los idiomas. El lugar otorgado a cada idioma extranjero se determinará en relación con el idioma materno, y en función de éste, de manera que se establezca una complementariedad funcional.
- Las funciones de la política lingüística serán las siguientes: servir de instrumento de pleno desarrollo y de herramienta de acceso a las diversas esferas del conocimiento; favorecer la apertura al mundo exterior mediante la adquisición de idiomas que tengan una dimensión internacional y/o regional (región del océano Índico).

956. Estas directrices, aparentemente complejas y expresadas en términos a veces difícilmente comprensibles, revisten en realidad una importancia fundamental, ya que deberían contribuir a superar las limitaciones actuales:

- el aislamiento insular de Madagascar;
- las dudas constantes entre la utilización, en la enseñanza, del idioma malgache o de un idioma extranjero, lo que ha tenido como consecuencia que generaciones de niños, adolescentes e incluso estudiantes universitarios hablen incorrectamente su idioma nacional y no conozcan suficientemente el francés y, mucho menos, el inglés;
- la exclusión o la marginación de grupos de niños de las regiones rurales o alejadas de los grandes núcleos urbanos que no pueden acceder a un conocimiento suficiente de un idioma extranjero -en este caso el francés- debido al bajo nivel de los maestros y a la insuficiencia de las ayudas pedagógicas;
- el retraso acumulado en las investigaciones sobre la lengua malgache y la literatura nacional y en los esfuerzos por asimilar la modernidad.

957. Es cierto que no se deben ocultar los progresos realizados durante estos últimos años: los centros culturales extranjeros realizan esfuerzos, a veces considerables, por fomentar el estudio de los idiomas, el acceso a la cultura universal, el desarrollo de los conocimientos a escala mundial gracias, en particular, al auge extraordinario que han experimentado en pocos años las comunicaciones a nivel planetario.

958. Asimismo se puede comprobar la facilidad con que la juventud malgache suficientemente escolarizada asimila los idiomas extranjeros: el francés por razones culturales e históricas, aunque también el inglés y el alemán.

959. Nuevas generaciones de maestros toman el relevo al tiempo que se multiplican los instrumentos de investigación (equipos de laboratorio, informática, Internet, entre otros), que son cada vez más accesibles a los jóvenes.

960. No obstante, todavía no se ha respondido a tres preguntas:

- Entre las diversas categorías de jóvenes objeto de la Convención ¿cuáles se benefician de los progresos?
- ¿Se concede una importancia real a la identidad cultural malgache?
- ¿Cuál es el futuro reservado a los dialectos, cercanos de hecho al idioma utilizado comúnmente, pero que tienen su propia riqueza y particularidades y contribuyen a difundir los diversos valores?

#### **b) Organización del sistema**

961. Tras enumerar los principios fundamentales, la Ley de 13 de marzo de 1995 expone las grandes líneas de la organización del sistema de educación y de formación:

- la elaboración de estrategias y planes de acción multisectoriales que desemboquen en un plan maestro operativo;
- la participación de asociados;
- la definición de los fines y los objetivos finales, así como de los objetivos intermedios;
- la necesidad de prever métodos de observación y de medición de los progresos realizados.

962. A continuación, la ley describe los objetivos de cada ámbito de la educación y la formación; se destacan, sobre todo, los aspectos relacionados con los niños y los adolescentes, protegidos por la Convención.

963. La escuela maternal o preprimaria tiene como objetivo general desarrollar todo el potencial del niño para que pueda formar su personalidad, gracias a las actividades físicas, de comunicación, de expresión oral y escrita, artísticas, científicas y técnicas.

964. La escuela primaria o elemental destinada a los niños de 6 años o menos tiene como objetivo favorecer la autonomía del niño y potenciar su capacidad para actuar sobre su propia existencia y sobre la sociedad, para participar plenamente en el desarrollo, tomar decisiones con conocimiento de causa y seguir aprendiendo desde la perspectiva de la formación permanente. Los alumnos que han concluido la escuela primaria o elemental pueden optar por un colegio de enseñanza general o un centro de formación profesional.

**c) Educación escolar y no escolar**

965. En la ley se establece una distinción entre la educación escolar dispensada en el marco del sistema organizado según las normas legales y la educación no escolar destinada a brindar posibilidades de aprendizaje a todos los que no han podido beneficiarse del sistema de educación escolar de modo que se puedan preparar para la vida activa. Se incluyen acciones de alfabetización funcional, la aplicación de programas de prealfabetización y la formación para la vida familiar y social como complemento especialmente de la educación cívica.

966. En la ley se exhorta a los asociados (organizaciones religiosas, cualesquiera otras organizaciones privadas, ONG) a colaborar en la ejecución de las acciones de educación no escolar.

**d) Colegios y liceos**

967. La enseñanza secundaria general (colegios y liceos) tiene como objetivo la promoción cultural y humana, el pleno desarrollo de la personalidad y la preparación para la vida activa, el aprendizaje progresivo de la noción de responsabilidad como ciudadano y miembro de una sociedad demográfica en un Estado de derecho, así como la preparación para los estudios superiores.

**e) La formación técnica y profesional**

968. El objetivo de la formación técnica y profesional consiste en permitir que todas las personas, adolescentes o adultos, adquieran conocimientos, aprendan a hacer, a ser y a formarse continuamente, lo que es esencial para la integración positiva en la vida activa. En la ley se distinguen varios tipos de formación: la formación tecnológica general, la técnica, la profesional inicial, la profesional habilitante y la de inserción profesional.

**f) Personal docente**

969. En la ley se incluyen importantes disposiciones sobre el personal docente y los órganos de evaluación, asesoramiento y programación que deberían, en el futuro, garantizar una mejor formación y una gestión más eficaz del personal docente, una mejora de sus condiciones de trabajo y una reestructuración del sistema de educación y formación. Está prevista la adopción de medidas complementarias multisectoriales para corregir determinados desequilibrios regionales actuales.

970. Habida cuenta de las dificultades sociales y económicas, a menudo mencionadas en el presente informe, con las que la República de Madagascar debe enfrentarse, es lógico considerar que la Ley de 13 de marzo de 1995 consta, sobre todo, de intenciones y de objetivos ambiciosos que se deben incorporar a un plan de aplicación a corto, medio y largo plazo.

**3. Otros textos**

971. Desde 1995 se han adoptado diversas medidas que figuran en varios textos dispersos. Se mencionan sin ánimo de exhaustividad.

972. Desde 1995, el Ministerio de Educación, por medio de la unidad de estudios e investigación pedagógicos, ha divulgado la Convención en las escuelas. En este sentido, se han modificado varios programas de enseñanza primaria y se han elaborado guías pedagógicas. El objetivo consiste en hacer que el alumno sea más responsable, habida cuenta de los derechos que se le reconocen.

973. Mediante el Decreto N° 2667/96 de 17 de mayo de 1996 se rectifican los programas correspondientes a los cursos noveno, octavo y séptimo para integrar las nociones jurídicas consideradas pertinentes en Madagascar. Las nociones jurídicas incluidas son el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente salubre, el derecho a la familia, el derecho a la protección (contra cualquier forma de discriminación), el derecho a la expresión, el derecho al esparcimiento, el derecho a la información, el derecho a la vida y el derecho a la protección contra los estupefacientes.

974. Gracias a un folleto desplegable, el maestro, en su función de educador en la escuela y fuera de ella, aumenta su conocimiento de las nociones relacionadas con los derechos del niño.

975. En este sentido, cabe señalar el esfuerzo de información realizado en materia de salud: la guía del maestro sobre los conceptos TRO/IRA se encuentra a disposición de las escuelas desde 1997; la guía del maestro sobre el enfoque individual de los niños en cuestiones de salud se dirige a los maestros de los cursos noveno, octavo y séptimo.

976. Lo mismo se puede decir de los tebeos "*Mba fantatrao mo ny zanao*" ("*¿Conoces tus derechos?*") y la Guía del maestro. Este libro ilustrado tiene como objetivo hacer que los alumnos de los cursos octavo y séptimo conozcan los principales derechos reconocidos del niño.

977. Desde noviembre de 1997, 52 escuelas pertenecientes a seis circunscripciones escolares han podido beneficiarse de estos esfuerzos de divulgación.

978. En cuanto a la enseñanza privada, cabe mencionar el Decreto N° 98-433 sobre la situación jurídica de la enseñanza privada (general). En ese decreto se definen los centros de enseñanza general privada y se determina su naturaleza jurídica (art. 2). Asimismo se dispone que la enseñanza general privada forma parte integrante del sistema de educación y de formación, por lo que puede afiliarse a una agrupación. Participa en el servicio de educación. Ningún centro de enseñanza privada tendrá derecho a realizar sus actividades en el territorio sin autorización de los ministerios competentes (art. 6) y todos los centros tendrán obligación de cumplir la Ley de orientación del sistema de educación y de formación de 13 de marzo de 1995 (art. 7); además, en virtud del artículo 17, los centros privados, homologados o no, que hayan suscrito un contrato-programa podrán beneficiarse de la ayuda pedagógica, material y financiera otorgada por el Estado.

979. El Decreto N° 5217/1996 se refiere a las funciones y las atribuciones del personal de los liceos y de los colegios que son competencia del Ministerio de Enseñanza Secundaria y de Educación Básica. Se pueden mencionar las disposiciones siguientes:

**Artículo 27.** El inspector general y los inspectores son responsables de la educación, lo que implica dialogar con los padres y con todas las personas responsables de los alumnos.

**Artículo 36.** Los maestros son responsables de orientar y educar a los alumnos.

#### **4. Plan de acción nacional para la educación de las niñas**

980. Un equipo interdisciplinario de investigadores, expertos, responsables administrativos y trabajadores sociales de las ONG nacionales o internacionales, que ejercen sus funciones en el seno de la unidad de estudios e investigación pedagógicos del Ministerio de Educación Nacional, elaboró un plan de acción nacional para la educación de las niñas, que fue adoptado en una declaración solemne del Gobierno en octubre de 1995. En esa declaración se hace referencia a varias declaraciones o resoluciones adoptadas, en particular, a escala internacional, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990, en la Conferencia Panafricana sobre la Educación de las Jóvenes de 1993 y en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.

981. El plan se ha adoptado mediante un decreto en el que se precisa que el plan de acción nacional para la educación de las niñas tiene como objetivo preparar a las niñas para las distintas funciones de esposa, madre, ciudadana y artífice del desarrollo, así como favorecer su pleno desarrollo, entre otras cosas, mediante la creación de un comité piloto en el seno de la unidad de estudios e investigación pedagógicos.

982. El plan se compone de los siguientes elementos: la educación escolar de las niñas; la educación no escolar en cuanto a los estudios y la investigación y un dispositivo de aplicación apropiado para que las niñas tengan acceso a los estudios.

983. La originalidad del plan reside en especial en la descripción detallada, en cada componente, de los objetivos operativos, de las actividades que se deben realizar y de los sectores dependientes de estructuras institucionales en las que participan las instituciones nacionales, las ONG y los ministerios directamente interesados.

984. El plan estaba previsto para el período 1966-2000. Quizá sea prematuro evaluar sus resultados en estos momentos, debido a que es un plan muy ambicioso. Asimismo, consta de objetivos a largo plazo que requieren una actividad continuada. Su gran mérito consiste en ser una verdadera carta de movilización social, muy completa, que puede servir de apoyo a una campaña permanente de sensibilización a todos los niveles.

#### **5. Ley de 8 de agosto de 1997**

985. Si bien en la Convención no se mencionan directamente las actividades deportivas como uno de los elementos constitutivos de los derechos del niño, es evidente que estas actividades favorecen su desarrollo físico (art. 27) y fomentan el pleno desarrollo de su personalidad.

986. Con este espíritu, se mencionan algunas disposiciones de la Ley N° 97-914 de 8 de agosto de 1997 sobre la organización y la promoción de las actividades físicas y deportivas:

**Artículo 1.** El Estado organizará el ejercicio de los derechos que garantizan al individuo la integridad y la dignidad de su persona y su pleno desarrollo físico, intelectual y moral.

**Artículo 2.** De conformidad con los derechos y los deberes económicos, sociales y culturales enunciados en la Constitución de la República de Madagascar fiel a los compromisos internacionales del pueblo malgache, reconoce el derecho de toda persona a la práctica de actividades físicas y deportivas.

**Artículo 8.** El Estado es responsable de la enseñanza de la educación física y del deporte en la escuela; bajo la autoridad [de los ministros encargados de la enseñanza] de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 94-033 sobre la orientación general del sistema de educación y de formación en Madagascar.

## **6. Decreto de 10 diciembre de 1997**

987. En virtud del Decreto N° 27-1400 de 10 de diciembre de 1997 sobre la adopción del programa nacional para la mejora de la educación (PNAE fase II), la política sectorial general consta de las misiones del sector de la educación y de la formación: estas misiones deben ser conformes a las necesidades de desarrollo del país y de sus recursos humanos. En este sentido, el sector de la educación y de la formación garantiza: la instrucción de la población; la formación de los recursos humanos del país y la educación de sus ciudadanos. Esto significa específicamente que la enseñanza primaria garantiza a todos los niños malgaches las necesidades educativas fundamentales y proporciona a todos los niños malgaches en edad escolar la instrucción y la educación de base indispensables para su desarrollo y para el desarrollo del país.

988. La fase II del programa nacional para la mejora de la educación constituye la base actual de los objetivos de la política de educación y de formación y se trata a continuación.

### **C. Objetivos actuales**

#### **1. Enseñanza primaria**

989. Los principales objetivos y orientaciones consisten en la universalización de la enseñanza primaria mediante la mejora cuantitativa y cualitativa, regulando el número de alumnos y controlando la gestión.

##### **a) Mejora cuantitativa**

990. Aumentar el coeficiente de escolarización de los niños en edad escolar de 62,83% en 1993 a 70% en 2000, 80% en 2005 y 97% en 2015, lo que significa:

- aumentar el coeficiente neto de admisión en clase de 11° grado de 62% en 1994 a 95% en 2000;
- mantener el coeficiente neto de admisión en torno al 97% hasta el año 2017;
- lograr que el 60% de los alumnos pase a noveno grado:

- reduciendo a la mitad la tasa de deserción actual por año académico a partir de 1997-1998;
- disminuyendo la tasa de repetición de los grados décimo, noveno, octavo y séptimo en un 10% por año a partir de 2000 y aumentando progresivamente la tasa de aprobados.

**b) Regulación del número de alumnos**

991. Aumentar en un 4%, como promedio anual, el número total de alumnos hasta el año 2005.

**c) Mejora cualitativa**

992. • Crear en cada escuela primaria pública una sección de educación preescolar o de guardería;
- Establecer una carta escolar que tenga por objeto:
    - la descentralización efectiva de la gestión del sistema educativo y la adopción de decisiones a nivel de la dirección provincial de la educación nacional, de distrito escolar, de directores de escuela y de jefes de la zona administrativa o pedagógica;
    - la universalización de la enseñanza primaria para los niños de 6 a 10 años;
    - la mejora de la calidad de la educación con la colaboración efectiva de los distintos proyectos de educación financiados por el UNICEF, el PRESEM (Programa de fortalecimiento de la educación malgache), el CRESED, el WWF, el FNUAP, la UNESCO y las diversas ONG cuyas actividades están dirigidas a la formación, preparación de períodos de práctica y reciclaje de maestros y a la rehabilitación de los establecimientos escolares que cuentan con diversas dotaciones de recursos;
    - la ejecución de nuevos programas;
    - la utilización de manuales y materiales didácticos en cantidad suficiente;
    - la mejora de la planificación de la educación nacional en materia de estudios y programas.

**2. Enseñanza secundaria**

**a) Mejora cuantitativa**

993. • Lograr que en 2005 el 80% de los alumnos admitidos en sexto grado concluya el ciclo de enseñanza secundaria;
- Lograr que en 2005 el 80% de los alumnos admitidos en segundo grado concluya el segundo ciclo de enseñanza secundaria.

**b) Regulación del número de alumnos**

994. • Aumentar en un 2% la tasa de crecimiento del número de alumnos por año en la enseñanza secundaria del primer ciclo (de sexto a tercer grado);
- Aumentar en un 1% la tasa de crecimiento del número de alumnos por año en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria (de segundo grado a los últimos cursos del bachillerato).

**c) Mejora cualitativa**

995. • Establecimiento de la carta escolar (véase Enseñanza primaria);
- Escuelas funcionales: colegios de enseñanza general y liceos, en cuya gestión participarán las colectividades locales descentralizadas;
  - Personal docente bien distribuido, capacitado, organizado y motivado;
  - Colaboración con los proyectos de educación financiados por el UNICEF, el PRESEM, el CRESED, el WWF y las distintas organizaciones no gubernamentales (formación, períodos de prácticas, reciclaje pedagógico y académico, asignaciones para suministros escolares, material didáctico y manuales escolares);
  - Rehabilitación de los centros escolares financiados por las organizaciones no gubernamentales y asociaciones privadas.

**3. Enseñanza técnica**

996. • Consolidación de los beneficios obtenidos con la reforma del sistema nacional de formación profesional, valorización de la enseñanza técnica y de la formación profesional con miras a proporcionar una mano de obra calificada, indispensable para el crecimiento económico del país;
- Promoción del empleo con miras a la recuperación social, fomentando la iniciativa privada y la inserción profesional de las personas capacitadas;
  - Reforma de la capacitación inicial de los jóvenes a la luz de los resultados positivos de la capacitación de personal profesional y la formación modular.

**4. Enseñanza superior**

997. Mejoramiento de la enseñanza superior con miras a crear un sistema de formación, investigación y conocimientos especializados, y un servicio moderno y de calidad que responda a las normas internacionales y contribuya al desarrollo de la formación de profesionales.

## 5. Educación de la población

998. • Revalorización del capital humano mediante la adopción de una nueva estrategia de educación no escolar y la creación de un entorno propicio para mantener, incluso mejorar, los beneficios obtenidos en los programas de alfabetización;
- Promoción de los intereses de la mujer para mejorar su situación económica y social y su participación efectiva en el desarrollo.

## 6. Estrategia

### a) A nivel de la enseñanza primaria

999. • Nombramiento de los nuevos maestros que terminan sus estudios en las escuelas normales del nivel I, y reapertura del 10% de las escuelas clausuradas;
- Repartición de las funciones de los encargados de escuela que enseñan las clases de los grados 11° al 7° en las escuelas primarias públicas;
- Redistribución de los profesores en todas las escuelas primarias públicas del territorio;
- Visitas a las escuelas y organización administrativa;
- Visitas y/o formación de los maestros de las escuelas primarias públicas.

### b) A nivel de la enseñanza secundaria de los ciclos primero y segundo

1000. • Racionalización de la distribución de los profesores en los centros de enseñanza secundaria (colegios y liceos);
- Visitas y capacitación permanente de profesores de los colegios en colaboración con los organismos que participan en proyectos de educación.

### c) A todos los niveles

1001. **A nivel de enseñanza primaria.** Difusión de las radios escolares y de las bibliotecas escolares comunitarias; repartición equitativa de la red de seguridad, sobre todo a favor de las escuelas más desfavorecidas y las familias con necesidades materiales y financieras; promoción de la educación de las niñas mediante un programa nacional; puesta en marcha del PANEF (1996-2000).

1002. **A nivel nacional.** En todos los niveles de la enseñanza: adoptar una estrategia centrada en el alumno y basada en la escuela. La recuperación y el desarrollo del subsector, con el alumno como elemento central, se basarán en el centro académico, la participación de la comunidad, las colectividades locales descentralizadas, las relaciones de colaboración, los contratos establecidos entre el Estado, la comunidad y las autoridades administrativas y encargadas de la educación. La elaboración y la ejecución del presupuesto de educación nacional deberán adjuntarse a las estrategias y los objetivos fijados.

#### D. Evaluación

1003. Lamentablemente no se dispone de información suficiente para examinar a fondo el período que abarca el presente informe. La Ley de 13 de marzo de 1995 prevé la creación de instancias de evaluación, asesoramiento y programación de las que se espera obtener resultados tangibles:

- Una inspección general encargada del seguimiento y supervisión de la aplicación de las decisiones ministeriales;
- Los consejos de educación y formación a nivel de cada *faritany* (provincia autónoma según la Constitución revisada en 1998); esos consejos emiten su parecer sobre los proyectos de textos legislativos y reglamentarios, proponen directrices para el sistema de educación y formación, y velan por que el buen funcionamiento de la educación y la formación no se vea afectado por modificaciones demasiado frecuentes;
- Los consejos científicos de educación y formación evalúan la eficacia del sistema educativo y emiten su parecer sobre los grandes proyectos relacionados con la educación y la formación;
- La Oficina Nacional de Programas de Educación y Formación se encarga de la elaboración de los programas, tomando en cuenta las recomendaciones de los consejos científicos.

1004. Un comité de coordinación integrado por representantes del Gobierno, la comunidad de donantes y jefes de proyectos se reunió recientemente para la presentación de la fase II del PNAE y para ultimar la generalización del método del contrato-programa (5.520 instituciones beneficiarias de los proyectos CRESED y UNICEF).

1005. El sector de la educación básica y preescolar ha sido objeto de especial preocupación. Cabe señalar que el 95% de los alumnos no recibió educación preescolar y que el 27% de los niños que inician la enseñanza primaria terminar el ciclo.

1006. El examen de mitad de período del programa de educación del UNICEF reveló los datos siguientes:

- Aumento de la proporción de alumnos en las escuelas primarias públicas beneficiarias:
  - 1995-1996: 37%;
  - 1996-1997: 16%;
  - 1997-1998: 2%;
- Actividades de información, educación y comunicación para promover la escolarización: carteles y folletos, programas de radio, espectáculos de marionetas, concursos interescolares;
- Seguimiento-evaluación:

- creación de un sistema de seguimiento;
- trescientos diez ejecutivos nacionales capacitados en gestión y supervisión;
- creación de un comité de supervisión;
- creación de un comité de directores;
- Elaboración y distribución de los programas de 11º y 10º grados;
- Programas de noveno grado en imprenta;
- Programas de octavo y séptimo grados en etapa experimental;
- Elaboración de guías para la educación cívica (de 11º a 8º grados);
- Investigación orientada a la acción. Evaluación de los niveles de rendimiento escolar, métodos pedagógicos y guías para las clases en que la enseñanza se imparte simultáneamente a varios grados;
- Apoyo a la elaboración del PANEF;
- Apoyo material a la Unidad de Estudios e Investigaciones Pedagógicas;
- Apoyo material a las ONG que se ocupan de los niños que abandonan el sistema escolar y los niños pequeños de las zonas urbanas desfavorecidas;
- Campañas de lucha contra la deserción escolar;
- Elaboración y distribución de un manual para la educación preescolar;
- Formación de 300 profesores de enseñanza preescolar;
- Apoyo material a los centros de enseñanza preescolar a nivel de las escuelas primarias públicas beneficiarias.

#### **E. Esparcimiento, actividades recreativas y culturales**

1007. El artículo 31 de la Convención recuerda que el niño tiene derecho al descanso y al esparcimiento. La República de Madagascar reconoce el derecho de toda persona, en particular el de los niños, a la práctica de deportes y actividades físicas, de conformidad con los derechos y deberes económicos, sociales y culturales enunciados en la Constitución y fiel a las obligaciones internacionales del pueblo malgache.

1008. En un país donde el niño es rey, el problema tiene carácter grave, ya que los niños contribuyen indirectamente al bienestar de la familia. Los niños, sobre todo los de las zonas rurales, dejan de ir a la escuela para poder subvenir a sus necesidades y a las de su familia. Por eso es necesario recordar en este caso los derechos del niño con respecto al esparcimiento y las actividades recreativas y culturales.

1009. El descanso, que es necesario para conservar la salud, debe examinarse en forma particular, sobre todo en el caso de los niños desfavorecidos. Deben considerarse la forma de aliviar las tareas domésticas del niño.

1010. Las actividades recreativas son el conjunto de distracciones a las que el niño tiene derecho, no sólo por la naturaleza misma de esas actividades, sino también por su valor educativo. De hecho, la tradición malgache incluye una serie de juegos socioculturales, estructurados según la edad y el sexo del niño. Esos juegos comprenden desde canciones infantiles, parodias de la vida familiar hasta la preparación para la vida social y cultural por medio de adivinanzas, proverbios y el conocimiento de la literatura popular. Algunos juegos requieren capacidades físicas importantes, en particular la lucha, el adiestramiento de toros y las carreras de piragua, entre otros.

1011. La cultura tradicional malgache refleja la importancia de las actividades recreativas para los niños: la lectura de cuentos, los juegos colectivos (movimientos conjuntos y coreografía) canciones y espectáculos tradicionales. Actualmente las actividades recreativas modernas compiten con las actividades tradicionales que no deben abandonarse. Es conveniente hacer una simbiosis entre los dos tipos de actividades. Los padres, así como la comunidad, deben buscar actividades recreativas adecuadas para el niño, que promuevan su desarrollo intelectual y físico así como su educación (por ejemplo, el aprendizaje para la vida en sociedad). Es importante que esas actividades recreativas puedan también promover la educación de los padres y, de ese modo, mantener la pertinencia y fortalecer los efectos de las actividades recreativas en la sociedad.

1012. La Ley N° 97-014, de 8 de agosto de 1997 (ya mencionada), relativa a la organización y la promoción de actividades físicas y deportivas, demuestra la voluntad de los gobiernos de cumplir con las disposiciones de la Convención. Esa ley refuerza el derecho a practicar deportes, determina las facultades y competencias del Estado, las colectividades locales descentralizadas y las agrupaciones deportivas, y describe el sistema de organización del deporte así como las normas de calidad y de ejecución de las actividades deportivas.

1013. Actualmente se presta especial importancia a la relación entre las actividades deportivas y la educación (proyecto "Rugby, escuela de la vida"); el objetivo de la escuela del deporte en el desarrollo físico, moral e intelectual de los niños y adolescentes así como la preparación de los futuros deportistas a nivel internacional.

1014. El Ministerio de Enseñanza Secundaria y Educación Básica, mediante el servicio de actividades periescolares y paraescolares, pone en práctica el principio del derecho al esparcimiento. Con ese propósito se han organizado actividades deportivas en las escuelas de nivel I (primaria) en el marco de campeonatos. También se han organizado juegos y visitas para las escuelas más destacadas en el marco de las actividades periescolares y paraescolares.

1015. El problema que se plantea con respecto al esparcimiento es la falta de lugares donde los jóvenes puedan divertirse. Además, los jóvenes no tienen la oportunidad de crear sus propias actividades recreativas, de allí la recrudescencia de las "distracciones falsas" como las drogas y el alcohol.

1016. A continuación se proponen algunas soluciones:

- Promover formas de esparcimiento sencillas y poco costosas;
- Crear estructuras de apoyo a la juventud desde las provincias autónomas hasta en los *fokontany*;
- Apoyar a las asociaciones de jóvenes y los hogares para la juventud mediante capacitación y/o ayuda material;
- Estimular el espíritu creativo de los jóvenes mediante actividades interesantes y progresivas;
- Responsabilizar a los jóvenes para que puedan ocuparse de sí mismos.

## VII. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

1017. El presente capítulo se ocupa de las distintas categorías de niños cuya seguridad, moralidad, salud y educación se ven amenazadas y que, en razón de la urgencia y de las circunstancias especiales en que se encuentran, tienen derecho a beneficiarse de las medidas especiales de protección.

1018. Es posible que la situación de esos niños se haya mencionado en capítulos anteriores, como en el caso de los niños víctimas de abusos o de malos tratos y los niños alejados de su entorno familiar. En los capítulos consagrados al entorno familiar (cap. IV), la definición de niño (cap. I) y la salud básica y el bienestar (cap. V) se describen las distintas categorías de niños en situaciones difíciles o de supervivencia.

1019. Sin embargo, la integridad física de otros niños también se ve directamente amenazada, así como la necesaria preservación de su personalidad. La situación en que se encuentran exige que las autoridades públicas, las familias y la sociedad adopten medidas excepcionales, legislativas, administrativas o sociales adecuadas, que respondan eficazmente a las necesidades urgentes o a las nuevas condiciones que han contribuido a agravar la situación del niño.

1020. Debido a nuevos aspectos de la degradación todavía mal controlados y a la rápida evolución social, se facilitan algunos detalles, que no pretenden ser exhaustivos, en relación con:

- Los menores en conflicto con la ley;
- La lucha contra las drogas;
- El trabajo infantil;
- Los niños que pertenecen a minorías

### A. Los menores en conflicto con la ley

1021. A diferencia de los temas examinados en párrafos anteriores, la protección de los menores en conflicto con la ley no ha sido objeto de innovaciones legislativas importantes; la ley básica sigue siendo la que se examinó en el primer informe. Se trata de la Ordenanza N° 62-038,

de 19 de septiembre de 1962, sobre la protección de la infancia. En ella se afirma que el menor tiene derecho a una seguridad material y moral lo más completa posible, que la responsabilidad por su educación y el desarrollo armonioso de su personalidad corresponde en primer lugar a la familia, en la cual debe ocupar un lugar privilegiado.

1022. En caso de que la familia no pueda asumir esa función y si la seguridad, la vida, la salud, o la educación de un joven menor de 18 años se ven amenazadas o comprometidas, el Estado deberá intervenir para adoptar medidas de asistencia educacional o para llevar el caso del menor ante tribunales especializados.

1023. La Ley N° 97-036, de 30 de octubre de 1997, introdujo en el Código de Procedimiento Penal disposiciones importantes relativas a la defensa de las partes, la investigación preliminar y la detención preventiva durante las diligencias judiciales y la instrucción. Esas nuevas disposiciones se inspiran en un mayor liberalismo y en el deseo de garantizar los derechos de la defensa. Por esta razón el agente de policía judicial debe, desde el primer interrogatorio, informar a la persona sospechosa de haber cometido un delito de su derecho a elegir a un defensor, que puede ser un abogado. La retención de la persona por necesidad de la investigación preliminar no podrá exceder de 48 horas, aunque existe una posibilidad limitada de prolongar la detención preventiva por un período adicional de 48 horas como máximo, previa autorización del magistrado competente. La persona detenida podrá someterse a un examen médico desde el inicio de la detención preventiva.

1024. La aplicación práctica de la Ley de 1997 plantea varias dificultades, aunque la cuestión fundamental que se plantea es determinar si el menor que está sometido a la autoridad de la policía puede beneficiarse de las disposiciones innovadoras, puesto que ello contribuiría a una mayor protección frente a posibles desviaciones de un procedimiento sobre el cual el menor no tiene ningún control.

1025. La Ordenanza de 1962 se refiere exclusivamente a los niños menores de 18 años. Se trata de una ley especial que deroga el Código de Procedimiento Penal, y algunas de sus disposiciones no son compatibles con la Ley de 1997. Sin embargo, su artículo 70 dispone que "en todas las materias que no se rigen por la presente ordenanza se procederá de conformidad con el Código de Procedimiento Penal".

1026. En el interés superior del niño y teniendo en cuenta la violencia verbal y física de que son víctimas determinados menores de ambos sexos durante las investigaciones oficiosas, las investigaciones preliminares y la detención preventiva, convendría que esas disposiciones pudieran aplicarse. Esa es, además, la posición que han adoptado los magistrados de los tribunales de menores, como se señala más adelante.

1027. Además, se ha previsto reformar la Ordenanza de N° 62-038, de 19 de septiembre de 1962. Podría aprovecharse esa oportunidad para eliminar las disposiciones que han quedado obsoletas, garantizar la conformidad de la ley con la Convención y fortalecer la protección del menor que es objeto de medidas de asistencia educacional y garantizar mejor los derechos de la defensa.

## **1. Administración de la justicia de menores**

1028. Es posible que un menor infrinja la ley penal y cause lesiones físicas o daños materiales a otras personas, lo que requerirá una intervención de la sociedad, en forma de actuaciones judiciales. El derecho positivo malgache ha procurado mantener un equilibrio entre la protección de la sociedad y el interés superior del niño, el cual, según lo dispuesto en el artículo 40 de la Convención, tiene derecho a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor de la persona.

1029. En esta materia son aplicables dos textos: el Código de Procedimiento Penal y la Ordenanza N° 62-038, de 19 de septiembre de 1962, sobre la protección de la infancia.

1030. En primer lugar, en el Código de Procedimiento Penal se recogen principios generales de derecho tales como la no retroactividad de la ley penal, la presunción de inocencia, el respeto de los derechos de la defensa, el derecho a la doble instancia y el respeto de la vida privada. Esas normas se aplican tanto a los adultos como a los menores.

1031. En lo que atañe especialmente al respeto de los derechos de la defensa, la Ley N° 97-036, de 30 de octubre de 1997, introdujo una innovación al modificar y complementar las disposiciones del Código de Procedimiento Penal relativas a la defensa de las partes. A saber, en la investigación preliminar efectuada por el agente de policía judicial durante el primer interrogatorio de la persona sospechosa de haber cometido una infracción, éste deberá informarle de su derecho a elegir a un defensor entre los abogados inscritos en el Colegio de Abogados de Madagascar, una persona que lo represente o cualquier persona de su elección, a reserva de lo dispuesto en las leyes vigentes.

1032. Asimismo, durante la instrucción, en la primera comparecencia, el juez de instrucción o el fiscal informará al acusado que no haya elegido su defensa durante la investigación preliminar, de su derecho a elegir un defensor letrado entre los abogados pasantes del Colegio de Abogados de Madagascar, una persona que lo represente o cualquier persona de su elección a reserva de lo dispuesto por ley.

1033. Esas disposiciones se aplican también a los menores. Si bien es cierto que reciben asistencia de su defensor letrado, pueden recibir además asistencia de un abogado durante la investigación preliminar. Además, la nueva ley limita el período de detención preventiva a 48 horas. Una vez que expira ese plazo, la cuestión deberá someterse al fiscal.

1034. La Ordenanza N° 62-038 sobre la protección de la infancia prevé procedimientos especiales relativos a las actuaciones judiciales contra los menores y las medidas que deben adoptarse con respecto a los menores en situación de peligro.

### **a) En caso de infracción**

1035. El Fiscal de la República somete el asunto al juez de menores.

El juez de menores instruye el caso según las normas de derecho común y ajustándose al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Penal.

En esa fase, puede ordenar la entrega del menor a un establecimiento penitenciario (detención provisional), o a establecimientos privados (acogimiento provisional).

Una vez concluida la fase de instrucción, el juez de instrucción, que es al mismo tiempo juez de menores, dicta auto de remisión del expediente al tribunal de menores, que es la instancia competente para conocer de los delitos cometidos por menores de 18 años.

En caso de delito, el juez de instrucción dicta auto de remisión al tribunal penal de menores.

**b) Asistencia educacional (casos sociales)**

1036. Cuando se trata de un menor en situación de peligro que no ha cometido ninguna infracción el procedimiento es sencillo.

Los parientes cercanos del menor someten el asunto al juez de menores, por medio de los asistentes sociales o de las ONG, aunque también pueden hacerlo de oficio.

El juez debe escuchar a todas las personas cuya intervención considere necesaria.

El juez debe informarse de la forma más completa posible sobre las condiciones de vida del menor, sus antecedentes, relaciones en la escuela, condiciones materiales y morales y medios adecuados para su rehabilitación.

Se trata de la investigación social prevista en los artículos 10 y 11 de la Ordenanza N° 62-038.

Terminada la investigación se procede en interés del menor a su entrega a un centro privado.

El menor permanece en el centro hasta que se puede encontrar una solución acorde con sus necesidades, es decir, vivir en un entorno familiar y recibir educación y manutención que le permitan desarrollarse en forma armoniosa desde el punto de vista físico, afectivo e intelectual.

Además, la entrega se realiza bajo la supervisión del juez de menores.

1037. Convendría señalar algunas precisiones técnicas sobre las medidas de asistencia educacional, cuya aplicación resulta cada vez más difícil debido a la situación actual<sup>4</sup>. Las decisiones dictadas por el juez de menores o por los tribunales especiales establecen las medidas de protección que requiere la situación del niño en peligro.

**c) Condiciones de aplicación de las medidas**

1038. Las medidas de asistencia educacional que pueden prescribir los tribunales especiales figuran en diversas disposiciones de la Ordenanza de 19 de septiembre de 1962. Según el

---

<sup>4</sup> Esas precisiones se basan en la obra "*La protection de la personne, de l'enfant dans le droit positif malgache*", *Annales de l'Université de Madagascar*, Henri Raharijaona, 1968.

párrafo 2 del artículo 10, el juez de menores puede ordenar la entrega del menor a sus padres o a su representante legal; a una persona digna de confianza; o a una institución reconocida por el Estado. Sin embargo, en otras disposiciones el legislador hace una enumeración distinta.

1039. El artículo 12 de la ordenanza recoge las prescripciones del artículo 10 y añade que el juez de menores puede retener al menor "en un hospital o en un establecimiento que pueda prestarle la atención médica que su salud requiera". Sin embargo, el alcance de esta importante disposición es limitado, ya que sólo puede aplicarse "durante la investigación".

1040. Tras conocer de un delito y considerar justificadas las medidas de prevención, el juez de menores puede entregar al menor a sus padres, a su tutor, a la persona que tenía la custodia o a una persona digna de confianza, o colocarlo en régimen de libertad vigilada.

1041. En algunos casos otras instancias penales especializadas (el Tribunal de Menores y el Tribunal Penal de Menores) pueden adoptar una medida de asistencia educacional respecto de un niño menor de 13 años, que excluye el internamiento en un centro de rehabilitación. Esa medida sólo puede consistir en la entrega del menor a los padres, el tutor, la persona que tenía su custodia o una persona digna de confianza.

1042. Con respecto a los menores de 13 a 16 años, las posibilidades de elección son mayores, puesto que el tribunal puede internarlos en un centro de rehabilitación.

1043. Dos preocupaciones parecen haber guiado al legislador: por una parte, quiso dar prioridad al internamiento del menor en un centro de rehabilitación; sin duda, por su carácter a la vez educacional y hasta cierto punto intimidatorio, reservó esa medida para cierta categoría de menores. Por otra parte, indicó su preferencia por la colocación del menor fuera de su familia.

1044. En los párrafos siguientes se describen las condiciones de aplicación de las diversas medidas de asistencia educacional.

### **Entrega del menor a sus padres, a su tutor o a la persona que tenía su custodia**

1045. Salvo los casos en que se acompaña de una medida de libertad vigilada, la entrega del menor a sus padres o a su representante legal, no sujeta a medidas de control o vigilancia adecuadas, no podrá considerarse una medida de protección. De hecho, el juez de menores considerará al final de la investigación, que no procede prescribir ninguna medida de protección. Su decisión judicial puede compararse con una providencia de no haber lugar dictada por un juez de instrucción.

1046. Sin embargo, si durante la investigación los padres del menor aceptan, por sugerencia del juez o de la persona encargada de la investigación, entregar al menor a una institución adecuada o se comprometen a prestar al menor la atención médica que su estado requiere, el juez de menores puede reconocerles esa aceptación o ese compromiso entregándoles al menor. Esa decisión le permitirá dictar auto motivado ordenando el traslado del menor en caso de que los padres no cumplan con su decisión o su compromiso.

1047. El juez de menores puede también asegurarse de que el menor haya sido realmente internado en la institución o de que sus padres le hayan proporcionado la atención médica y

hacerlo constar en los motivos y las disposiciones de la decisión judicial por la que se entrega al menor a su familia.

### **Entrega del menor a una persona digna de confianza**

1048. En cambio, la entrega del menor a una persona de confianza o a una institución constituye una verdadera medida de asistencia educacional, por la que se traslada al menor fuera del medio en que vive para ponerlo a cargo de la persona o de la institución adecuada que le proporcionará la asistencia moral y los cuidados que necesite.

1049. Para facilitar la labor del juez y para que tenga libertad total de elegir el medio en que el menor encontrará nuevas condiciones de vida, el legislador se abstuvo de incluir especificaciones que pudieran limitar las posibilidades de su colocación.

1050. La expresión "persona digna de confianza" es interpretada en sentido muy amplio por los jueces. Puede tratarse tanto de un miembro de la familia como de una persona caritativa, del director de un centro de enseñanza con internado, así como del director de un hogar para la infancia, por ejemplo.

1051. Aunque en la ley no se menciona expresamente el internamiento en una institución, en la práctica los jueces de menores siempre han considerado que podía tratarse de una persona física o moral y, por consiguiente, podía tratarse de una asociación o una institución privada que puede ser también un centro médico o medicopedagógico competente.

1052. Es evidente que durante la investigación el juez de menores debe recabar previamente información sobre la persona interesada, obtener su aprobación y recordarle las responsabilidades a las que se expone y las obligaciones que se compromete a asumir, ya que muchas personas consideran que la entrega de un menor es una medida que les permite disponer de servicio doméstico barato.

### **Entrega del menor a una institución reconocida por el Estado**

1053. El juez de menores puede también internar al menor en una institución reconocida por el Estado: un orfanato, una institución estatal, un albergue privado que reciba o no subsidios de instituciones públicas, un hogar de jóvenes creado o mantenido por misiones religiosas o iglesias.

1054. La aprobación del Estado se concede mediante una decisión del juez de menores "quien resuelve después de haber obtenido la información necesaria y tras consultar al ministerio público".

1055. El Decreto N° 61-436, de 31 de julio de 1961, también especifica que "toda persona o institución que acepte recibir a un menor deberá dar a conocer al juez de menores las condiciones en que acepta hacerse cargo del menor".

1056. La Resolución N° 2041, PRM-SCCS, de 24 de junio de 1966, especifica los requisitos de edad que se aplican a los menores internados en los orfanatos mixtos de Madagascar. Como sus disposiciones son generales, también se aplican al juez de menores. La edad límite de los menores internados en los orfanatos mixtos de Madagascar es de 15 años. Ese límite puede

prorrogarse un año como máximo, a petición expresa y motivada del encargado del establecimiento, acompañada de un dictamen detallado de la Junta Ejecutiva y previa aprobación de las autoridades competentes.

1057. Los distintos gobiernos (Estado, provincias y municipios) pueden conceder subsidios a las instituciones privadas que reciben a niños por decisión del juez de menores. Las instituciones que reciben esos subsidios están sujetas a las disposiciones de la Ordenanza N° 60-133, de 3 de octubre de 1960, relativa al régimen general de asociaciones y del Decreto N° 63-436, de 11 de julio de 1963, por el que se somete a supervisión estatal a las asociaciones, empresas, sociedades y entidades privadas que reciben subsidios de los diversos presupuestos del Estado. Cabe señalar además las disposiciones del Decreto N° 50-17, de 4 de febrero de 1959, relativo al control por el Estado de los establecimientos privados relacionados con la juventud (JORM, 1959, pág. 458).

### **Internamiento en un centro de rehabilitación**

1058. El legislador ha querido reservar el internamiento en centros de rehabilitación para los menores de más de 13 años a los que, pese a haber cometido un delito, no deba imponérseles una sanción penal. Por lo menos esa es la interpretación literal que se desprende de la lectura de los artículos 14 y 35 y del párrafo 3 del artículo 36 de la Ordenanza de 19 de septiembre de 1962.

1059. En la práctica, la dificultad con que tropieza la aplicación estricta de esas disposiciones es que en el territorio de la República sólo existe en realidad un centro de rehabilitación que depende del Ministerio de Justicia, el Centro de Rehabilitación de Anjanamasina, situado a 18 km de Antananarivo. El centro tiene capacidad para 80 menores como máximo. Los recursos de que dispone, aunque limitados e insuficientes, le permiten albergar a otros menores además de los que la ley prevé. Por eso los jueces de menores no dudan en confiarle a menores que no han cometido actos antisociales.

1060. Esa situación muestra hasta qué punto son insuficientes los centros que pueden recibir a menores en situación de peligro. Cabe esperar que en las distintas provincias se establezcan numerosos centros de rehabilitación con personal especializado, dependiente o no del Estado.

1061. Las medidas de asistencia educacional que se han examinado brevemente suponen gastos financieros. La ley permite a la persona que los asume solicitar su reembolso. El Decreto N° 61-436, de 31 de julio de 1961, modificado varias veces, regula la modalidad de reembolso de los gastos de custodia: la persona o la institución que obtiene la custodia del menor puede solicitar un subsidio de 5.000 francos malgaches por día.

1062. Este subsidio se paga al final de cada mes. Para ello es necesario presentar un informe mensual; tras su verificación, se solicita el subsidio, se calcula el monto y se paga según las disposiciones del Decreto N° 62-314 de 1962 relativo a los gastos judiciales en materia penal. Puede exigirse judicialmente a los padres o al tutor del menor el reembolso de la suma pagada por el Estado. Sin embargo, el juez de menores puede recurrir a cualquier otro medio que considere más apropiado para asegurar el entretenimiento del menor. Puede fijar el monto adeudado por los padres o, con carácter más general, adoptar cualquier otra modalidad que considere conveniente.

1063. Si la persona o la institución a la que se concede la guarda del menor no puede, por razones materiales o morales, seguir haciéndose cargo del menor, puede presentar una demanda al juez solicitando que se la libere de esa obligación. En ese caso, el juez puede modificar la medida relativa a la guarda y, si procede, adoptar todas las disposiciones provisionales que juzgue necesarias.

1064. Si bien las medidas financieras previstas tienen el mérito de existir, no están al abrigo de las críticas. Por una parte, la sección de gastos de justicia penal del presupuesto del Ministerio de Justicia cubre los gastos relacionados normalmente con la acción exclusivamente social; por otra parte, en ninguna disposición se prevé la posibilidad de obligar a los padres a participar en los gastos de la guarda.

1065. No podemos por menos que lamentar que el legislador haya limitado las facultades concedidas a los jueces de menores y a las instancias especializadas a medidas dirigidas a colocar al menor fuera de la familia. Los jueces de menores, convencidos de la excelencia de la decisión que adoptan con toda conciencia, a veces se sorprenden al observar que las nuevas condiciones materiales que se ofrecen al menor en otro medio no compensan la ausencia de afecto de la que sufre lejos de su familia, sus hermanos y hermanas. Por esa razón se han prodigado recomendaciones prudentes a los jueces de menores. La circular N° 5 PG, de 17 de marzo de 1965, de los presidentes de tribunales de apelación de Antananarivo refleja las preocupaciones que deben tener presentes los magistrados de los tribunales de menores:

"El menor cuya moralidad, salud o educación se vean gravemente comprometidas o cuyo caso se haya puesto en conocimiento del fiscal o del juez de menores debe ser objeto de una medida de protección.

Esa medida debe tener por objeto sacar al menor del entorno en el que ha sido maltratado o en el que se sentía abandonado. Como ese era su entorno natural, se trata de una medida grave que debe ordenarse después de una investigación a fondo y una detenida reflexión.

El hecho de sacar cruelmente a un menor del entorno al que inconscientemente le unen vínculos afectivos puede tener consecuencias aún más perjudiciales que los hechos que motivaron la medida.

Si la medida debe ordenarse necesariamente, la custodia del menor se concederá de preferencia a uno de los progenitores o a una persona que pueda darle afecto y no a una institución especializada donde la vida con otras personas de ese entorno puede provocarle graves trastornos psíquicos."

1066. Hubiera sido conveniente que el legislador, al autorizar la entrega del menor a los padres, ordenara medidas de vigilancia y control bajo la autoridad del juez de menores. Ahora bien, según parece, por inadvertencia, las medidas previstas expresamente para la guarda provisional del menor durante la investigación no están autorizadas por las disposiciones del artículo 10 de la Ordenanza de 19 de septiembre de 1962.

1067. Es cierto que algunos jueces de menores, invocando las disposiciones generales del artículo 3 de esa ordenanza, no dudan en incluir en las disposiciones por las que se entrega al

menor a sus padres, mecanismos de control cuya aplicación se confía al servicio social del tribunal o a un asistente social. Sin embargo, esa práctica, por útil que sea, no se justifica, ya que ningún texto autoriza al juez a ir más allá de una vigilancia periódica ni, llegado el caso, a ordenar una modificación de la guarda, mientras que el magistrado debería estar en condiciones de sugerir e incluso imponer medidas de asistencia educacional que complementen la acción de los padres.

1068. En las decisiones de entregar al menor a una persona digna de confianza o a una institución pueden incluirse medidas de vigilancia.

1069. Además, toda persona o institución encargada del entretenimiento y de la educación de un menor debe presentar periódicamente informes sobre la salud y la conducta del menor. En la práctica, parece que raras veces se presentan, aunque los asistentes sociales visitan periódicamente los centros donde están internados los menores y comunican sus observaciones a los jueces de menores.

## **2. Tratamiento dado a los menores internados en centros o privados de libertad, incluidos los menores sometidos a cualquier forma de detención o encarcelamiento**

### **a) Los menores delincuentes**

1070. Los menores delincuentes son internados en centros de rehabilitación privados, es decir, en establecimientos penitenciarios como la cárcel de Antanimora y el centro de rehabilitación de Anjanamasina para la ciudad de Antananarivo. Los establecimientos penitenciarios donde se interna provisionalmente a los menores o se los recluye después de su condena, reciben asistencia de ONG como Médicos Sin Fronteras (MSF), que se encargan en particular de supervisar las condiciones de salud de los menores detenidos.

1071. Según Médicos Sin Fronteras, el balance destaca los siguientes aspectos.

1072. Desde el punto de vista médico, se observa un buen funcionamiento de las enfermerías, incluso cuando no hay visitas del equipo de MSF; los niños tienen fácil acceso a los cuidados básicos. El equipo de MSF se ocupa en todo momento de la gestión, la supervisión y el seguimiento de las actividades médicas curativas y preventivas, y el suministro de los medicamentos esenciales y del material médico corriente.

1073. Desde el punto de vista nutricional, sigue preocupando a los responsables el mejoramiento del aporte de calorías de los menores detenidos. Se siguen registrando casos de malnutrición, en general entre los recién llegados y durante un período de dos a tres meses después de la llegada. Este período de adaptación explica la tendencia de los niños al adelgazamiento.

1074. En cuanto a las condiciones de vida, se observa que las estructuras de apoyo a los detenidos han evolucionado considerablemente. Han mejorado las condiciones de alojamiento y han disminuido los malos tratos.

1075. En el pabellón de las niñas y las mujeres, hasta ahora no se separa a las menores de las mujeres adultas. Durante el día las niñas están escolarizadas; a la noche duermen con las

detenidas que son madres y sus lactantes. El número de niñas detenidas sigue siendo inferior a 15 (9 en diciembre de 1997); 34 lactantes acompañan a sus madres en prisión por distintas razones familiares. Las niñas frecuentan los talleres de educación y enseñanza.

1076. En el pabellón de los niños, en 1997 el número total de residentes (entre 70 y 90) ha estado siempre por debajo de la capacidad máxima admisible de 100 plazas. Se han registrado casos de malos tratos, en particular por agentes penitenciarios que suelen emborracharse y profieren amenazas e intimidaciones de todo tipo. El personal educacional destacado del Ministerio de Educación Nacional imparte distintos cursos a los niños, desde la alfabetización hasta clases correspondientes al séptimo grado, pero los niños no tienen la posibilidad de presentarse a los exámenes oficiales. Las actividades de educación física son posibles, pero no están organizadas. Los niños se limitan a jugar al rugby o al fútbol pero, a falta de actividades estructuradas, suelen producirse actos violentos.

1077. El centro de reeducación de Anajanamasina se encuentra a 18 km de Antananarivo en la ruta de Majunga. Se trata de un centro para niños que depende directamente del Ministerio de Justicia. El centro no percibe ninguna asignación para el cuidado de los niños y los gastos de funcionamiento se sufragan con cargo al presupuesto de la administración penitenciaria, de la misma manera que la casa central de Antanimora, lo que explica su financiación deficiente.

1078. El centro tiene una capacidad máxima de 80 plazas, pero el número de residentes ha disminuido, y en diciembre de 1997 sólo había 26 niños.

1079. El programa de asistencia a los menores detenidos está ahora en pleno funcionamiento. Las estructuras sanitarias del centro de Anjanamasina son correctas.

#### **b) Los niños internados en centros**

1080. Por decisión del juez de menores, o por una medida administrativa, o incluso por decisión familiar, se puede brindar protección social a los niños expuestos a situaciones de abandono debido a las deficiencias del entorno familiar y la insuficiencia, sino la inexistencia, de estructuras de acogida, internándolos en centros privados, cuya naturaleza, vocación y organización varían en función de a quiénes están destinados y los medios de que disponen.

1081. Puede tratarse de asociaciones caritativas, centros de acogida establecidos por una o más personas de buena voluntad o instituciones religiosas, y pueden estar destinados exclusivamente a menores del mismo sexo o ser mixtos.

1082. Su número está en aumento, por lo menos en los grandes centros, y es legítimo inquietarse por la protección del interés superior del niño cuando se comprueba que, si bien algunos centros están correctamente administrados y cuentan con personal educacional competente y dedicado, otros están muy mal equipados, tienen una administración desordenada y están dirigidos por personas notoriamente incompetentes.

1083. Esta situación ha atraído la atención de las autoridades competentes, en particular el Ministerio de la Población, la Condición Femenina y la Infancia, y del UNICEF.

1084. Se ha creado un comité encargado de hacer un inventario de los centros, definir las normas respetando las disposiciones de la Convención, y preparar una verdadera carta de los centros estableciendo una reglamentación tipo y modalidades de control, en particular en relación con las condiciones sanitarias, el confort mínimo, la educación y la instrucción, la alimentación y la calidad de los educadores.

1085. El Estado, en asociación con las ONG motivadas, debería establecer una nueva organización que se encargue de las actividades de asistencia y control de los centros.

1086. Un centro de acogida debe constituir un entorno de sustitución en el que el niño reencuentre sus puntos de referencia y los vínculos afectivos que ha perdido, así como un lugar propicio al desarrollo y la reinserción social. En ningún caso debe ser una empresa lucrativa que sacrifique el interés superior del niño.

**c) Penas pronunciadas con respecto a los menores**

1087. En aplicación de la Convención, el menor está exento de responsabilidad, cualquiera que sea el delito de que esté acusado.

**Menores de 13 años**

1088. Aun si se demuestran los hechos, el menor sólo puede ser objeto de una simple medida educativa. El Presidente del Tribunal de Menores ordenará la devolución a la familia, al tutor, a la persona que tenía la custodia o a una persona digna de confianza.

**Entre 13 y 16 años**

1089. El Tribunal de Menores trata en primer lugar de la cuestión de la responsabilidad penal. Si se determina que el menor es responsable, la pena sólo puede llegar a la mitad de la que correspondería si hubiera sido mayor de edad en el momento de la infracción.

**Entre 16 y 18 años**

1090. Si se decide la detención preventiva, el tribunal dicta sentencia de la misma manera que para los menores de 13 a 16 años.

**En caso de delito grave**

**Menores de 13 años**

1091. Sólo pueden adoptarse medidas educativas.

**Entre 13 y 16 años**

1092. Si se determina la responsabilidad del menor, el tribunal pronuncia las siguientes penas:

- Si el delito está castigado con la pena de muerte, trabajos forzados a perpetuidad o deportación, el menor es condenado a pena de prisión de entre 10 y 20 años;

- Si el delito está castigado con la pena de trabajos forzosos durante un período o la reclusión, el menor es condenado a pena de prisión que como máximo llegará a la mitad de la que correspondería si al momento de los hechos hubiera sido mayor de edad.

### **Entre 16 y 18 años**

1093. El menor se acoge a las mismas disposiciones que los menores de 13 a 16 años aunque, por decisión especial y fundada, el tribunal puede desestimar la minoría como exención de responsabilidad.

1094. Sin embargo, en virtud de la Convención, en ningún caso se pronunciará contra un menor de 18 años la pena de muerte.

1095. También puede señalarse que en la práctica los menores siempre pueden beneficiarse de una condena condicional.

1096. Para concluir este análisis de la protección del niño en conflicto con la ley, cabe mencionar que es lamentable que debido a la retirada del Estado de la esfera puramente social y de la relativa inacción de las ONG que constituyen una parte dinámica social civil, la protección de muchos niños en situación particularmente difícil o que usan una estrategia de supervivencia depende únicamente de los jueces de menores, cuyas tareas ya son de por sí considerables.

1097. Entre el niño cuya seguridad física y moral está amenazada y la protección ofrecida por el juez de menores, debería crearse una estructura organizada y coherente de protección social que estuviera a cargo de las colectividades públicas, en colaboración con la sociedad civil.

### **B. Lucha contra la droga**

1098. El Gobierno de Madagascar se ocupa actualmente de crear una importante organización de lucha contra los estupefacientes, si bien ya existía una legislación constituida, por una parte, por los convenios internacionales en que es Parte la República y, por otra, por una legislación local.

1099. La República de Madagascar se adhirió a la Convención de 26 de junio de 1936 para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas, a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

1100. En lo que respecta a la legislación local, cabe citar, entre otros, el Decreto de 12 de noviembre de 1916 que reglamenta la importación, el comercio, la posesión y el uso de sustancias venenosas, en particular el opio, la morfina y la cocaína; y la Ordenanza N° 60-073 de 28 de julio de 1960 que prohíbe el cultivo, la preparación, el transporte, la venta, la posesión y el consumo de cáñamo indio llamado "*rongony*".

1101. Pero la situación ha evolucionado. Aumentó el consumo de drogas, principalmente de *rongony* (cannabis), que pertenece a la categoría de psicotrópicos sedantes. Es un producto muy accesible, tanto en la práctica como desde el punto de vista financiero, puesto que se cultiva localmente. El consumo de cocaína y heroína es más restringido a causa del precio elevado de

esos productos, que sólo una franja acomodada de la población puede adquirir, aunque se observa una tendencia hacia el tráfico.

1102. En cuanto al consumo de drogas entre los niños, según un sondeo efectuado sobre 300 niños, 101 respondieron que sí consumen (30,8%) y 227 que no lo hacen (69,2%). Para más de la mitad (52,7%), la frecuencia del consumo es cotidiana, para el 30,8% ocasional y para el 16,5% semanal.

1103. El consumo y la distribución de *rongony* son corrientes entre los adultos y se extienden a los niños que siguen una estrategia de supervivencia, los niños abandonados, los niños que trabajan y los niños de la calle. El *rongony* presenta además la particularidad de que, consumido en dosis moderadas, sacia el hambre y tiene propiedades curativas para ciertas enfermedades.

### **1. Medidas de protección**

1104. El Gobierno ha iniciado una acción de lucha contra la droga. A tal efecto, el Consejo de Gobierno ha adoptado un decreto sobre la creación de una comisión interministerial de coordinación de la lucha contra la droga. Anteriormente, la elaboración de una política nacional de lucha estaba a cargo de un simple órgano interministerial que dependía del Gobierno, y posteriormente de la Presidencia.

1105. La Comisión recientemente creada está presidida por el Primer Ministro y, en caso de impedimento, por el Ministro de Justicia. Es un órgano decisorio y/o deliberativo encargado de orientar la política elaborada por el Estado en materia de lucha contra la droga. La Comisión cuenta con un Secretario General, elegido por su idoneidad en la esfera de la droga y actividades conexas, que se encarga de preparar y velar por la ejecución de las decisiones que adopta la Comisión.

### **2. Legislación**

1106. El legislador también considera importante la lucha contra la droga. El 4 de octubre de 1997 se promulgó la Ley N° 97-079 relativa al control de las sustancias psicotrópicas y los precursores en Madagascar.

1107. Esta ley consta de tres partes. La primera se refiere a la clasificación y reglamentación del cultivo, la producción, la fabricación y el comercio ilícitos de los estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores.

1108. Todas las plantas y sustancias clasificadas como estupefacientes o sustancias psicotrópicas por los convenios internacionales, o en aplicación de éstos, su preparación y todas las demás plantas y sustancias peligrosas para la salud pública debido a los efectos nocivos que puede producir su uso indebido, se clasifican de la siguiente manera:

Cuadro I: plantas y sustancias de alto riesgo sin interés para la medicina;

Cuadro II: plantas y sustancias de alto riesgo que presentan un interés para la medicina;

Cuadro III: plantas y sustancias de riesgo que presentan un interés para la medicina.

1109. El artículo 9 de la ley prohíbe la producción, la fabricación, el comercio y la distribución, el transporte, la posesión, el ofrecimiento, la cesión a título gratuito u oneroso, la adquisición, el empleo, la importación, la exportación y el tránsito por el territorio nacional de plantas, sustancias y preparaciones que figuran en el cuadro I.

1110. En cambio, el artículo 11 dispone que el cultivo, la producción, la fabricación, el comercio y la distribución, y el empleo de plantas, sustancias y preparaciones de los cuadros II y III necesitan una autorización expresa de la autoridad administrativa competente.

1111. La segunda parte trata de la represión de la producción y del tráfico ilícitos de sustancias bajo control y de las medidas contra el abuso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

1112. A los efectos de la aplicación de las disposiciones de la Ley de 1997, se hace una distinción entre las "drogas de alto riesgo", que son las plantas y sustancias que figuran en los cuadros I y II, las "drogas de riesgo", que son las plantas y sustancias que figuran en el cuadro III, y los "precursores" representados por las sustancias clasificadas en el cuadro IV.

1113. La violación de las disposiciones legislativas relativas a la producción, la explotación y el transporte de drogas de alto riesgo es un delito que se castiga con una pena de trabajos forzados por un período determinado y una multa.

1114. Asimismo, la fabricación, la importación, la exportación, el transporte, la venta y la posesión de precursores, equipo y materiales con el fin de utilizarlos en o para el cultivo, la producción o la fabricación ilícitas de drogas de riesgo constituyen un delito que se castiga con trabajos forzados por un período determinado y una multa de entre 500.000 y 5.000.000 de francos malgaches.

1115. La violación de las disposiciones legislativas relativas al cultivo, la producción, la fabricación, la transformación, la importación, la exportación, la venta y la posesión de drogas de riesgo constituye un delito castigado con pena de prisión de entre cinco y diez años y multa de entre 10.000 y 1.000.000 de francos malgaches.

1116. La ley prevé circunstancias agravantes y circunstancias atenuantes. En efecto, según el artículo 108, se duplicará el máximo de las penas correccionales y se reemplazará la pena de trabajos forzados por tiempo determinado por trabajos forzados a perpetuidad cuando:

- el autor de la infracción pertenezca a una banda organizada o a una asociación de delincuentes;
- el autor de la infracción haya participado en otras actividades ilegales facilitadas por el delito;
- el autor de la infracción ejerza funciones públicas y el delito haya sido cometido mientras ejercía esas funciones;
- la droga haya sido entregada u ofrecida, o su uso haya sido facilitado a un menor, a un discapacitado mental o a una persona que hace una cura de desintoxicación;

- un menor o un discapacitado mental haya participado en la infracción;
- las drogas entregadas hayan provocado la muerte o hayan puesto gravemente en peligro la salud de una o varias personas;
- la infracción se haya cometido en un establecimiento penitenciario, un establecimiento militar, un establecimiento de enseñanza o educación, un hospital o centro de salud, un centro de servicios sociales o en otros lugares en que alumnos y estudiantes realicen actividades educacionales, deportivas o sociales, o que se encuentren a proximidad de esos establecimientos y lugares;
- el autor de la infracción haya agregado a la drogas sustancias que hayan agravado los peligros;
- el autor de la infracción sea reincidente.

1117. Si bien es cierto que la entrega o el consumo de una droga facilitada a un menor o a un discapacitado mental constituye un agravante de las penas, cabe preguntarse si la participación de un menor o de un discapacitado mental en la infracción también constituye un agravante para el menor.

1118. En cuanto a las circunstancias atenuantes, el artículo 109 prevé como eximente la denuncia de la asociación de delincuentes a la autoridad administrativa o judicial, a fin de evitar que se cometa un delito y de identificar a los demás autores.

1119. El artículo 110 prevé circunstancias atenuantes para las personas que, antes de la acción judicial, permitan o faciliten la identificación de otros culpables o, después de iniciada la acción, permitan o faciliten su arresto. En esos casos, la pena se reducirá a la mitad.

1120. Además, la Ley de 1997 prevé la represión del blanqueo de dinero, que se castiga con trabajos forzosos por tiempo determinado y una multa de entre 500.000 y 5.000.000 de francos malgaches.

1121. Por último, la tercera parte de la Ley N° 97-039 trata de la coordinación de la lucha contra el uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. El objetivo es facilitar las investigaciones permitiendo las confiscaciones, las requisiciones de los objetos del delito y el control en los servicios postales. En esta parte, la ley prevé también medidas destinadas a facilitar la identificación del blanqueo.

1122. Para garantizar el pago de las multas y la confiscación de los bienes del condenado, el artículo 130 (segunda parte de la ley) establece que la autoridad judicial competente, a petición del ministerio público, podrá ordenar medidas precautorias sobre los bienes de la persona procesada según las modalidades aplicables en la materia, y corriendo el Tesoro con los gastos pertinentes. A tal efecto, la condena validará el embargo preventivo y permitirá la inscripción definitiva de la garantía.

### **3. Política nacional de lucha contra los estupefacientes**

1123. La Comisión Interministerial de coordinación de la lucha contra la droga se encarga de definir, elaborar, animar y coordinar la política nacional de lucha contra el abuso, la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores.

1124. Se está preparando un plan rector que deberá tener en cuenta la situación geográfica del país, las condiciones económicas y sociales actuales y la incorporación de la República de Madagascar a las actividades internacionales de lucha contra el tráfico de estupefacientes. Es difícil apreciar el alcance de este plan que todavía está en gestación.

1125. En cuanto a los jóvenes, la política nacional debe tener en cuenta dos problemas importantes: el uso de drogas de alto riesgo en ciertos medios acomodados y el consumo, prácticamente corriente en los medios muy modestos, incluso en pequeñas dosis, del *rongony* que, como el alcohol adulterado de bajo precio, hace olvidar las adversidades de la vida y da por unos instantes una sensación de bienestar, pero conduce a los organismos ya fragilizados al deterioro físico, a problemas de personalidad y a la agresividad.

#### **C. El trabajo infantil**

1126. Producto de las crisis socioeconómicas que afectan a todo el mundo, el trabajo infantil no deja de aumentar, en particular en los países en desarrollo. Madagascar no escapa a ese fenómeno. Puede observarse un aumento del número de niños, cada vez más jóvenes, que trabajan en distintos sectores pese a la legislación y reglamentación del trabajo.

##### **1. Legislación existente**

1127. En lo que hace a la protección de los niños, Madagascar cuenta con una legislación y reglamentación del trabajo relativamente completas. La normativa se inspira en gran medida en las normas internacionales del trabajo, en particular las adoptadas por el Estado malgache.

###### **a) Convención**

1128. Las disposiciones del artículo 32 de la Convención reconocen al niño el derecho de ser protegido contra la explotación económica y contra todo trabajo que ponga en peligro su salud, educación o desarrollo.

###### **b) Normas internacionales del trabajo**

1129. En aplicación del principio de la continuidad del derecho y de la sucesión de las convenciones internacionales, son obligatorios en la República de Madagascar los convenios que rigen el trabajo infantil o que contienen algunas disposiciones aplicables a dicho trabajo. Pese a que algunos de ellos son obsoletos y datan de muchos años, es útil recordarlos:

- Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919;
- Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919;

- Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921;
- Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921;
- Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925;
- Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928;
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930;
- Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932;
- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947;
- Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948;
- Convenio sobre la protección del salario, 1949;
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951;
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1951;
- Convenio sobre política social (normas objetivos básicos), 1962;
- Convenio relativo a la igualdad de trato (seguridad social), 1962;
- Convenio sobre la política del empleo, 1964;
- Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965;
- Convenio relativo al examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965;
- Convenio sobre el peso máximo, 1967;
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969;
- Convenio sobre la edad mínima, 1973.

**c) Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño**

**d) Código de trabajo**

1130. Desde su independencia, Madagascar ha tenido tres Códigos de Trabajo: el de 1960, el de 1975 y, por último, la Ley N° 94029, de 25 de agosto de 1995, que entró en vigor mediante el Decreto N° 95715, de 23 de noviembre de 1995.

1131. El Código de Trabajo se aplica a los trabajadores cuyo contrato de trabajo, cualquiera sea su forma, ha de ejecutarse en Madagascar. Todos los empleados, independientemente de su condición o sector de actividad, observarán las disposiciones de dicho código (art. 1). No se

consideran trabajadores en el sentido del Código de Trabajo los menores que ayudan en el trabajo de sus padres (párrafo 4 del artículo 1). La edad mínima de contratación es 14 años. Los menores de 14 años no pueden ser empleados en ninguna empresa, ni siquiera como aprendices, sin la autorización del inspector de trabajo, quien decidirá en función de las circunstancias locales; el trabajo no debe ser perjudicial para la salud ni el desarrollo normal del niño (art. 100).

1132. Es obligatorio el examen médico previo para que un niño o adolescente sea admitido en un empleo.

1133. El trabajo efectivo de los menores y aprendices menores de 18 años no debe exceder de 8 horas diarias o 40 horas semanales (art. 95).

1134. El descanso diario de los niños debe ser por lo menos de 12 horas consecutivas (art. 92).

1135. Está prohibido emplear a mujeres, y con más razón a niños, en un trabajo de noche, en particular en fábricas, plantas, minas y canteras, obras de construcción, talleres y dependencias. Sin embargo, puede obtenerse una excepción a esta norma mediante autorización del Ministro de Trabajo, después de una investigación del inspector de trabajo sobre las condiciones de empleo.

1136. El derecho a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación en materia de trabajo está reconocido a los discapacitados (arts.102 a 106).

1137. El contrato de aprendizaje está previsto en el artículo 126.

**e) Ley N° 94-026 de 17 de noviembre de 1994 sobre la creación del Código de Protección Social**

1138. Esta ley crea un sistema nacional de protección social descentralizado. El sistema procura que cada ciudadano goce de un "mínimo de prestaciones sociales en consonancia con la dignidad humana". Esta ley no ha sido todavía objeto de un decreto de aplicación.

**f) Ley N° 94-027 de 17 de noviembre de 1994 sobre la creación de un Código de Higiene, Seguridad y Medio Ambiente del Trabajo**

1139. La ley introduce medidas de higiene y seguridad que protegen individual y colectivamente la vida y la salud de los trabajadores. Pero sólo se refiere al trabajo estructurado, cuando la mayor parte de los niños que trabajan, tanto en las zonas urbanas y suburbanas como en las rurales, lo hacen en el sector no estructurado. En las grandes ciudades, es artificial la distinción entre el niño que vive de la calle y el niño que vive en la calle.

1140. El niño que vive de la calle sigue formando parte de una familia frágil que vive en la pobreza absoluta pero que proporciona una estructura de acogida. Ya se trate de una niña o un niño, tiene entre 5 y 12 años y no está escolarizado. Obtiene en la calle tanto un trabajo para él o su familia (mendicidad, acarreo, venta de pequeños objetos) como su alimentación. Con frecuencia, la familia confía el cuidado de los hermanos menores a las niñas quienes deben llevarlos en brazos mientras mendigan.

1141. Las condiciones de higiene y salud de los niños que viven en la calle son más que precarias. El niño ha sido moral y materialmente abandonado por su familia y ha perdido todo contacto permanente con su grupo social de origen. Son mayores que los niños que viven de la calle. Las niñas practican ocasionalmente la prostitución. La calle proporciona a la vez un trabajo ocasional y comida obtenida al azar mediante la rapiña o la caridad de los transeúntes.

1142. El entorno (callejuelas, cabañas, jardines de plazas) proporciona un lugar para vivir en la estación cálida, pero expone a los niños a los rigores climáticos, a la violencia de los adultos, o a accidentes o enfermedades que los dejan sin recurso alguno. Su tiempo libre lo pasan en salas de video mal controladas que ofrecen películas violentas o para adultos. Buscan en pandilla el sueño y la evasión consumiendo bebidas alcohólicas adulteradas y cáñamo indio. Ocasionalmente, encuentran trabajo como guardias de estacionamiento, acarreadores en los mercados populares, ayudantes de mecánico, vendedores a domicilio por cuenta de negocios o hipermercados, o realizan tareas domésticas en los bares, pequeños hoteles o tabernas, sobre todo en las zonas suburbanas.

1143. Una característica común de los niños de la calle es su espíritu de independencia y su rechazo a ser admitidos en estructuras de desarrollo comunitario o de acogida. La calle para ellos es un símbolo de libertad y un lugar donde pueden expresar cierta alegría de vida, por lo que es realmente difícil llegar a esos niños y lograr que confíen en los demás. No obstante, se ha avanzado en esa dirección, en particular gracias a iniciativas de desarrollo comunitario en algunos barrios iniciadas por ONG muy motivadas. En cambio, las operaciones de "recogida" colectiva y de alojamiento en condiciones poco confortables y precarias han terminado siempre en fracasos y han causado en algunos niños verdaderos traumatismos.

## **2. Programa de mejoramiento de la situación de los niños trabajadores en Madagascar**

1144. En 1996/97, el Gobierno malgache tomó conciencia de la magnitud del fenómeno del trabajo infantil e inició una campaña de envergadura en el marco del programa IPEC (Programa internacional para la eliminación del trabajo infantil). Creado en 1991, el IPEC recibe fondos provenientes de unos 12 países donantes, entre ellos Francia, que acordaron financiar y apoyar distintos programas de acción relativos al trabajo infantil en Madagascar. Este programa procura eliminar el trabajo infantil en el mundo. Mientras se persigue este objetivo a muy largo plazo, el programa apunta a mejorar sus condiciones de trabajo.

1145. En marzo de 1997, el Ministro de la Función Pública, el Trabajo y las leyes sociales y el representante de la Organización Internacional del Trabajo en Madagascar firmaron el documento del proyecto MAG/97/MO1/FRA financiado por Francia por una duración de tres años y un monto de 210.000 dólares. El organismo de ejecución es el programa IPEC de la OIT. El proyecto beneficiará a niños trabajadores de entre 7 y 14 años de edad.

1146. El objetivo principal del proyecto es colaborar con el Gobierno de la República de Madagascar en la elaboración de un plan nacional de acción sobre el trabajo infantil.

**a) Estudios e investigaciones**

1147. Antes de elaborar ese plan, fue necesario realizar estudios e investigaciones. En junio de 1997 se realizó un primer estudio por investigadores del proyecto MADIO con el objeto de obtener información sobre los principales factores determinantes del trabajo infantil y su impacto en la escolarización. Ese estudio, titulado "Le travail des enfants à Madagascar: un état des lieux", fue realizado por el UNICEF, a pedido del proyecto IPEC de la OIT para que sirviera de base a investigaciones más a fondo sobre los niños que trabajan. Esas investigaciones estarán a cargo de un equipo multidisciplinario. En 1997, se creó un equipo multidisciplinario compuesto por tres personas (un inspector del trabajo, un médico y un animador de una ONG que se ocupa de niños en situación difícil) en cada una de las seis provincias de Madagascar.

1148. A raíz de esas investigaciones realizada por equipos multidisciplinarios, se efectuaron 2.649 entrevistas y se recibieron las observaciones de niños trabajadores en los siguientes sectores:

- 33,3%: sector agropecuario, silvícola y pesquero;
- 11,6%: minas, piedras preciosas, canteras;
- 17,5%: industrias alimentaria, maderera, textil y de fabricación de ladrillos;
- 13%: trabajo doméstico;
- 24%: comercio y servicios.

**1149. Desglose de los niños que trabajan por grupos de edad**

13 y 14 años:	48,2%
10 a 12 años:	38%
7 a 9 años:	13%
Menores de 7 años:	1,5%

**1150. Desglose de los niños que trabajan por sexo**

Niños: 62%  
Niñas: 38%

**1151. Condición social de los niños que trabajan**

El 61% de los niños vive normalmente con sus dos progenitores, pero debe trabajar por distintas razones: familia numerosa (el 80% de ellos tiene entre tres y nueve hermanos), salud deficiente de los padres, etc;

El 22% vive en un hogar monoparental, encabezado en general por la madre;

El 17% vive con otros parientes o sin ninguna familia cercana.

Los ingresos familiares del 85% de ellos son irregulares o precarios, y el 6% de los niños proviene de familias que viven en la indigencia.

**1152. Ramas de actividad en la que trabajan los niños (por orden de importancia creciente)**

Agricultura;

Trabajo doméstico;

Industrias extractivas (canteras, salares);

Industrias manufactureras diversas;

Ganadería;

Transporte y mantenimiento;

Comercio (vendedores no ambulantes);

Pequeños oficios de la calle (venta a domicilio, lustrabotas, limpieza, jardinería);

Pesca (tradicional, artesanal);

Metalurgia (taller mecánico);

Silvicultura (explotaciones forestales);

Actividades marginales;

Restaurantes.

**1153. Principales problemas y riesgos**

Falta de medidas de prevención médica (97%);

Ninguna medida de protección individual durante el trabajo (94%);

Ningún aprendizaje de oficios (trabajos manuales sin ninguna esperanza de promoción social) (83%);

Estado de dependencia total del empleador (explotación abusiva, sobrecarga de trabajo) (71,5%);

Acarreo de cargas excesivas (5 kilos y más de 10 kilos) (60%);

Largas horas de trabajo (63,5%);

Posturas de trabajo incómodas y muy cansadoras (62%);

Condiciones climáticas penosas (insolación, enfriamientos bruscos) (51%);

Exposición al humo y al polvo de los lugares de trabajo (26%);

Riesgo de sufrir actos violentos (heridas, dolores físicos o morales) (23%).

#### 1154. **Condiciones que se estiman intolerables**

- Entorno natural y medio ambiente de trabajo peligrosos:
  - Condiciones climáticas penosas;
  - Utilización de materias primas tóxicas;
  - Manipulación de productos peligrosos.
- Tiempo de trabajo excesivo, sueldo insuficiente:
  - Jornada de trabajo de más de 10 horas;
  - Remuneración inexistente o insuficiente: una décima, a veces una veinteava, parte del salario mínimo garantizado oficial.

#### 1155. **Efectos del trabajo infantil en la salud**

Se han observado algunas afecciones entre los niños trabajadores, en particular los que prestan servicios en condiciones que se estiman intolerables, a saber:

- Enfermedades digestivas;
- Traumatismos, contusiones, quemaduras;
- Dermatitis;
- Paludismo;
- Lumbago, dorsalgia;
- Insuficiencia de peso;
- Afecciones oculares;
- Enfermedades de transmisión sexual;
- Toxicomanía.

**b) Seminarios**

1156. Además de las investigaciones, fue necesario organizar seminarios. Entre julio de 1997 y abril de 1998 se realizaron tres seminarios para reunir las informaciones recibidas, evaluar y comprender los resultados por sectores de las condiciones de trabajo de los niños, hacer hincapié en las situaciones inquietantes que justifican la adopción de medidas prioritarias y elaborar el plan nacional de acción y seis planes sectoriales.

**Plan nacional de acción**

1157. • Lucha contra la pobreza y el subdesarrollo rural;
- Mejoramiento del sistema educacional y de aprendizaje;
  - Protección social;
  - Sensibilización y formación.

**Planes sectoriales**

1158. • Niños trabajadores en zonas rurales (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca);
- Industrias extractivas;
  - Industrias manufactureras (metalurgia, mecánica, maderera, fabricación de ladrillos, construcción);
  - Niños que trabajan en tareas domésticas;
  - Niños que trabajan en restaurantes y en el comercio;
  - Niños que ejercen actividades diversas.

1159. Para coordinar los distintos programas se ha creado un Comité Directivo Nacional, compuesto por departamentos ministeriales y ONG, a fin de coordinar y aprobar los distintos programas nacionales de acción sobre el trabajo infantil durante por lo menos tres años. El Comité, que está en funcionamiento, se reúne regularmente y se ha designado un coordinador nacional.

**D. Niños pertenecientes a minorías**

1160. La civilización malgache es fuertemente hostil a todo espíritu de discriminación en cualquiera de sus formas. Según la Constitución, "los nacionales gozarán de los mismos derechos y libertades fundamentales, que están protegidos por la ley sin discriminación fundada en el sexo, el grado de instrucción, la forma, el origen, la raza, las creencias religiosas o la opinión" (art. 8).

1161. Además, el Código de Nacionalidad está fundamentalmente basado en la nacionalidad de origen y sus disposiciones son sumamente amplias gracias a las posibilidades de naturalización.

1162. Si bien en Madagascar han abundado los problemas sociales, la historia del país no ha conocido guerras civiles que pudieran haber dado lugar a la exclusión o la hostilidad hacia las minorías.

1163. Por último, el carácter insular del país contribuye a acercar a las poblaciones y a absorber o asimilar las pequeñas minorías, por lo que hay pocos problemas en relación con los niños pertenecientes a minorías.

1164. No obstante, cabe señalar en primer lugar el caso de las minorías provenientes del exterior. Pese a la insularidad, puede haber minorías provenientes del exterior que se esfuerzan por integrarse en una vida autóctona pero que a veces son objeto de desconfianza o exclusión debido a sus orígenes. Es el caso, en particular, de:

- Minorías africanas, refugiados o personas que llegan al país para huir de las dificultades en su región de origen;
- Minorías de origen indio o paquistaní que en algunos casos viven en el país desde hace varias generaciones, aunque mal integrados, y que se enfrentan con frecuencia a la población local;
- Comunidades asiáticas, en particular chinos, instalados a menudo desde hace varias generaciones e integrados fácilmente a la población malgache;
- Minorías de origen árabe instaladas desde tiempos históricos y completamente asimiladas a la nacionalidad malgache (por ejemplo, los comoranos).

1165. La población malgache está constituida por un 99,8% de personas de nacionalidad malgache y un 0,2% de extranjeros; el 33% de los extranjeros es europeo, el 29% asiático y el 27% africano.

1166. En segundo lugar, merece señalarse el caso particular de los antiguos esclavos. La historia de Madagascar revela que la esclavitud también ha existido entre la población local. Se trataba de un régimen en el que los esclavos se veían privados de las prerrogativas personales reconocidas a la persona. La esclavitud fue abolida en 1896. Constituyó un medio de expansión para los grandes reinos malgaches y un elemento fundamental de la estructura social de la sociedad precolonial. La abolición en sí misma plantea enigmas en lo que respecta a su aplicación: ¿cómo se la ha aplicado? ¿Cómo se ha resuelto la cuestión de dar a los esclavos un trabajo y qué destino se ha dado a los bienes que poseían? ¿En qué medida subsiste la esclavitud (en las relaciones de los amos y del esclavo o como línea de demarcación social)?

1167. Los antiguos esclavos, y posteriormente sus descendientes, a menudo aislados y desposeídos de sus raíces locales, se dispersaron en los grandes centros de determinadas regiones. Pero gradualmente se integraron a la sociedad y son ciudadanos malgaches con todos los derechos.

1168. Con todo, algunas categorías de niños sufren todavía los efectos de muy antiguas costumbres de exclusión que han sobrevivido, aunque en ningún caso esto afecta a sus derechos fundamentales y a su integración en la sociedad.

## CONCLUSIÓN

1169. Si se hace una comparación con el informe preparado en 1993, se observan indudables progresos en las siguientes esferas:

- Establecimiento de estructuras de protección anunciadas o presentadas bajo forma de proyectos;
- Difusión y mejor conocimiento de la Convención;
- Perfeccionamiento del análisis de distintos conceptos contenidos en la Convención, cuyo campo de aplicación y efectos en el contexto malgache era necesario estudiar, por ejemplo, la definición de niño que debe protegerse, los malos tratos, el trabajo infantil, las responsabilidades que incumben a los padres y el grupo familiar, la magnitud de los problemas en relación con el derecho del niño a la salud y a un entorno sano, las disparidades regionales, la actualización necesaria de las normas legislativas;
- Movilización de la sociedad civil.

1170. No obstante, hay que reconocer que todavía es necesario seguir avanzando en esferas fundamentales, como la salud y el bienestar del niño, la escolarización efectiva y la protección de los niños en situación particularmente difícil.

1171. En el presente informe se ha tratado de destacar las actividades recientemente iniciadas, los programas establecidos y los proyectos oficialmente anunciados.

1172. Ahora bien, la aplicación de la Convención, en cuanto a logros concretos, deberá formar parte de una acción nacional de mayor alcance encaminada a lograr:

- Una real mitigación de la pobreza;
- El cese de la degradación del medio ambiente;
- Progresos concretos en la economía nacional y regional;
- El fortalecimiento de las capacidades de gestión y organización del Estado y sus elementos constitutivos, el establecimiento de un estado de derecho y una buena gestión de los asuntos públicos.

-----