

6. Las reformas institucionales con enfoque de niñez y adolescencia

Las reformas institucionales que resultan en contextos transicionales, como los demás mecanismos, deberán estar fundamentados en el interés superior de los NNA y demás disposiciones de la CDN. Si bien las reformas institucionales, a diferencia del resto de instrumentos de JT, no implica necesariamente un contacto directo con los NNA, su objetivo deberá estar trazado de tal forma que se armonice con las obligaciones jurídicas en materia de derechos de los NNA y que esté acorde con los objetivos de la JT.

En escenarios postconflicto, para adoptar reformas que estén conformes a los estándares internacionales de derechos humanos y que de esta forma se traduzcan en el bienestar para los NNA, se tendrá que mirar al pasado, entender las causas que originaron las violaciones y proponer reformas que sean pertinentes para enfrentar las causas y que, asimismo, garanticen la no repetición de los hechos.

Las vulneraciones a los derechos de los NNA y las oportunidades que perdieron a causa de ellas, se tendrán que contemplar a la hora de formular reformas institucionales. Por ello, sectores como la educación, la salud y los sistemas de protección social son clave. En relación con el sistema de protección social, las medidas para mejorar su servicio y cobertura son esenciales para atender las necesidades de los NNA víctimas. Se deben tener en cuenta programas de atención psicosocial y de atención en salud física y mental para la formulación de la política pública y los planes de desarrollo. Las reformas al sistema de salud deberían además incluir medidas preventivas concretas para NNA, tales como, programas de vacunación, salud sexual y reproductiva, salud nutricional, educación para la salud, entre otras.

Por otra parte, las estrategias sociales, políticas y económicas inclusivas, contribuirán a que las estructuras que facilitaron las violaciones de los derechos de los NNA puedan reemplazarse por unas que funcionen y propicien la garantía de sus derechos. Así, las reformas institucionales con enfoque de niñez y adolescencia deberán promover la consolidación de entornos protectores que favorezcan una vida libre de violencias para los NNA. Por supuesto, esto supondrá que el Estado y sus instituciones promuevan y velen por sus derechos.

A continuación, se revisarán de manera específica tres tipos de reformas institucionales que resultan particularmente pertinentes para la protección de los derechos de los NNA: las reformas en educación, las reformas legales y del sector judicial, y las reformas al sector de seguridad.

6.1. Las reformas en educación

En los últimos años, los académicos y profesionales del campo de la JT han empezado a resaltar que la educación podría ejercer un rol determinante en las dinámicas de los conflictos armados. La educación puede perpetuar la discriminación y las desigualdades, a través de la validación de discursos segregacionistas o de odio, o convertirse en un canal de transmisión de propaganda que incite a la intolerancia (como el caso de Chipre, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Sudáfrica) ¹⁰⁴; e inclusive, mantener un status quo adulto-céntrico que permita la vulneración de los derechos de los NNA de manera generalizada.

Por ello, las reformas en el sector de la educación en el contexto de escenarios transicionales tienen el potencial de convertirse en instrumentos para crear una nueva y crítica conciencia social acerca de los hechos que sucedieron y sentar las bases para que no vuelvan a ocurrir. En este sentido, las recomendaciones proferidas por diversos informes finales de las comisiones de la verdad, la educación en derechos humanos y para la paz, y las modificaciones curriculares y estructurales del sistema educativo, son aspectos esenciales al momento de formular y poner en práctica las reformas educativas.

6.1.1. La educación en derechos humanos y para la paz

La educación tiene un gran potencial para fortalecer los objetivos de la justicia transicional, especialmente los objetivos finales planteados por de Greiff: la reconciliación y la democracia. En una sociedad posconflicto, la educación tiene la tarea de mejorar la capacidad de los ciudadanos, particularmente de NNA, para desarrollar el pensamiento crítico acerca del presente y así anticipar y construir un mejor futuro ¹⁰⁵.

La educación en derechos humanos y para la paz dirigida a NNA, contribuiría a la transformación social en la medida en que es un insumo primordial para la reconstrucción posterior a un conflicto armado. También haría un aporte significativo a la reconciliación, la preservación de la memoria histórica, el fortalecimiento de la democracia y la construcción de paz. De ahí, que promover una cultura de respeto de los derechos de los NNA y fomentar su participación e inclusión en procesos políticos, a través de la educación, son componentes elementales para renovar los valores democráticos en la sociedad.

6.1.2. Las reformas curriculares

Las sociedades que terminan un conflicto deberán enfrentar el legado de las violaciones graves a los derechos humanos y revisar el papel que desempeñó el sistema educativo, con el propósito de llevar a cabo las reformas que sean

104. Véase en APTEL, C. y LADISCH, V., *Through a new lens: a child-sensitive approach to transitional justice*, Op.cit, p.34.

105. FRISANCHO, S. y REÁTEGUI, F., "Moral Education and Post-war Societies: The Peruvian Case," en *Journal of Moral Education*, Vol.38, Núm.4, 2009, p.422.

necesarias para evitar que vuelvan a ocurrir hechos violentos. Se podrían requerir modificaciones al currículo y de tipo estructural (garantizar el acceso a la educación de NNA, reconstrucción de escuelas, capacitación y entrenamiento a maestros en derechos de los NNA, reformas pedagógicas, entre otras).

Las reformas curriculares son un tema central, debido a que el currículo escolar comprende lo que se enseña y cómo se enseña. Los contenidos que se enseñan en las escuelas son un reflejo de los valores y prioridades que tiene la sociedad. Por lo tanto, la revisión y adecuación del currículo aportaría para que los NNA y la sociedad en general tuvieran conciencia acerca de los principios de los derechos humanos, interrumpiendo los ciclos de violencia, transformando una cultura escolar autoritaria en una cultura participativa basada en derechos y promoviendo de esta forma entornos protectores para los NNA.

Los derechos humanos y la cultura de paz deberán hacer parte de los contenidos curriculares de la educación primaria, secundaria y universitaria. Los NNA necesitan conocer la historia del conflicto armado, así como las narrativas e identidades de los distintos grupos que hacen parte de una nación y quienes pudieron sufrir graves crímenes durante la guerra. En escenarios de posconflicto, la cohesión social es vital y por este motivo los NNA deberán apropiarse de conceptos como justicia, memoria, verdad, reparación, participación, democracia, ciudadanía, convivencia, así como identificar los roles que podrían ejercer en el presente y futuro de su país.

En países en donde se desarrollan comisiones de la verdad, luego de una investigación rigurosa como estas suelen llevar a cabo, se logran identificar los factores que permitieron y facilitaron la comisión de los graves hechos de violencia. Y es en la parte final, la de recomendaciones, en donde se exponen las propuestas que intentarán resarcir las graves consecuencias de los crímenes que se cometieron, siendo las reformas institucionales uno de los recursos más utilizados. Por esto, la identificación de las causas y los vacíos que permitieron los crímenes cometidos contra los NNA y la formulación de recomendaciones de reformas institucionales, entre esas a la educación, son elementos fundamentales para preservar y proteger los derechos de los NNA.

Incorporar los hallazgos de las comisiones de la verdad en el currículo es un gran reto que se configura como crucial al momento de promover la democracia, la ciudadanía, el respeto y la construcción de paz entre los NNA y la sociedad en general. Esto implica que se deberá realizar un trabajo conjunto con las instituciones del sector educativo, para garantizar que estas reformas se diseñen adecuadamente y que se incluyan mecanismos de seguimiento a su implementación.

Por su parte, en escenarios de escasez de recursos, como los que se propician en la etapa de reconstrucción postconflicto, existe la posibilidad de focalizar las acciones. Como lo anota Cole y Barsalou, las reformas pedagógicas, es decir la forma cómo se enseña la historia, deberían ser prioritarias en la revisión

curricular, especialmente cuando los recursos son escasos¹⁰⁶. Si se quieren tener efectos positivos al momento de enseñar sobre un pasado violento, se tendrá que realizar con un enfoque sensible y adaptado al conflicto (imparcial y de forma responsable) para evitar humillaciones, discriminaciones o favoritismos de uno u otro grupo¹⁰⁷.

6.2. Las reformas legales y del sector judicial

Los Estados deberán firmar y ratificar los tratados sobre derechos humanos, para luego cumplir así con las obligaciones internacionales que se desprenden de estos, particularmente en cuanto a la protección de los derechos de los NNA. Es así, que las reformas legales incluyen garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos de los NNA a nivel convencional, al igual que a través del establecimiento de las instituciones competentes para el cumplimiento de los derechos de los NNA a nivel nacional y local.

Las leyes nacionales tendrán que definir y criminalizar los actos prohibidos por el derecho internacional, especialmente los que se cometan contra NNA, como el reclutamiento y la utilización de NNA en grupos armados, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, la violencia sexual y la esclavitud. Asimismo, se tendrán que tomar medidas específicas para combatir la violencia basada en género contra niñas y adolescentes, definiendo y criminalizando estos hechos, y asegurando que los Estados cuenten con la capacidad técnica y operativa para enfrentar estos crímenes.

En el sistema judicial también tienen cabida reformas enfocadas en la garantía de derechos de los NNA. En primer lugar, y acorde con lo que se expuso anteriormente, el sistema judicial deberá priorizar los casos de delitos cometidos contra NNA y disponer toda su capacidad para la administración de justicia. En segundo lugar, se deberá contar con un sistema de justicia penal para adolescentes, que sea respetuoso de sus derechos y que esté basado en métodos alternativos y de justicia restaurativa que promuevan la rehabilitación y la reintegración.

Este sistema deberá estar fundamentado en el interés superior, en los principios rectores de la CDN y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, y deberá asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales de justicia para menores de edad, por ejemplo, la renuncia de la persecución penal para personas menores de 18 años por crímenes de guerra, de lesa humanidad y genocidio establecido en el Estatuto de Roma. Medidas como el entrenamiento de los operadores judiciales en la CDN y en temas de género serán fundamentales para fortalecer el sistema judicial.

106. COLE, E. y BARSALOU, J., *Unite or Divide? The Challenges of Teaching History in Societies Emerging from Conflict*, USIP, Informe Especial 163, Washington, 2006, p. 10.

107. RAMÍREZ-BARAT, C. y DUTHIE, R., *Education and transitional justice. Opportunities and challenges for peacebuilding*, Op.cit., p.15.

6.3. Las reformas al sector de seguridad

Todas las instituciones del Estado, incluyendo el sector de seguridad, deberán velar por los derechos de los NNA y contribuir a la consolidación de entornos protectores para ellos. Esto implicará reformas al interior de las fuerzas armadas (ejército, policía, fuerza naval) y el sistema penitenciario (en el caso que este sea el encargado del sistema de responsabilidad penal para adolescentes) para asegurar el respeto de los derechos de los NNA y modificar lineamientos y prácticas que hayan favorecido la vulneración de sus derechos.

El entrenamiento y la sensibilización del personal serán esenciales para que sus instituciones sean respetuosas de los derechos de los NNA. Sin embargo, estas no serán suficientes. Algunas medidas que resultarían complementarias serían mecanismos de estímulos por la integridad y el buen desempeño, y métodos eficientes de administración y supervisión ¹⁰⁸. Igual de importante será fortalecer los instrumentos para la rendición de cuentas, la descalificación y los procedimientos de reclamaciones.

Por otra parte, los programas de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) a nivel internacional han establecido parámetros y marcos de acción claros para su implementación. En muchos casos, no se diferencia entre los NNA y los adultos, lo que ha resultado en desconocimiento de sus derechos, necesidades, perspectivas e intereses. No obstante, los académicos y profesionales del campo, han iniciado a especializarse en atender de manera diferencial no solo a los NNA por el curso de vida en el que se encuentran, sino también por sus particularidades de género.

Para el caso de los NNA, el proceso de reintegración deberá ir acompañado de un reconocimiento de que el delito de reclutamiento los convirtió en víctimas del conflicto y por lo tanto debe haber un proceso de reparación. Independientemente de dónde se ubique el programa en la estructura del Estado (sector de derechos humanos para el caso de la reparación, o sector de seguridad para el caso de DDR), lo importante es que el diseño programático responda a un reconocimiento explícito de la violación a los derechos humanos del NNA que fue reclutado, de la intención del Estado por resarcir el daño y reestablecer sus derechos, de enfocarse en acciones que permitan sobreponerse a las consecuencias de los hechos violentos, y potenciar sus posibilidades de desarrollo socio-económico que les permita tener una perspectiva optimista de su futuro, del de su familia y de su rol en la sociedad.

6.4. Experiencia internacional: el caso del Perú

El 28 de agosto del año 2003 se entregó al país el Informe Final de la CVR. Los nueve tomos del análisis de las causas y consecuencias del conflicto armado interno vivido en el Perú, pusieron en evidencia la gravedad y magnitud de las violaciones de los derechos humanos. La violencia impactó de manera desigual

108. O'NEILL, W., Police Reform and Human Rights: A HURIST Document, UNDP, Nueva York, Julio, 2004, p. 3.

en distintos ámbitos geográficos y en diferentes estratos sociales del país, y existió una visible relación entre la situación de pobreza y exclusión social y la posibilidad de ser víctima de la violencia.

Los hallazgos de la CVR permitieron demostrar que la educación tuvo una estrecha relación con el conflicto. Por una parte, el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) tuvo su origen en el campus de la Universidad de San Cristóbal de Huamanga, en Ayacucho, donde el líder de este movimiento subversivo, Abimael Guzmán, se desempeñaba como profesor. Asimismo, Sendero Luminoso puso su mirada en los profesores universitarios y de escuelas y colegios, para reclutar a través de ellos a los jóvenes y difundir su ideología. Así, una pedagogía autoritaria basada en el aprendizaje y la obediencia facilitó el dogmatismo de la agrupación terrorista y la relación de los jóvenes con esta, razón por la cual el Estado estigmatizó las instituciones educativas y a los profesores, llevando a cabo una persecución abierta contra ellos ¹⁰⁹. Por otra parte, el Estado fue encontrado responsable por haber descuidado la educación pública “en medio de un conflicto que tenía al sistema educativo como importante terreno de disputa ideológica y simbólica” ¹¹⁰.

Por lo anterior, en el informe final de la CVR se recomendaron específicamente reformas educativas que tuvieron como objetivo general asegurar una educación de calidad, que promoviera valores democráticos; el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales.

Entre estas reformas se pueden mencionar las transformaciones hacia una política educativa respetuosa de la dignidad humana; el establecimiento de un plan de estudios que tuviera como propósito una formación integral y alejar a los NNA de la violencia; la promoción de una educación en el respeto a las diferencias étnicas y culturales; reforzar las instancias de participación y democratización de la escuela; promover una disciplina que se desprenda de una gestión democrática, permita la autonomía y el crecimiento personal del ser humano; la atención urgente a la población más vulnerable: empezar por los más pequeños en las zonas más necesitadas; impulsar un plan de alfabetización con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales; redefinir la educación en cuanto a contenidos, metodologías y cobertura, en función de capacidades de acceso al mercado laboral, poniendo énfasis en la población rural; y devolver la dignidad y dar calidad a la escuela rural ¹¹¹.

109. Véase COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Tomo III, Capítulo 3, el sistema educativo y el magisterio, Lima, 2003, pp.551-602.

110. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ, Hatun Willakuy: Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Segunda edición, Lima, 2008, p.459.

111. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Tomo IX, Capítulo 2, reformas institucionales, pp.133-138.

En tal sentido, se firmó un acuerdo a finales del 2003 entre la ONG Instituto de Defensa Legal (IDL) y la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) para desarrollar el proyecto “Recordándonos”, con el objetivo de diseñar materiales educativos que contribuyera a formar una nueva memoria oficial que restableciera los valores democráticos planteados en el informe de la CVR y para promover un debate nacional que involucrara a los diferentes sectores del país. Los materiales consistían en cartillas escolares para primaria y secundaria (organizadas por ciclos de estudio) y manuales para docentes. En el 2004 se finalizó la primera versión de los materiales y en el 2005 la segunda, basados en los hallazgos de la CVR. Se llevó a cabo un ejercicio de pilotaje obteniendo como resultado, en términos generales, una respuesta positiva.

Sin embargo, solo hasta finales del año 2005 el Ministerio de Educación se involucró parcialmente en la revisión de los materiales. Funcionarios expresaron preocupación, entre otras razones, por cómo se caracterizó el rol de la policía y los militares, puesto que siendo funcionarios del Estado (del Ministerio de Educación), no podrían presentar abiertamente información en contra de este. Hubo oposición en contra de los materiales por parte de funcionarios y sectores del gobierno, especialmente de los militares, oposición que se agudizó con el segundo periodo presidencial de Alan García (2006-2011), quien tenía deudas importantes en materia de derechos humanos y quien fue encontrado responsable de graves violaciones según las investigaciones de la CVR por hechos ocurridos durante su primer mandato presidencial (1985-1990).

En consecuencia, las dinámicas políticas significaron obstáculos importantes para la implementación del material de “Recordándonos” y su intención de ser aprobados por el Ministerio de Educación como parte del currículo nacional. En relación con los retos técnicos, la ausencia de este ministerio durante todo el proceso, tanto para la revisión de los materiales como para la implementación del piloto, derivó en una falta de compromiso para resolver asuntos técnicos y presupuestales que le correspondían como entidad encargada de la educación en el Perú. Finalmente, el mandato de la CVR no se llevó a cabo. Unos primeros e importantes esfuerzos técnicos y financieros fueron realizados por parte de la sociedad civil y la cooperación internacional, pero no fueron aprovechados por el Estado que se constituyó en el gran ausente ¹¹².

6.5. Algunas reflexiones finales

Para garantizar que los NNA y sus derechos sean tenidos en cuenta en las reformas institucionales contempladas, será esencial la coordinación entre los diferentes sectores que implementan medidas de JT y aquellos involucrados en las reformas. Ello implica que deberá establecerse una articulación de manera temprana, para asegurar la participación y protección de los NNA en dichos procesos. Tal como lo establecieron un grupo de académicos especializados

112. Para información sobre el proyecto Recordándonos véase PAULSON, J., “Truth Commissions and national curricula: the case of Recordándonos in Perú” en PARMAR, S. et al. (eds.), *Children and Transitional Justice. Truth-telling, accountability and reconciliation*, Harvard University Press, 2010, pp.327-364.

en JT y NNA, una participación genuina y significativa de los NNA en las reformas institucionales podrá fortalecer los entornos protectores y contribuir a la prevención de la repetición de la violencia y el conflicto ¹¹³.

De hecho, procesos penales, de esclarecimiento de la verdad y de reparaciones, sin un cambio institucional amplio y sistemático por medio del cual las entidades, especialmente las estatales, respeten los derechos de los NNA, resultarán poco sostenibles en cuanto a garantías de no repetición. Asimismo, reformas institucionales que se diseñen sin la participación de las agencias de protección de la niñez y la adolescencia, y la participación directa de los NNA, tendrán mayores posibilidades de enfrentar dificultades técnicas y operativas.

Las comisiones de la verdad se configuran en el mejor mecanismo para recomendar reformas institucionales específicas para el cumplimiento de los derechos de los NNA y su bienestar. Además, a través de sus metodologías participativas, se convertirán en un espacio propicio para escuchar sus opiniones acerca de las reformas institucionales proyectadas. Aunque numerosas reformas recomendadas por las comisiones de la verdad han estado dirigidas al sector de la educación, otras como la adopción de normas relativas a la protección de sus derechos (la implementación local de las disposiciones de la CDN y la firma y ratificación de tratados internacionales y regionales), la criminalización de los delitos cometidos en contra de los NNA, la asistencia técnica en materia de protección de NNA, el entrenamiento institucional sobre derechos de los NNA (especialmente a las entidades del sector de seguridad), la consolidación de los sistemas sociales y de salud, y el fortalecimiento de grupos infantiles y juveniles, son igual de importantes.

El potencial transformador de la educación hace que los cambios en este sistema, que tengan como objetivo combatir la discriminación y la desigualdad que pudieron dar origen al conflicto, se constituyan en uno de los tipos de reformas con mayores oportunidades para la promoción de los derechos de los NNA y contribuir a la no repetición de la violencia. La educación, además de reafirmar los derechos humanos y sus principios, permite abordar las nuevas narrativas que se han construido a partir de la guerra, y que requieren ser escuchadas y reconocidas para fomentar la convivencia y la construcción de paz.

113."Key Principles for Children and Transitional Justice: Involvement of Children and Consideration of Children's Rights in Truth, Justice and Reconciliation Processes" en PARMAR, S. et al. (eds.), Children and Transitional Justice. Truth-telling, accountability and reconciliation, Harvard University Press, 2010, p.415.