

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en  
Seguridad y Conflicto

Similitudes y diferencias de las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de  
los menores de edad reclutados en las Fuerzas Armadas y grupos armados no estatales en los  
países de Perú y Colombia hasta el año 2020

Marco Antonio Vélez Fernández

Asesor: Fredy Rivera

Lectores: Leonardo X. Jaramillo y Daniel Pontón C.

Quito, julio de 2023

## Índice de contenidos

<b>Resumen</b> .....	8
<b>Agradecimientos</b> .....	10
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Capítulo 1. Marco Teórico</b> .....	20
1.1. Liberalismo institucional .....	20
1.2. Constructivismo.....	22
1.3. Políticas públicas y definiciones de DDDR.....	25
<b>Capítulo 2. Medidas implementadas por los Estados de Perú y Colombia para prevenir el reclutamiento y rescatar, rehabilitar y reintegrar a los menores de edad</b> .....	31
2.1. Reclutamiento de menores de edad en Perú y Colombia durante los periodos de conflictos armados internos .....	31
2.1.1. Reclutamiento de menores de edad en Colombia (1990-2016) .....	31
2.1.2. Reclutamiento de menores de edad en Perú durante el periodo de conflicto armado interno (1980-2000) .....	35
2.2. Normas internacionales que prohíben el uso y participación de los menores de edad en grupos armados y en las instituciones militares.....	39
2.2.1. Convención sobre los Derechos del Niño .....	39
2.2.2. Principios de la ciudad del Cabo .....	40
2.2.3. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados .....	42
2.2.4. Los Principios de Paris: Principios y Directrices sobre los niños asociados a Fuerzas Armadas o Grupos Armados .....	43
2.2.5. Convención Americana sobre Derechos Humanos .....	43
2.2.6. Convenio N°182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. 43	
2.3. Obligaciones internacionales de los Estados de Perú y Colombia para la implementación de políticas públicas de DDDR de menores de edad .....	44
2.3.1. Normas y políticas públicas: El caso de Colombia .....	45
2.3.1.1. Normativa sobre DDDR en Colombia .....	45
2.3.1.1.1. Constitución política de Colombia .....	46
2.3.1.1.2. Código de la Infancia y Adolescencia .....	47
2.3.1.1.3. Ley 418 de 1997 y Ley 782 de 2002 .....	48
2.3.1.1.4. Código penal .....	49
2.3.1.1.5. Decreto 128 de 2003 .....	49
2.3.1.1.6. Ley 1448 de 2011 .....	50
2.3.1.1.7. Decreto 1861 de 2017 (Servicio Militar).....	50

2.3.1.1.8. El rol del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS) .....	50
2.3.1.2. Políticas públicas para el DRR en Colombia .....	51
2.3.1.2.1. Programa especializado del ICBF .....	51
2.3.1.2.1.1. Hogar Transitorio .....	52
2.3.1.2.1.2. Centro de Atención Especializada (CAE) .....	52
2.3.1.2.1.3. Casa juvenil .....	53
2.3.1.2.1.4. Hogar Tutor .....	53
2.3.1.2.1.5. Hogar Gestor .....	53
2.3.1.2.2. Centros de Referencia y Oportunidades Juveniles CRO-J .....	53
2.3.1.2.3. Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.....	54
2.3.1.2.4. Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley ... ..	54
2.3.1.2.5. Decreto 1434 de 2018.....	54
2.3.1.2.6. La Resolución 2620 del Ministerio de Educación Nacional .....	55
2.3.1.2.7. Convenio entre el SENA y el ICBF.....	55
2.3.1.2.8. Acuerdos 183 y 253 del Ministerio de la Protección Social.....	55
2.3.1.2.9. Resolución 1707 del Ministerio del Interior y de Justicia .....	56
2.3.1.2.10. Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa .....	56
2.3.1.2.11. El rol de la Defensoría del Pueblo de Colombia.....	56
2.3.2. Normas y políticas públicas: El caso de Perú .....	57
2.3.2.1. Normativa sobre la participación de menores de edad en grupos armados y servicio militar en Perú .....	57
2.3.2.1.1. Constitución Política del Perú .....	57
2.3.2.1.2. Código del Niño y del Adolescente .....	58
2.3.2.1.3. Ley sobre los desplazamientos internos .....	59
2.3.2.1.4. Ley del Plan integral de reparaciones .....	59
2.3.2.1.5. Código Penal.....	59
2.3.2.1.6. Ley del Servicio Militar .....	59
2.3.2.1.7. Acuerdo Nacional .....	60
2.3.2.1.8. Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) .....	60
2.3.2.1.9. El rol del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV) .....	61
2.3.2.2. Políticas públicas para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por grupos armados en Perú.....	62

2.3.2.2.1. Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 .....	62
2.3.2.2.2. Protocolo para la Atención a personas y familias rescatadas de grupos terroristas.....	64
2.3.2.2.3. Rol de la Defensoría del Pueblo de Perú .....	66
2.3.2.2.4. Oficinas de Asistencia al Personal de Servicio Militar.....	66
<b>Capítulo 3. Análisis comparado de las políticas públicas de DDDR en Perú y Colombia</b> .....	<b>68</b>
3.1. Comparación nivel macro: Perú y Colombia hacia la implementación del DDDR de menores de edad .....	68
3.2. Nivel Meso: Planes de acción y programas de atención especial para menores de edad reclutados en Colombia y Perú .....	79
3.3. Nivel micro: políticas públicas sectoriales y complementarias al DDDR de menores de edad .....	85
3.4. Impacto de las políticas públicas implementadas en la situación del reclutamiento de menores de edad en ambos países .....	87
3.4.1. Situación del reclutamiento de menores en Colombia .....	87
3.4.2. Situación del reclutamiento de menores de edad en Perú .....	89
<b>Conclusiones</b> .....	<b>91</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>94</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>98</b>
Anexo 1. Cuadro de personas entrevistadas .....	98

## **Lista de ilustraciones**

Gráfico 1.1. Relación de la teoría y variables para el análisis comparado..... 29

### **Tablas**

Tabla 2.1. Cuadro comparativo de normas internacionales de protección de los derechos de la niñez y adolescencia .....	44
Tabla 2.2. Grupos beneficiarios/as y etapas de atención.....	65
Tabla 3.1. Comparación nivel macro .....	68
Tabla 3.2. Comparación nivel meso.....	79
Tabla 3.3. Comparación nivel micro .....	85

## **Lista de abreviaturas y siglas**

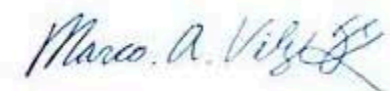
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DAPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DDRR	Desarme, Desmovilización, Rehabilitación, Reinserción
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas
FF.AA.	Fuerzas Armadas
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
MIMPV	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
PCP-SL	Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso
VRAEM	Valle de los Ríos Ene y Mantaro

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina**

Yo, Marco Antonio Vélez Fernández, autor/a de la tesis titulada “Similitudes y diferencias de las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados en las Fuerzas Armadas y grupos armados no estatales en los países de Perú y Colombia hasta el año 2020”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización/ maestría/ doctorado, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2023.



---

Marco Antonio Vélez Fernández

## Resumen

La presente tesis ha tenido como objetivo comparar las similitudes y diferencias de las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de las niñas, niños y adolescentes reclutados por las instituciones militares y grupos armados no estatales en Perú y Colombia hasta el año 2020. Para ello, la metodología partió de un enfoque cualitativo y mediante el método de caso comparado y la aplicación de un marco teórico fundamentado en algunos conceptos del liberalismo institucional, constructivismo, diseño de políticas públicas y sus niveles de implementación (macro, meso y micro) se pudo encontrar los siguientes hallazgos.

Primero se describe la problemática de reclutamiento forzado de menores de edad por parte de los grupos armados no estatales como Sendero Luminoso en Perú y las FARC en Colombia y también los casos de menores en el servicio militar. Frente a ello, ambos países, desde la década del 90 han suscrito normas internacionales que ha permitido implementar políticas públicas para afrontar el problema con sus respectivas similitudes y diferencias.

A nivel macro, una primera similitud es la generación de una estructura normativa base desde el nivel constitucional que recoge las exigencias mínimas de los regímenes internacionales de DDDR de menores de edad. Sin embargo, las diferencias en el contenido de las mismas y el contexto social de diseño a nivel macro de las primeras políticas públicas harán que Colombia refleje un mayor interés el fortalecimiento y en la formación de una identidad de Estado garante de los derechos de los menores frente al reclutamiento.

A nivel meso tanto Perú como Colombia cuentan con políticas públicas sectoriales de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados. En el caso de Colombia tenemos las políticas que desarrolla el ICBF y en Perú el protocolo de atención especializado que involucra la participación de varios sectores del Estado. Sin embargo, las diferencias recaerían en la organización y antigüedad en la implementación de los mismos, pues Colombia tiene un poco más de 20 años con un entramado institucional multisectorial especializado de DDDR, mientras que en Perú es más reciente y creado para atender una población específica rescatada en un operativo en el 2013.

A nivel micro, Colombia cuenta con el complemento de otras políticas sectoriales de DDDR como salud y educación, mientras que en Perú no se visibilizan políticas complementarias, salvo el rol que cumple las defensorías del pueblo en ambos estados.



Por último, se concluye que las políticas públicas de los Estados de Perú y Colombia se asemejan en cuanto se enmarcan a las exigencias de los organismos intergubernamentales y regímenes internacionales de protección de los derechos de la niñez y adolescencia frente a diversos tipos de violencia como la de conflictos armados. Sin embargo, la diferencia principal se da a nivel doméstico en el diseño de las políticas públicas en los tres niveles, donde el Estado colombiano, a diferencia del peruano, demuestra una mejor apropiación con la normativa del DDDR y la consecuente formación de una identidad estatal que aplica dichas políticas.

## **Agradecimientos**

La presente investigación ha sido un largo proceso que involucró alegrías, frustraciones, esfuerzo, pero lo más importante, ha sido un aprendizaje. Aquella no habría podido culminarse sin la ayuda de muchas personas, a quienes quiero demostrarles mi gratitud y afecto. Quisiera empezar agradeciendo a mi madre y a mi padre, por su constante preocupación e insistencia en terminar este proyecto.

Otorgo un agradecimiento especial a mi asesor de tesis, Dr. Fredy Rivera, por su interés y paciencia en este trabajo. También, como peruano, doy las gracias a los docentes de la Maestría de Relaciones Internacionales de FLACSO por su importante enseñanza y tolerancia mostradas en las clases en este proceso de pandemia del Covid -19, pues ha sido un reto llevar esta maestría de forma virtual.

Finalmente, quiero agradecer a mis compañeros de la maestría de la facultad de quienes recogí algunos aportes y ánimos para culminar este proyecto.

## Introducción

La presente investigación consiste en un estudio comparado de casos sobre las similitudes y diferencias de las políticas públicas que han desarrollado hasta el año 2020 el Perú y Colombia para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados en las Fuerzas Armadas y grupos armados no estatales.<sup>1</sup> Al respecto, se escoge como marco temporal del análisis desde el inicio de la década de 1990, pues por estas fechas el Perú y Colombia ratificaron uno de los tratados más importantes para la protección de los derechos de las niñez y adolescencia que es la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>2</sup> En el caso de Perú se ratificó el 03 de agosto de 1990 mediante Resolución Legislativa N°25278 y en Colombia se ratificó el 22 de enero con Ley 12 de 1991. A partir de estas fechas, ambos países comenzaron a profundizar en las políticas que garanticen la práctica de los derechos de los niños y adolescentes frente a diversas formas de violencia que pudieran experimentar (física, psicológica y cultural). Dentro de las políticas públicas a implementar se encontraban aquellas referidas al rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad que participan en las instituciones militares y en los grupos armados no estatales. Cabe señalar que en la fecha de ratificación Perú y Colombia se encontraban en contexto de conflicto armado interno.

En el caso de Colombia, el conflicto armado interno tiene una duración de más de 50 años y ha sido causado por grupos armados no estatales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), los paramilitares, entre otros. Sin embargo, dentro de estos, las FARC es el grupo armado de mayor número y ha tenido mayor fuerza en la lucha contra el Estado. Al comienzo, las FARC estuvo influenciado por la exigencia de una reforma agraria y vinculada al partido comunista, pero después en la década de los 80 con el narcotráfico multiplicaron

---

<sup>1</sup> En el caso de los grupos armados no estatales sostenemos que: “La Guía de las Naciones Unidas para las negociaciones humanitarias con grupos armados describe estos grupos sosteniendo que tienen el potencial de emplear armas en el uso de la fuerza para alcanzar objetivos políticos, ideológicos o económicos; no están dentro de las estructuras militares formales de los Estados, alianzas entre Estados u organizaciones intergubernamentales; y no son controlados por el Estado o Estados en que operan” (Laborie Iglesias 2011, 43). En ese sentido, las características de los grupos armados no estatales son: “la voluntad para usar la violencia en la consecución de sus objetivos, sean estos del carácter que sean, y su ajenidad a los mecanismos gubernamentales formales constituyen las dos principales características de los grupos armados no estatales”. (Laborie Iglesias 2011, 44).

<sup>2</sup> Esta convención fue ratificada en Perú en 1990 y en Colombia en 1991.

sus recursos y sus frentes, pasando de 5 a 48, lo que hace el grupo guerrillero más poderoso.<sup>3</sup> Asimismo, las FARC tenía como objetivo: “convertirse en actor político-militar con la finalidad de confrontar al Estado, influenciar en sus políticas públicas e, hipotéticamente, reemplazarlo” (Arellano 2008, 258). Dicho objetivo fue cambiando con las negociaciones de paz que comenzaron con el presidente Andrés Pastrana en el año 1997.

Por otro lado, en el caso peruano, según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) presentada en el año 2003, el conflicto armado interno fue originado por el grupo armado Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL), el cual, tuvo como principal objetivo la destrucción de las estructuras burguesas de la sociedad peruana y la imposición de un nuevo Estado comunista. Para lograrlo, su accionar se centró en el desarrollo de prácticas que consistía en generar el terror e iniciar una denominada “guerra popular” contra el Estado, lo cual fue la causa fundamental y perpetraron crímenes y violaciones a los derechos humanos. La ideología, centrada en el pensamiento marxista, leninista y maoísta del líder Abimael Guzmán Reynoso y la estrategia del PCP-SL fueron causa de hechos atroces y se escudaban en la población civil, pues evitaban el uso de distintivos mientras atacaban con la finalidad de provocar reacciones brutales de las fuerzas del orden contra la población civil.

Además de Sendero Luminoso, también destacó, pero en menor medida y protagonismo, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), el cual, a diferencia del anterior, sus miembros usaban distintivos para diferenciarse de la población civil (uniformes y símbolos similares a una guerrilla), pero de forma similar también incurrieron en acciones criminales como asesinatos, toma de rehenes y otros que vulneraban el derecho internacional humanitario.

En ambos conflictos, las instituciones militares participaron para enfrentar a las fuerzas insurgentes. Sin embargo, la falta de una adecuada estrategia para combatir dichos grupos ocasionó que se cometieran violaciones a los derechos humanos en algunos casos. En el caso colombiano, ocurrieron algunas violaciones a derechos humanos como por ejemplo el empleo de los paramilitares. Mientras que en Perú, la CVR ha encontrado que las Fuerzas Armadas (FF.AA.) aplicaron una estrategia que en un primer periodo fue de represión indiscriminada contra la población considerada sospechosa de pertenecer a PCP-SL, lo cual posibilitó

---

<sup>3</sup> Educación, “¿Cómo fue en inicio las FARC?”, Semana, <https://www.semana.com/educacion/articulo/la-historia-de-las-farc/467972/> (Consultada el 02 de abril de 2021)

numerosas violaciones de derechos humanos. Así, entre estos delitos que se cometieron se puede incluir las desapariciones forzadas, torturas, masacres entre otros.

Ahora bien, durante el desarrollo de los conflictos armados internos, también se atentaron contra los derechos de la niñez y adolescencia, pues participaron menores de edad como integrantes de los grupos armados en disputa a través de un reclutamiento forzado.

En el caso de Colombia, la incorporación de niños a las filas de los grupos alzados en armas es un hecho que comenzó en la década de los 90, pues: “las campañas y compra de armamento ligero por parte de las instituciones militares y la guerrilla fue un factor que contribuyó al reclutamiento de menores de edad” (Arellano 2008, 258). Además, la larga duración del conflicto armado interno ha socializado en la guerra a gran parte de la población, incluso menores de edad que han impulsado incluso su ingreso voluntario como salida a una crisis económica. Asimismo, en el año 1996: “la Defensoría del Pueblo colombiana publicó un informe donde sostenía que el 30% de algunas unidades militares estaban conformadas por niños” (Arellano 2008, 271). Luego, en la década del 2000: “se estimaba una cifra de hasta 14000 menores de edad soldado” (Arellano 2008, 271). Finalmente, podemos citar el Informe del Secretario General del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2019) donde se resalta la continuidad, aunque en menor medida, del reclutamiento y utilización de menores de edad por parte de grupos armados (599) en el periodo del segundo semestre del 2016 a junio del 2019. De aquella cantidad, 102 fueron reclutados por los grupos disidentes de las FARC, mientras que el resto corresponde al ELN, Los Caparrapos, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el EPL y otros grupos armados no identificados.

Luego, en Perú, según la CVR, los menores de edad eran reclutados por Sendero Luminoso y también por el MRTA para participar directamente en los conflictos y en atentados terroristas. Asimismo, en el contexto del conflicto armado interno, eran reclutados forzosamente en el servicio militar mediante por ejemplo la práctica de las levas. Esta consistía en un sistema paralelo de reclutamientos forzosos que impone -mediante el amedrentamiento- el servicio militar obligatorio a los adolescentes entre los 15 y 18 años, e incluso hasta de menos edad, medida que afecta en especial a los adolescentes provenientes de sectores populares.<sup>4</sup> Este reclutamiento forzoso, constituye una detención arbitraria de pobladores. Sin embargo, según estudios que se han realizado en estos 20 años de post conflicto como el de Marco Antonio Vélez Fernández (2013) y de las Organizaciones No Gubernamentales como Save the

---

<sup>4</sup> Informe, “El servicio militar obligatorio y las levas en el Perú”, Coordinadora Nacional de los Derechos Humanos, <https://www.derechos.net/cnddhh/informes/levas2.html> (Consultada el 06 de mayo de 2021)

Children y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2010) se muestra que existen casos en donde los menores de edad todavía forman parte de los grupos armados. Es decir, son reclutados a la fuerza por los remanentes de Sendero Luminoso en la zona del Valle del Río Ene y Mantaro (VRAEM) o son hijos de los terroristas que desde pequeños son adoctrinados en la ideología senderista e instruidos en las acciones de guerra. Mientras, que en el caso de las FF.AA, los menores ya no son reclutados de manera forzada, pero han existido casos donde son aceptados de forma ilegal en el sistema de servicio militar voluntario.

Como consecuencia, se han implementado en ambos países políticas públicas para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados en las instituciones militares y en los grupos armados no estatales. Asimismo, cada país tendrá sus propias diferencias y similitudes.

Por esta razón surge como pregunta de investigación ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad que han participado en las instituciones militares y en grupos armados no estatales en Perú y Colombia? Por lo que, el presente estudio tiene como objetivo principal analizar las similitudes y diferencias en las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad que han participado en las instituciones militares y en grupos armados no estatales en Perú y Colombia.

Como primera respuesta, se plantea que tanto los Estados de Perú y Colombia tienen más diferencias que similitudes en cuanto al abordaje de las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad que participan en grupos armados. Al respecto, se parte de la premisa que Colombia tendrá políticas públicas más específicas y especializadas en el tema, pues ha venido desarrollando un sistema de desarme, desmovilización, rehabilitación y reinserción (DDRR) de los menores de edad que participaban de conflictos armados. Esta premisa se sustenta en algunos documentales y estudios (Arellano 2008; Patiño 2012). Mientras que el caso peruano, presenta ciertas debilidades en cuanto a la implementación de políticas públicas específicas de rescate, rehabilitación y reintegración, pues lo establecido en los planes de acción solo han sido mecanismos formales de los cuales se conoce poco avance o seguimiento pues: “Tenemos vigentes un Plan Nacional de Derechos Humanos y un Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia que solo existen formalmente, cuando ambos debieran ser mecanismos para lograr resultados sociales e institucionales de la más alta trascendencia” (Toche 2010, 85). Así, en el campo de las Relaciones Internacionales, Colombia tendría un

mejor proceder en adaptar e implementar a través de las políticas públicas las exigencias internacionales del DDDR para afrontar dicho problema, mientras que Perú mostraría falencias y debilidades, pues se encuentra en un contexto de postconflicto con instituciones democráticas que sufren los daños de algunos actos autoritarios y donde el problema ya no tiene el mismo impacto.

De este modo, la justificación e importancia del estudio se debe a que, en el ámbito de las relaciones internacionales, Perú y Colombia son dos países limítrofes que en la actualidad comparten buenas relaciones diplomáticas y se encuentran adheridos a instancias internacionales como la ONU y la OEA que promueven la democracia y derechos humanos. Sin embargo, se caracterizan por haber tenido que afrontar conflictos armados internos y donde los derechos de los niños, niñas y adolescentes han sido vulnerados. Al respecto, considero importante analizar las experiencias de cada país en el abordaje del problema, pues en un mundo globalizado y en donde en América Latina se promueven mecanismos de cooperación internacional en lo económico y social, sería interesante compartir la experiencia en la implementación de las herramientas de políticas públicas sobre el reclutamiento de menores. Esto, a su vez permitirá fortalecer más mecanismos de respeto de la democracia y derechos humanos y el afianzamiento de una identidad estatal que los promueve en lo nacional e internacional.

Para poder corroborar esta hipótesis, el estudio se centrará en el nivel de análisis estatal, porque aquí, se: “localiza los determinantes de la política exterior dentro de los márgenes del propio Estado-nación. En este sentido, la conducta del Estado no responde a un sistema internacional, sino a la estructura interna, los intereses de los actores nacionales y las necesidades internas” (Velázquez et al. 2016, 96). Además, se partirá de una metodología enmarcada en un enfoque cualitativo pues: “lo que se busca es comprender el significado de eventos, representaciones, expresados en discursos, lenguaje, etc. en el contexto de una problemática determinada” (Lynch 2014, 20) y mediante el análisis de datos descriptivos de un fenómeno social como la participación de menores de edad reclutados por grupos armados no estatales y en las instituciones militares.

Asimismo, dentro de la metodología cualitativa utilizaremos el método comparado de casos. Al respecto, en los estudios internacionales el método comparativo suele emplearse para contrastar casos de un mismo tipo, como seleccionar diferentes ejemplos, que generalmente suelen tener el foco en los estados, y analizar su comportamiento (Bennett 2011). Asimismo, se ocupan de problemas relacionados con la construcción de significados o interpretaciones

históricas. Para ello, se ha seleccionado a Perú y Colombia, por ser dos países que han tenido conflictos armados internos y la participación de menores de edad en las instituciones militares y grupos armados no estatales. Al respecto, ambos países han tenido conflictos originados por grupos no estatales de ideología comunista, han tenido la participación de los militares y en medio de esta lucha se han cometido violaciones a derechos humanos y en contra de los derechos de la niñez y adolescencia. También ambos países están suscritos a tratados internacionales que tienen que ver con el uso de la fuerza y el fortalecimiento de los derechos humanos y de la niñez y adolescencia. Asimismo, ambos han ejecutado de alguna manera políticas públicas para fortalecer los derechos de la niñez y adolescencia y evitar su participación en conflictos armados futuros.

Dentro de este método comparado se empleará el análisis del discurso ya que se enfoca en el rol que juega el lenguaje y la comunicación en la construcción del mundo social y se emplea para demostrar como el lenguaje y la comunicación influyen las acciones y políticas sociales, el proceso de creación de instituciones y el comportamiento de los actores políticos (Howarth 1995; Hansen 2012). Asimismo, para realizar dicho análisis del discurso en las políticas públicas, se considerará el marco interpretativo de aquellas, el cual: “hace hincapié en la comprensión del mundo, más que en la explicación causal de los fenómenos. Considera que el efecto del mundo real sobre la acción se produce a través de las ideas y que el observador no es imparcial: su conocimiento del mundo es limitado y él lo interpreta según sus creencias, valores, etc.” (Fountain 2015, 130).

Así, a partir del estudio de dos casos se busca analizar los discursos de aquellas políticas públicas referidas a la respuesta estatal frente a aquellos compromisos internacionales referidos a las políticas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad en grupos armados.

Para esto, la técnica que se empleará para esta investigación será la revisión documental, los documentos es material informativo sobre determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador (Corbeta 2010). El documento: “es generado por los individuos y las instituciones para los fines distintos de la investigación social. Pueden ser cartas, artículos de periódicos autobiografías, organigramas, sentencias judiciales, etc.” (Corbeta 2010, 376). Para nuestra investigación, los documentos que se revisarán serán normativas, acuerdos nacionales, planes nacionales, planes de acción, fuentes bibliográficas, documentos que registras cifras, convenios internacionales, entre otros de ambos países. Finalmente, de forma complementaria a la técnica de revisión documental se realizaron



entrevistas con la finalidad de conocer a partir de los discursos e interpretaciones de los entrevistados los avances y dificultades que se han tenido en la implementación de políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración. Para ello se han realizado las entrevistas a ex funcionarios públicos y consultores que han tenido participación en el diseño de dichas políticas o están involucrados en el tema de los derechos humanos de la niñez y adolescencia en casos de violencia política. La lista de entrevistados se puede apreciar en el Anexo 1.

De esta manera, la presente tesis se estructura de tres capítulos y las conclusiones. A continuación, los describimos.

El primer capítulo consiste en el marco teórico donde nuestros principales referentes de análisis serán el liberalismo institucional, el enfoque constructivista en las relaciones internacionales y las vinculadas al análisis de políticas públicas con un marco interpretativo, política comparada y de análisis del discurso político.

En el caso del liberalismo institucional, nuestras dimensiones de análisis serán las organizaciones intergubernamentales y los regímenes internacionales (Prado 2016). Estas dimensiones son necesarias, pues Colombia y Perú tienen tratados internacionales y están suscritos a organizaciones externas que influyen en sus respectivas jurisdicciones internas en favor de los derechos humanos y fundamentales de los ciudadanos. Por ejemplo, ambos forman parte de organismo internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y han suscrito tratados internacionales como los de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la Convención sobre los Derechos del Niño, los Convenios de Ginebra, entre otros.

Luego, con respecto al constructivismo, los estados objeto de estudio incorporan una estructura normativa de protección de los derechos humanos y de la niñez en democracia y en caso de conflictos armados. Así partimos de la premisa del constructivismo, el cual sostiene que en las relaciones internacionales las acciones de los agentes (los Estados y otras organizaciones no gubernamentales) son influenciadas por las estructuras normativas y también las reproducen; lo cual, a su vez, permiten que los agentes construyan su identidad y potencien determinados intereses (Flockhart 2012). Esto, a su vez, en el caso de Colombia y Perú, al estar suscritos a tratados internacionales, buscarían construir una identidad que respete los derechos de los menores de edad y hacer de aquellos un interés primordial en su respuesta estatal frente al problema.

Finalmente, en el caso de las políticas públicas, se trabajará el concepto de diseño de políticas públicas, sus dimensiones y aquellas que se usarán para el análisis comparado. Además, se utilizarán las dimensiones de análisis sobre el nivel macro, meso y micro (Fountaine 2015). En el nivel macro se encuentran aquellos tratados internacionales y normas constitucionales en la que los actores estatales se sujetan en cuanto a la protección de los derechos de la niñez y adolescencia y las medidas que tienen que tomar para erradicar la participación de menores de edad en grupos armados. Luego, a nivel intermedio podemos señalar aquellas políticas como las sectoriales que tiene cada Estado para implementar a largo plazo con el fin de fortalecer los derechos humanos y las instituciones democráticas, dentro de las cuales se encuentran las vinculadas a la protección de la niñez y adolescencia frente al reclutamiento forzado. Finalmente, a nivel micro tenemos aquellos planes de acción específicos y demás medidas sectoriales que se ejecutan para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad a la sociedad. Así, a través de estos niveles y con el análisis del discurso política se buscará contrastar cuanto se ha avanzado en los contenidos y logros.

Luego, se tiene el capítulo dos donde presentamos el problema de reclutamiento de menores de edad en grupos armados no estatales e instituciones militares en Perú y Colombia, las normas internacionales que han suscrito ambos estados y describimos las medidas internas que han realizado para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por grupos armados no estatales y las instituciones militares. Posteriormente presentamos aquellas normas internacionales que generan las obligaciones estatales para las políticas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados en grupos armados. Al respecto, Perú y Colombia están suscritos a tratados comunes como la Convención sobre los Derechos del Niño, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados y los Principios de París: Principios y Directrices sobre los niños asociados a Fuerzas Armadas o Grupos Armados. Finalmente, presentamos de forma descriptiva y por cada país aquellas políticas públicas realizadas para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad.

Después, en el capítulo tres presentamos el análisis comparado y de contenido de las políticas públicas en los niveles macro, meso y micro. Primero a nivel macro señalamos las normas e instancias a nivel constitucional sobre las políticas de rescate, rehabilitación y reintegración en Colombia y Perú. Por ejemplo, analizaremos aquellas leyes dirigidas a generar y fortalecer las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración, así como el rol de las

principales instituciones o sectores macro del Estado encargados de implementarlas. A nivel normativo tenemos por ejemplo lo señalado en los Códigos de Niñez y Adolescencia de cada país, los planes de derechos humanos, las políticas nacionales de infancia y adolescencia y, a nivel de instituciones, mencionaremos el rol que juega los sectores de desarrollo, inclusión social o poblaciones vulnerables. Luego a nivel medio señalamos las políticas públicas generadas para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por grupos armados no estatales e instituciones militares en cada país. Por ejemplo, en Colombia se tiene el programa especializado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en Perú se tiene el Plan de Acción por la Infancia y Adolescencia, así como el “Protocolo para la Atención a personas y familias rescatadas de grupos terroristas”. Y a nivel micro, nos enfocamos en los programas y funciones de otras instituciones del Estado que complementan y fortalecen las medidas de rescate, rehabilitación y reintegración, pues se parte de la premisa que las políticas públicas de nivel medio son de carácter multisectorial.

Finalmente terminamos con las conclusiones correspondientes donde resaltamos la importancia del estudio comparado entre ambos países y los resultados generales de la comparación de las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad en grupos armados no estatales y en las instituciones militares.

## **Capítulo 1. Marco Teórico**

Para el presente marco teórico se ha seleccionado 3 enfoques que guiarán el análisis de las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por grupos armados. Primero señalaremos el liberalismo institucional como enfoque teórico macro que nos permitirá visualizar que nuestro objeto de estudio se encuentra insertado en el plano internacional con el respaldo normativo de organismos intergubernamentales y regímenes internacionales. Luego, el constructivismo nos permitirá analizar con las dimensiones de normas, identidad e intereses como los estados de Perú y Colombia han construido un componente normativo que permita proteger a los menores de edad frente al reclutamiento de grupos armados y así analizar si existe el interés en la construcción de una identidad de un Estado que garantiza los derechos de la niñez y adolescencia frente a los conflictos armados. Finalmente, con las políticas públicas, como eje transversal, se emplearán el modelo de análisis de diseño de políticas con enfoque comparado y los niveles macro, meso y micro.

### **1.1. Liberalismo institucional**

El liberalismo institucional: “considera que las instituciones promueven, mejoran y aumentan la permanencia a través del tiempo de la cooperación internacional, y de ahí el adjetivo “institucional” (Prado 2016, 372). Asimismo, las instituciones serían: “el conjunto de reglas (formales e informales) persistentes e interconectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen actividades y moldean expectativas” (Prado 2016, 372). En ese sentido, las instituciones serían mecanismos normativos de las relaciones internacionales que pretenden influir en la conducta de sus actores.

Luego, el liberalismo institucional considera dimensiones importantes entre las cuales señalaremos aquellas que son pertinentes para nuestra investigación. Primero mostramos las Organizaciones intergubernamentales que:

Se conforman por organismos internacionales creados por gobiernos nacionales. Son instancias burocráticas formales con estabilidad temporal, basadas en normas precisas. Estas normas son los tratados internacionales (que generan obligaciones jurídicas a sus miembros) y aquellos lineamientos internos que establecen la manera en que los organismos se estructuran y realizan sus respectivas actividades (Prado 2016, 373).

Así, se puede señalar organismos internacionales globales como la ONU, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, entre otros y organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea, etc. y otros organismos, los cuales producen un conjunto de tratados que diversos Estados que forman parte de estos organismos suscriben para reformar sus normativas internas sobre diversos temas (seguridad, economía, derechos, etc.).

Segundo tenemos a los Regímenes internacionales que: “consisten en reglas institucionalizadas con menor formalidad y mayor flexibilidad respecto a las organizaciones intergubernamentales, dado que las normas en las que se basan no son obligatorias. Estas entidades son constituidas por diversos actores internacionales que pueden ser públicos, privados o mixtos, configurados para atender temas específicos” (Prado 2016, 373).

Asimismo, los regímenes internacionales no son solo producto de tratados internacionales, sino que también pretenden incidir en el comportamiento de quienes los establecen, impulsando la realización de ciertas actividades y proscribiendo otras en temas específicos.

También, estas estructuras institucionales: “coordinan el comportamiento estatal para alcanzar ciertos resultados en áreas específicas, siendo también un fenómeno persuasivo. Sus patrones de acción generan expectativas y ayudan a la creación de normas que a su vez refuerzan las instituciones creadas” (Prado 2016, 376). Por ejemplo, tenemos como los regímenes internacionales de protección de medio ambiente, los regímenes monetarios, los “G’s” (G-7, G-20, G-77) y también, principalmente, los regímenes internacionales de derechos humanos. Este último se define como:

El régimen internacional de derechos humanos es aquel que, establecido por los Estados, emana de los principios de dignidad, igual valor e igualdad en derechos de la persona humana, así como de inalienabilidad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. El régimen, asimismo, se sustenta en un conjunto específico de normas positivas (establecidas en una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales). Cuenta para su funcionamiento u operación con un conjunto de órganos especializados de toma de decisiones e implementación de normas (Anaya Muñoz 2017, 161).

De esta manera, dentro del régimen de derechos humanos tenemos los vinculados a los derechos de la niñez y adolescencia y, específicamente, los relativos a la participación de menores en grupos armados no estatales y en las instituciones militares.

Considerando lo anterior, podemos señalar que en el caso de Perú y Colombia son países que están en situación de post conflicto y están sujetos al cumplimiento normativo de políticas que

permitan el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad que han participado en grupos armados no estatales e instituciones militares. Al respecto, para el caso de estudio, Colombia y Perú tienen tratados o vínculos con organizaciones intergubernamentales como ejemplo las Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional, la OEA y la Cruz Roja Internacional. Asimismo, están adheridos a regímenes internacionales como los de derechos humanos que influyen en sus respectivas jurisdicciones internas en favor del fortalecimiento de los mismos y su garantía en situaciones de conflictos armados y en post conflicto donde pueden verse involucrados menores de edad. Por ejemplo, ambos están sujetos a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos donde se destaca la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que incorpora artículos sobre la protección de los derechos de la niñez y adolescencia. También se tiene la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

Por otro lado, en ambos países, en el diseño de las políticas públicas a implementar no solo han participado instancias del Estado, sino actores de la sociedad civil y organismos no gubernamentales.

De esta forma, el liberalismo institucional, a partir de las dimensiones de organismos intergubernamentales y regímenes internacionales, como el de derechos humanos de la niñez y adolescencia, nos permitirá analizar el proceder de ambos Estados frente a estas formas de autoridad internacional. Para ello, dicho proceder se verá reflejado en la posible generación de toda una estructura burocrática insertada en el marco internacional para ejecutar las políticas públicas objeto de análisis. Asimismo, para también entender mejor el análisis de dicho proceder de ambos Estados con respecto a los regímenes internacionales se empleará el enfoque constructivista que se explica a continuación.

## **1.2. Constructivismo**

El constructivismo, parte de la idea que las estructuras son normativas y por lo tanto las concepciones y acciones de los actores internacionales estarán determinadas por ellas. Así, las normas se definen como “expectativas colectivas acerca de una conducta apropiada para una identidad dada” (Bravo y Sigala 2016, 406). Las normas operan en dos sentidos: “por un lado, de manera constitutiva, es decir, creando identidad; por otro, en un sentido regulativo, manteniendo identidad. Así pues, las normas establecen expectativas sobre quién es un actor y

sobre cómo se comportará de acuerdo a una identidad construida” (Bravo y Sigala 2016, 406).

Por otro lado, en la perspectiva constructivista el sujeto: “se convierte en un agente que no sólo reproduce su orden social, sino que lo va transformando, precisamente, al relacionarse con los demás”. (Bravo y Sigala 2016, 407). Así, también se puede señalar que: “Los individuos y las colectividades definen sus identidades no sólo por su adscripción, sino también estableciendo límites con los otros. Debe existir una conciencia del “yo” frente al “otro”. (Bravo y Sigala 2016, 411). Así, desde la perspectiva constructivista los Estados serían agentes sociales que reproducen las estructuras normativas y también moldean su conducta, intereses e identidades en el plano internacional mediante la interacción con otros estados. Al respecto, también existiría una relación con el liberalismo institucional, en especial en lo vinculado a los regímenes internacionales, pues, bajo la perspectiva constructivista: “las decisiones que un país toma en lo relativo a cierto régimen internacional, están relacionadas con diversos *factores sociales* que definen dichas preferencias, esto genera una conducta o *behavior*, que abre la noción del conocido *role* o papel que juega un actor en el escenario internacional para diferenciarse unos con otros” (Mesinas 2017, 242). De esta manera: “Los constructivistas ven una fuerte influencia de los regímenes internacionales, como formas de institución internacional en las decisiones de los Estados, que moldea y fija su identidad e interés nacional” (Mesinas 2017,242). En otras palabras, a partir del enfoque constructivista, se analizará como los organismos intergubernamentales y el régimen internacional de los derechos de la niñez y adolescencia sobre reclutamiento, ha influenciado en la generación de una estructura normativa interna. A su vez, esta influencia será relacionada con ciertos factores sociales de cada Estado para analizar el proceder particular ante estas formas de autoridad internacional para el diseño de las políticas públicas. Lo mencionado reflejará el grado de interés nacional sobre el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores reclutados y la identidad que cada estado quiere mostrar en el plano internacional sobre el interés en dicho problema.

Así, las dimensiones del constructivismo que formarán parte de nuestros análisis son normas, identidad e intereses.

En el caso de las normas o estructuras normativas, estas: “determinan la conducta de los actores y éstos con sus acciones reproducen dichas normas” (Bravo y Sigala 2016, 408). Así, cuando un Estado se erige como promotor del libre comercio, éste está asimilando y reproduciendo la estructura normativa internacional de apertura económica. En ese sentido,

aquellos estados como el peruano y colombiano que incorpora una estructura normativa de las organizaciones intergubernamentales como la ONU y regímenes internacionales como de los derechos de la niñez en democracia y en conflictos armados, tenderían a fortalecer las políticas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad que han participado en grupos armados.

En el caso de la identidad, intervienen tres dimensiones: 1) los atributos propios de un sujeto, 2) la conciencia del “yo” frente al “otro”, y 3) las interacciones sociales dentro de una estructura normativa (Bravo y Sigala 2016, 410). Para esta investigación se analizará cómo se construye la identidad del Estado como agente frente a la problemática del reclutamiento de menores de edad en grupos armados a partir de la implementación de las acciones frente al rescate, rehabilitación y reinserción en la sociedad de aquellos menores. En el caso de las dos primeras dimensiones de la identidad, considero que sería más útil para el análisis del Estado-Nación como agente de las relaciones internacionales donde exista una problemática caracterizada por ejemplo por la competencia o la búsqueda de hegemonía. Sin embargo, para los intereses de esta investigación, la dimensión de identidad más útil sería la tercera, ya que para la construcción de la identidad lo constituyen las interacciones ocurridas en el marco de una estructura normativa donde una identidad va siendo reconocida, rechazada o negociada (Bravo y Sigala 2016, 412). Por ejemplo, podemos citar lo siguiente:

En la década de los ochenta, México experimentó un cambio de identidad al transitar de una economía cerrada, guiada por un modelo de sustitución de importaciones, hacia una economía de mercado y de libre comercio. Para construir este nuevo rol internacional, a mediados de esa misma década, este país ingresó al GATT, adoptó sus normas y en la práctica redujo aranceles para impulsar las exportaciones y las importaciones. Desde entonces México ha sostenido su identidad como país abierto al libre comercio en sus relaciones exteriores (Bravo y Sigala 2016, 412).

En ese sentido, en la problemática de la participación de menores de edad en grupos armados, la tercera dimensión de la identidad podría permitirnos comprender cómo el Estado peruano y el colombiano a través de sus respectivas estructuras normativas y el desarrollo de las políticas públicas va reconociendo, rechazando o negociando su identidad frente a los regímenes internacionales y organismos intergubernamentales como protector y garante de los derechos de los menores de edad frente a la participación en grupos armados o en escenarios de conflictos armados.



Finalmente, en lo que se refiere a los intereses, estos: “se construyen al interior de los países, aunque esto no quiere decir que se ignoren los condicionamientos externos [...] Constituyen, asimismo, una manifestación de las acciones y objetivos del estado en función del lugar que ocupa en el sistema internacional” (Bravo y Sigala 2016,414). En este caso, la dimensión de interés nos permitirá analizar la existencia de correlaciones o contradicciones en la implementación de las políticas públicas vinculadas al rescate, rehabilitación y reinserción de los menores de edad en grupos armados. Por ejemplo, el estado peruano puede tener una estructura normativa y políticas públicas que le permita construir una identidad de garante y protector de los derechos de la niñez y adolescencia frente a conflictos armados. Sin embargo, los intereses nacionales a corto, mediano y largo plazo no reflejan el deseo de mantener dicha identidad con la ejecución de las políticas pertinentes.

### **1.3. Políticas públicas y definiciones de DDDR**

Con la finalidad de poder analizar el proceder de cada estado y la identidad que se forma frente a la asimilación e implementación de la normativa internacional de menores de edad en grupos armados e instituciones militares, se utilizará el concepto de políticas públicas. Estas se pueden considerar como: “los procesos decisionales que se refieren a asuntos públicos y que son el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación) de manera simultánea. Se ‘burocratizan’ los procesos políticos, se ‘politizan’ los procesos burocráticos, se ‘socializan’ unos y otros” (Subirats 1992, 41). También, podemos señalar que una política pública:

Se caracteriza por un contenido que generará productos o resultados, un programa que se inscribe en un marco general de acción, una orientación normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión, una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal y una competencia social que encarna los actos susceptibles de afectar a un público determinado (Fontaine 2015, 25).

Además, las políticas públicas, según el análisis de fuentes que hace Fontaine tendría 5 etapas: “a) la identificación del problema y formación de agenda; b) formulación de las soluciones y toma de decisiones; c) implementación d) evaluación e) mantenimiento, revisión o terminación de la política” (Fontaine 2015, 54).

Dentro de estas etapas se encuentra la fase de diseño de políticas públicas que: “abarca a la vez la elaboración de la agenda, formulación y sociabilización de las soluciones y su

implementación” (Fontaine 2015, 84). Como vemos la fase de diseño no considera la evaluación ni revisión o terminación de la política. Además, existen nueve elementos que son observables en el diseño de la política pública los cuales son: “i) poblaciones objetivo, ii) definición de metas o problemas a resolver, iii) reglas; iv) justificaciones, v) suposiciones; vi) beneficios y cargas; vii) herramientas; viii) estructura de implementación, y, ix) construcciones sociales” (Gamarra 2017,25,26).

También, las políticas públicas incorporan en su diseño e implementación diversos actores, pues aquel autor señala que:

Hay un consenso implícito entre todos los participantes de la gobernanza (públicos y privados) para actuar de manera idónea, con el afán de ser tratados de manera idónea. Este pacto, que expresa una lógica de adaptación a un entorno cambiante, provee a los actores con flexibles modalidades de interacciones, colaboración y negociación, contrarias a la modalidad contractual que prevalece en la lógica de las consecuencias (Fontaine 2015, 21).

En esta fase del diseño se producen los instrumentos de política pública que: “constituyen un tipo particular de instituciones, que las hacen posible mediante la estabilización de los modos de cooperación: son dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía” (Fontaine 2015,81). Además, los instrumentos de política: “constituyen las estructuras básicas sobre las que descansan las políticas y los programas de gobierno. En su conjunto, los instrumentos conforman la caja de herramientas del Estado, de la cual los decisores seleccionan los medios para cumplir sus objetivos” (Zuñiga 2018, 2).

Por otro lado, se señala tres componentes para el análisis de los instrumentos en el diseño de políticas públicas:

Primero está el nivel macro, donde el modo de gobernanza se define por los objetivos últimos, las preferencias generales a largo plazo que requieren el diseño institucional y la organización del Estado por lograr. Un nivel intermedio o meso, donde el estilo de implementación depende de los objetivos estratégicos y de las preferencias políticas a mediano plazo, que requieren el diseño de una política y la selección de sus instrumentos. Y el nivel micro, los programas y la gestión administrativa derivan de los objetivos operacionales y las preferencias a corto plazo, que requieren de una calibración coyuntural y técnica (Fontaine 2015, 23).

De esta manera, analizar los instrumentos de política en el diseño de política: “se trata de un esfuerzo por pensar el diseño de las políticas como un fenómeno multinivel, donde actores, ideas, intereses e instituciones interactúan constantemente en los niveles macro –gobernanza–,

meso –régimen de políticas–, y micro –nivel operativo– para influir en el diseño de una política determinada” (Zuñiga 2018,4).

Para nuestra investigación nos centraremos en analizar el diseño de política pública en las sub etapas de identificación del problema, formulación de la agenda y toma de decisiones (no consideraremos implementación) y los instrumentos de política generados. Asimismo, revisaremos los tres niveles de macro, meso y micro vinculándolos con las teorías señaladas anteriormente y determinados factores sociales que influyen en su diseño. Por ejemplo, a nivel macro se encuentran aquellos tratados internacionales y normas constitucionales en la que los actores estatales se sujetan en cuanto a la protección de los derechos de la niñez y adolescencia y las medidas que tienen que tomar para erradicar la participación de menores de edad en grupos armados e instituciones militares.

Luego, a nivel intermedio podemos señalar aquellas políticas como políticas sectoriales que tiene cada Estado para implementar a largo plazo políticas que fortalecen los derechos humanos y las instituciones democráticas, dentro de las cuales se encuentran aquellas vinculadas a la protección de la niñez y adolescencia frente a los conflictos armados. En este nivel entraría el análisis de políticas como Planes de Acción por la Infancia y Adolescencia, instituciones generadas como el Instituto de Bienestar Familiar de Colombia, el INABIF en Perú, etc. que tienen como finalidad implementar las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por las instituciones militares y grupos armados no estatales.

Finalmente, a nivel micro tenemos aquellos planes de acción específicos y demás medidas sectoriales que se ejecutan de forma complementaria y operativa para el rescate, rehabilitación y reinserción de los menores de edad a la sociedad.

Por otro lado, para nuestro análisis de las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad, utilizaremos como referentes los conceptos de Desarme, Desmovilización, Reinserción y Reintegración (DDRR) de la ONU. Al respecto, la ONU define el DDRR como: “el proceso de remoción de armas de las manos de los combatientes, el retiro de los combatientes de estructuras militares, y la asistencia a estos para reintegrarse social y económicamente en la sociedad mediante formas de vida civiles” (Naciones Unidas 2006, 6). A continuación, se definirán dichos términos del DDRR.

El Desarme se entiende como: “la recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de combatientes y a menudo

también de la población civil. El desarme también incluye la elaboración de programas de gestión responsable de las armas” (Naciones Unidas 2006, 6). Luego, la Desmovilización sería:

La baja oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el procesamiento de los combatientes individuales en centros temporales hasta la concentración de tropas en campamentos designados con este fin (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). La segunda etapa de la desmovilización comprende el conjunto de actividades para apoyar a los desmovilizados, que se denomina reinserción (Naciones Unidas 2006, 6).

Para el caso de los menores de edad, la ONU también hace una salvedad, pues: “El término “desmovilización” se refiere a poner fin a la asociación de un niño con fuerzas o grupos armados”(Naciones Unidas 2006, 3). Asimismo, en cuanto a las características de la desmovilización del menor:

La desmovilización es muy breve e implica sacar a un niño de un grupo militar o armado lo más rápido posible y puede requerir documentación oficial (por ejemplo, la emisión de una tarjeta de desmovilización o el registro oficial en una base de datos para excombatientes) para confirmar que el niño no tiene estatus militar, aunque la documentación formal debe usarse con cuidado para que no estigmatice a un niño. niño ya vulnerable (Naciones Unidas 2006, 3).

Luego, la reinserción se entiende como:

La asistencia prestada a excombatientes durante la desmovilización, pero antes del proceso a largo plazo de reintegración. La reinserción es una forma de asistencia transitoria para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los excombatientes y sus familias y puede incluir el pago de subsidios con carácter transitorio, alimentos, ropa, vivienda, servicios médicos, educación a corto plazo, capacitación, empleo y herramientas. Si la reintegración es un proceso de desarrollo social y económico continuo y a largo plazo, la reinserción es una asistencia material o financiera, o de ambos tipos, a corto plazo con objeto de satisfacer las necesidades inmediatas, y puede durar hasta un año (Naciones Unidas 2006, 19).

Por último, la Reintegración se define como:

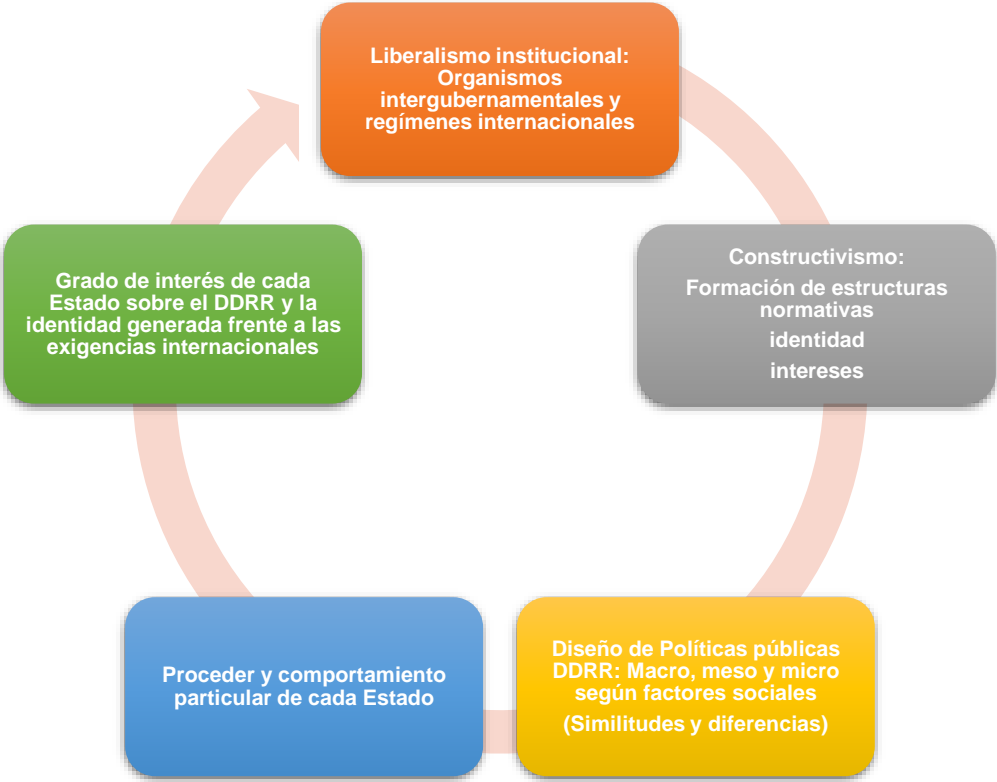
El proceso por el que excombatientes adquieren la condición de civil y obtienen un empleo sostenible e ingresos. La reintegración es esencialmente un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce en primer lugar en las comunidades a escala local. Forma parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional y a menudo necesita de la asistencia exterior a largo plazo) (Naciones Unidas 2006, 19).

Además, en el caso de los menores de edad, la ONU considera que la reintegración infantil: “incluye la reunificación familiar, la movilización y la habilitación del sistema de atención existente del niño, la evaluación médica y la atención de la salud, la escolarización y/o la formación profesional, el apoyo psicosocial y la reintegración social y comunitaria. Los programas de reintegración deben ser sostenibles y tener en cuenta las aspiraciones de los niños” (Naciones Unidas 2006, 19).

Para el presente estudio, los conceptos de desarme y desmovilización se tomarán como guías que direccionan las políticas públicas del rescate de los menores de edad en grupos armados no estatales e instituciones militares. Asimismo, la reinserción puede ser sinónimo de un proceso de rehabilitación y finalmente tenemos la reintegración.

En ese sentido, considerando todos los elementos teóricos expuestos en este capítulo presentaremos de forma gráfica como se relacionará para el análisis comparado.

**Gráfico 1.1. Relación de la teoría y variables para el análisis comparado**



Elaborado por el autor.

Como vemos es fundamental el rol y la agencia que el Estado peruano y colombiano buscan construir en sus respectivos diseños de políticas públicas de DRR donde se verá sus similitudes y diferencias.

## **Capítulo 2. Medidas implementadas por los Estados de Perú y Colombia para prevenir el reclutamiento y rescatar, rehabilitar y reintegrar a los menores de edad**

El conflicto armado interno que ha vivido Colombia y Perú ha generado diversas violaciones a derechos humanos, siendo los más afectados aquellos considerados como parte de una población vulnerable. Entre estos destacamos a los niños, niñas y adolescentes que fueron y aún son reclutados por los grupos armados no estatales e instituciones militares. Al respecto, según la normativa internacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario, se encontraría prohibido el reclutamiento de menores de edad, pues son prácticas que vulneran los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Debido a ello, Perú y Colombia han suscrito acuerdos y convenios de carácter internacional que obligan a que ambos estados desarrollen políticas públicas para erradicar y prevenir dicha práctica.

A continuación, en este capítulo describiremos cuanto han avanzado los estados de Perú y Colombia en la materia de rescate, rehabilitación y reintegración de menores de edad reclutados en las Fuerzas Armadas y grupos armados no estatales. Para ello, primero describiremos la problemática del reclutamiento en Colombia y Perú, para después mencionar los acuerdos que han suscrito ambos países y las políticas públicas que han comenzado a implementar.

### **2.1. Reclutamiento de menores de edad en Perú y Colombia durante los periodos de conflictos armados internos**

En este apartado veremos la historia y las características del reclutamiento de menores en los grupos armados no estatales y en las instituciones militares durante el desarrollo de los conflictos armados internos de ambos países.

#### **2.1.1. Reclutamiento de menores de edad en Colombia (1990-2016)**

El conflicto armado interno en Colombia tiene su origen desde mediados del siglo XX debido al accionar de las guerrillas colombianas y la consecuente respuesta estatal. Al respecto, este conflicto se considera de origen político, social, regional y étnico. En el caso del primero, los actores políticos que usan la violencia:

Prima la decisión política de iniciar una larga marcha hacia la construcción de un actor militar alternativo al Estado que lo confronte, le dispute la influencia política sobre la sociedad y que, eventualmente, lo sustituya. En cada uno de estos procesos se halla una determinada teoría

revolucionaria como expresión de una utopía en relación con un tipo de sociedad y una práctica política para alcanzarla (Vargas 2010, 127).

Así, dentro de estos se ubican los casos del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el caso del M-19. Luego, con respecto al origen social, regional y étnico, obedece a un proceso, en el cual: “se trata de claros intentos de ligar la violencia política a la denominada violencia comunitaria (aquella en la cual la acción enfrenta a una comunidad con un enemigo que ella percibe como extranjero o exterior) y transformarla así en acción revolucionaria” (Vargas 2010, 128). En estos procesos encontramos guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el movimiento Armando Quintín Lame que era de orientación Trotskista e indigenista.

De esta manera, se puede argumentar que:

Las guerrillas en Colombia surgen como actores políticos (con incidencia sectorial o regional y en algunos casos protagonismo nacional); aunque algunas dan prioridad a su dimensión militar durante ciertos periodos, el movimiento guerrillero en su conjunto mantiene su rol de protagonismo político (expresado en la incidencia que tiene en la vida nacional, en su accionar político militar y en su influencia sobre los movimientos sociales predominantes) (Vargas 2010, 131).

Dentro de los grupos armados no estatales mencionados, las FARC sería el que tendría mayor protagonismo en el conflicto armado interno. Al respecto, las FARC: “son una organización alzada en armas que hunde sus raíces en las luchas agrarias de los primeros decenios del siglo XX y de manera inmediata en las autodefensas agrarias campesinas que, de una u otra forma, el Partido Comunista Colombiano apoyó y estimuló en ese momento” (Vargas 2010, 128).

Luego, por el lado del Estado colombiano no solo estarían las Fuerzas Armadas como fuerza estatal legítima para enfrentar el conflicto, sino también los denominados grupos paramilitares, los cuales son conformados por civiles y también exmilitares que en algunos casos fueron financiados por ricos terratenientes y políticos para defenderse de los ataques de las guerrillas. Sin embargo, posteriormente estos grupos paramilitares devinieron que violaban derechos humanos y mostraron también vínculos con el narcotráfico (Arellano 2008, 266). Además, el método que utilizaban los grupos paramilitares:

Ha sido el uso del terror contra la población campesina y las localidades consideradas base social de apoyo de la guerrilla generalmente a través de la ejecución de tales masacres. De esta manera envían un mensaje claro macabro según el cual los sobrevivientes se enfrentan a 3



alternativas: la muerte, el desplazamiento forzado o el sometimiento al nuevo poder militar que impone el orden (Vargas 2010, 134).

De esta manera, el conflicto armado interno colombiano traería diversas consecuencias como pérdidas económicas, crisis sociales y vulneración de derechos humanos. Dentro de estos tenemos el reclutamiento de menores de edad en grupos armados no estatales y en las instituciones militares. En Colombia se puede decir que: “la vinculación de los niños y las niñas al conflicto armado ha sido una problemática invisible, dado que quienes lo padecen pertenecen a sectores marginados, carecen de documentos de identidad, sus familias son silenciadas por el temor o las amenazas y una vez se vinculan a los actores armados, la misma dinámica del conflicto los torna invisibles” (Hernández 2001, 3). Al respecto, la práctica de vincular a los niños, niñas y adolescentes en grupos armados se debe a diversas causas, de las cuales resaltamos por ejemplo: “La precariedad de la situación económica de las familias de los niños y niñas; la ausencia de alternativas de futuro en el proyecto de vida; violencia intrafamiliar y de actores armados; La seducción de los niños y las niñas mediante las armas e ideologización por parte de los actores armados; El temor a las amenazas proferidas por los actores armados; etc”.(Hernández 2001, 3). Cabe señalar que la población que más se afecta por esta vinculación a movimientos armados son los menores de edad residentes en el sector rural donde hay alta violencia, conflicto y el dominio del grupo armado.

Por otro lado, el interés por parte de los grupos armados en reclutar menores de edad se debe a que son utilizados como personal de apoyo y como combatientes y tienen diversas funciones en cada rol. Por ejemplo: “Como personal de apoyo, desarrollan labores de espionaje, mensajería, carga y tareas domésticas, y como combatientes son utilizados sin la adecuada preparación para desarrollar actividades peligrosas en el combate, como asumir las primeras filas en las confrontaciones, identificar campos minados y colocar granadas en las barricadas, entre otras” (Hernández 2001, 3).

En ese sentido, el reclutamiento de menores de edad en Colombia es un problema que se fue afianzando en la década de los 90 por la proliferación de armas ligeras y también porque las mismas características del conflicto armado interno fomentaron la proliferación del fenómeno de los niños soldado. Al respecto, en el año 1996: “la Defensoría del Pueblo publicó uno de los primeros informes que revelaban la presencia de niños combatientes, en el que se calculó que hasta el 30% de algunas unidades estaba formada por niños y que en las milicias urbanas el 85% de los reclutas era menor de 18 años” (Arellano 2008, 271). Estas cifras comenzaron a ser preocupantes pues se fueron incrementando en la década del 2000. A inicios de esta,

según las cifras de un estudio realizado por la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Instituto de Estudios del Ministerio Público se tenía cerca de 6000 niños y niñas con edades de 5 y 17 años vinculados directa e indirectamente a los grupos alzados en armas (Arellano 2008, 271). Estas cifras se fueron disparando en los años siguientes, pues: “para el año 2005, según un estudio realizado por la Organización Save The Children en Colombia, los niños soldados se ubicaban alrededor de los 14 000 colocando a dicho país en el cuarto lugar en lo que se refiere a número de niños que participan en conflictos armados y situándolos detrás de Myanmar, Liberia y República Democrática del Congo” (Arellano 2008, 272).

Por otro lado, existen diversas modalidades con respecto a las formas de como los menores de edad terminan siendo parte de los grupos armados no estatales. Si bien es conocida la forma de reclutamiento forzado o de formas coercitivas de llevarse a los niños, niñas y adolescentes, también existe una denominada forma “voluntaria” de reclutamiento. Dentro de las causas que fomentan este reclutamiento voluntario podremos volver a resaltar la descomposición social, los niveles de escolaridad de la región, los niveles de pobreza y pauperización de la familia, las estructuras familiares resquebrajadas, así como la presencia de familiares o amigos dentro de estos grupos influirían en la decisión del menor en tomar las armas.

Además de los niños que se integrarían a las guerrillas o a las Fuerzas Armadas “voluntariamente” y de los reclutados a la fuerza, también se encuentran aquellos que son los “hijos de la guerrilla”, niños y niñas que nacieron dentro de la organización y son hijos de padres guerrilleros. Estos son aquellos que: “quienes después de pasar sus primeros años al lado de unos parientes o acudientes, apenas lograron adquirir las habilidades mínimas que les permiten “vivir en el monte”, se unen a sus padres e ingresan a las filas guerrilleras a seguir el camino por ellos señalado” (Pachon 2009, 8). Por ejemplo, se tiene el caso de Martín Caballero, comandante del frente 37 de las FARC y quien involucró a sus propios hijos a la guerrilla.

Por otro lado, en el caso de los Paramilitares, la forma de reclutamiento era también a través del servicio militar, pues lo instauraron de forma obligatoria en muchos sectores de Colombia como en Magdalena Medio. Al respecto: “el temor a las consecuencias que implica ser considerados simpatizantes de la guerrilla, no permite a las familias denunciar estos hechos” (Pachon 2009, 8). Además, en el caso del servicio militar, se ha continuado con el reclutamiento de algunos menores de edad pese al avance de normativas que tipifican el

reclutamiento de aquellos.<sup>5</sup> Esta situación se ha dado pese a que se ha avanzado con normativas que tipifican el reclutamiento de menores de edad como delito. Luego, aparte de estos casos de alistamiento ilegal, las instituciones militares realizan actividades que vincularían de forma indirecta al niño y adolescente con la cultura militar. Por ejemplo: “el ejército y la policía realizan programas cívicos-militares donde mediante actividades lúdicas involucran al menor en la cultura militar y también realizan programas de educación para la guerra en algunos centros educativos de primaria de sectores marginales” (Arellano 2008, 274).

Por esta razón, frente a esta problemática, el Estado colombiano se vio obligado a suscribir diversos convenios y normativas para la protección de los menores de edad en conflictos armados como la Convención sobre los Derechos del Niño; el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; y otros que se mencionará más adelante.

### **2.1.2. Reclutamiento de menores de edad en Perú durante el periodo de conflicto armado interno (1980-2000)**

Entre los años de 1980 y 2000 el Perú vivió un conflicto armado interno de larga duración con consecuencias sociales, políticas y económicas nunca antes sufridas en su historia. Al respecto dicho periodo de violencia política sería producto de problemas estructurales de la sociedad peruana como la continuidad de los rezagos de un orden tradicional heredado de la colonia donde había relaciones jerárquicas entre blancos e indios o hacendados y campesinos, de una ideología racista y de exclusión hacia el indígena, y de la débil presencia de un Estado en diversas zonas del país caracterizadas por la pobreza (Flores Galindo y Manrique 1986). Esta situación “legitimaría” cierto accionar en el uso de la violencia por parte de los grupos armados para cambiar radicalmente las estructuras sociales y en el caso del Estado, dicha violencia sería usada contra dichos grupos para mantener la seguridad y el orden.

De acuerdo a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR 2003), la violencia política generada en el Perú fue el reflejo de las desigualdades existentes y ocasionó que las, víctimas, en su mayoría fuesen de origen rural y campesino. Asimismo, concluye que el principal causante fue el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso de iniciar la lucha armada en

---

<sup>5</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 1994: Servicio militar- hijo único- deber de asistencia a los padres, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/t-302\\_1994.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/t-302_1994.htm) (Consulta el 03 de octubre de 2021).

el año 1980. Aquel buscaba, mediante la violencia armada y métodos de terror, cambiar las estructuras del Estado democrático e instaurar uno totalitario basado en el denominado “Pensamiento Gonzalo” (ideología de su fundador Abimael Guzmán Reynoso). En ese sentido, según la conclusión general número 19 de la CVR: “el PCP-SL llevó la ideología fundamentalista y la organización totalitaria a sus extremos. En su acción subversiva se constata una trágica ceguera: ve clases, no individuos; de allí, su falta absoluta de respeto a la persona humana y al derecho a la vida, incluyendo la de sus militantes” (CVR 2003,314). Además, el otro grupo armado que tuvo protagonismo en el periodo de violencia política peruano fue el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru - MRTA, el cual inició su lucha armada en el año 1984 y según la conclusión general número 34 de la CVR:

A diferencia del PCP-SL, y en forma similar a otras organizaciones armadas latinoamericanas con las que mantuvo vínculos, el MRTA reivindicaba sus acciones y sus miembros usaban distintivos para diferenciarse de la población civil, se abstuvo de atacar a la población inerte y en algunas coyunturas dio muestras de estar abierto a negociaciones de paz. Sin embargo, el MRTA incurrió también en acciones criminales y recurrió a asesinatos (CVR 2003, 320).

En el caso de las Fuerzas Armadas, la CVR establece que no tuvieron una adecuada estrategia para derrotar la subversión, por lo que se cometieron casos de violaciones a derechos humanos como secuestros, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

De este modo, según la CVR, se estima que en el periodo de violencia política hubo un total 69 280 víctimas, de las cuales el 54% corresponderían al partido comunista y organización terrorista Sendero Luminoso, el 1.5% al MRTA y el 37% a la acción de los agentes del Estado (incluyendo FF.AA, policiales, grupos paramilitares y comités de autodefensa).

En el caso peruano, la práctica de reclutamiento de menores de edad fue una práctica que se desarrolló durante el conflicto armado interno (1980-2000) ocasionado por la decisión del grupo armado de ideología de izquierda Sendero Luminoso. Al respecto, según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), durante aquel periodo, las niñas, niños y adolescentes eran reclutados por los grupos armados ilegales Sendero Luminoso y MRTA y también se presentaron casos de reclutamiento por las instituciones militares en el servicio militar obligatorio. Sin embargo, cada grupo armado tendrá ciertas particularidades en cuanto al reclutamiento de menores de edad.

En el caso de Sendero Luminoso, la aprehensión y la utilización de niños y niñas en las hostilidades ha sido una práctica generalizada y sistemática que dicho grupo armado usó desde el inicio del conflicto armado haciéndose más aguda entre los años 1983 – 1985 y 1987

– 1990. Al respecto, el reclutamiento forzado y el secuestro: “representaron el 42,34 % de las acciones que Sendero Luminoso dirigió contra niños y niñas. Este fenómeno se dio con mayor incidencia en los departamentos de: Ayacucho (provincias de La Mar y Cangallo), Huancavelica (provincia de Huancavelica), Huánuco (provincias de Leoncio Prado y Ambo) y Junín (provincias de Satipo, Chanchamayo y La Merced)” (CVR 2003, 445).

Además, de acuerdo a un informe sobre la situación de la infancia en los conflictos armados elaborado para la UNICEF:

Entre 1990 y 1992, se reportaron 153 casos de niños soldados entre la selva ayacuchana y el valle del río Apurímac en el centro sur del país. Muchos niños soldados identificados en valles de la Selva, eran huérfanos y habían sido llevados inicialmente por sus padres a comunidades bajo el control de Sendero Luminoso. Recibieron entrenamiento militar y participaron en comandos de aniquilamiento contra Poblaciones resistentes (Save the Children y CNDDHH 2010, 17).

De esta manera, según la CVR:

El PCP-SL, tuvo una política persistente, repetitiva y continua de reclutamiento forzado de niños y niñas, en especial en las zonas de Ayacucho, Huancavelica, Huanuco y Junín. Considerando a los niños como parte del Ejército Guerrillero Popular, para ello formó la organización de los “niños pioneros” o “pioneros rojos”, quienes desde muy temprana edad realizaban trabajos de vigilancia, espionaje, provisión de alimentos, entre otros. A partir de los 12 años, la Fuerza Principal enseñaba a los niños pioneros, el uso y manipulación de armas, lanzas, cuchillos y hondas. El objetivo era entrenarlos para participar en acciones armadas y en los enfrentamientos (CVR 2003, 621).

Además, aparte de estas prácticas como parte de las labores del grupo armado para la guerra, también eran usados para las prácticas de cometer atentados terroristas. Al respecto, según la CVR: “se utilizó a los llamados “niños bomba”, cuya modalidad consistía en entregar a un niño o jovencito unos cartuchos de dinamita con la mecha encendida. Ellos tenían que correr aproximadamente cien metros y soltar la dinamita en el objetivo, sin embargo, en varios casos la dinamita explotó antes que pudieran dejarla y murieron” (CVR 2003, 616).

En el caso del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA): “de los actos dirigidos por esta organización terrorista contra niños y niñas, el reclutamiento forzado y el secuestro representaron el 47,8 % y se concentraron en los departamentos de Ayacucho, San Martín, Ucayali y Junín” (CVR 2003, 449). Además, en este grupo también los menores de edad

reclutados: “cumplían una función estratégica como conseguir alimentos y participar en las acciones subversivas” (CVR 2003, 619).

Tanto en Sendero Luminoso como en el MRTA, las formas de reclutamiento eran similares, pues eran reclutados mediante engaños, coacción, amenazas de muerte a familiares o a la comunidad si es que no daban su “cuota” de sus hijos para el grupo armado. Asimismo, dentro del grupo armado: “los niños pasaban duras condiciones, largas caminatas, tenían poco alimento y eran amenazados de muerte en caso de desertión” (CVR 2003, 619).

En cuanto al reclutamiento forzado de niños y niñas realizado por agentes del Estado, la CVR considera que: “ésta sí ha sido una práctica sistemática y generalizada. Las fuerzas armadas recurrieron a las “levas” como mecanismo compulsivo de alistamiento, imponiendo el servicio militar a niños entre 15 y 17 años de edad, provenientes de zonas rurales y pobres del país, contraviniendo la ley nacional y las normas internacionales sobre derechos humanos y el derecho internacional humanitario” (CVR 2003, 620). Al respecto: “la leva es una práctica por medio de la cual los miembros de las Fuerzas Armadas, particularmente el Ejército, reclutan de manera forzada a adolescentes y jóvenes provenientes de los sectores populares al servicio militar, por fuera de las normas que formalmente regulan la prestación de dicho servicio” (Gamarra 2000, 87).

Los menores de edad que eran levados eran sometidos a un entrenamiento militar donde, en algunos casos se cometían actos violatorios de la integridad personal. Al respecto, la situación del reclutamiento de menores, se puede vincular con un sistema de servicio militar obligatorio que, desde sus inicios, se caracterizaba por ser un medio para la instrucción militar y también como un medio “civilizatorio”, alfabetizador y de inculcación de valores cívicos y patrióticos para la población indígena, considerada por las élites oficiales, como una población “bárbara” que no reunía las condiciones mínimas de ciudadanía que requería un servicio militar moderno (Toche 2008, 62-87). En ese sentido, este proceso civilizatorio se realizaba con la instrucción militar donde se recibía valores cívicos, pero también existía abusos que, en muchos casos, el personal de servicio lo consideraba normal y parte de la instrucción. En el periodo del conflicto armado interno, estas características de la instrucción militar continuaron con las levadas, torturas, pero que eran vistas por la mayoría de los soldados como algo normal en la formación militar y que permitiría el éxito en la lucha contra la subversión (Paz y Esperanza 2015).

Por esta razón, frente a esta problemática, el Estado peruano se vio obligado a suscribir diversos convenios y normativas para la protección de los menores de edad en conflictos armados como se mencionará más adelante.

## **2.2. Normas internacionales que prohíben el uso y participación de los menores de edad en grupos armados y en las instituciones militares**

Después de la Segunda Guerra Mundial se ha avanzado la normativa internacional sobre la garantía y protección de los derechos humanos. Aquí se encuentran aquellas que protegen los derechos de la infancia y adolescencia, los cuales muchas veces son vulnerados por diversas acciones de violencia como las producidas durante un conflicto armado sea externo o interno. Por esa razón, durante la segunda mitad del siglo XX, diversos Estados han suscrito tratados internacionales con la finalidad de promover los derechos humanos a nivel doméstico y contribuir a la construcción de una sociedad más civilizada. En esta línea, varios Estados como los casos de Perú y Colombia han suscrito tratados y normas para garantizar los derechos humanos de la niñez y adolescencia frente a diversos tipos de violencia como el reclutamiento forzado. A continuación, resaltamos las siguientes normas:

### **2.2.1. Convención sobre los Derechos del Niño**

La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada el 20 de noviembre de 1989, entra en vigor el 2 de septiembre de 1990 y es la primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas, por lo que es de carácter obligatorio para los Estados firmantes.<sup>6</sup> Estos tienen que informar al Comité de los Derechos del Niño sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido en la Convención. Además, es obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo los derechos reconocidos en la Convención. Al respecto, el artículo 1° de la Convención entiende como Niño: “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Además, el artículo 4° sostiene: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo

---

<sup>6</sup> Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR), “Convención sobre los Derechos del Niño”, Naciones Unidas, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> (Consultada el 20 de enero de 2022).

de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

Luego, en el artículo 19°, referido a la protección contra los malos tratos, se ha establecido que: “los Estados Parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”. Con relación a la protección específica frente al reclutamiento y participación en los conflictos armados, los artículos 38° y 39° disponen lo siguiente:

Art. 38:

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño; 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades; 3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las Fuerzas Armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad; 4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

Art. 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

### **2.2.2. Principios de la ciudad del Cabo**

Estos son principios que: “se adoptaron por los participantes en el simposio sobre la prevención del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y la desmovilización y reintegración social de niños soldado en África, organizado por la UNICEF en cooperación



con el subgrupo de ONG's, del grupo de trabajo de ONG sobre la Convención de los Derechos del Niño, Ciudad del Cabo el 30 de abril de 1997".<sup>7</sup> En ese sentido, constituyen un instrumento legal que señala la definición de niños soldado:

Significa toda persona menor de 18, que forma Parte de cualquier tipo de fuerza o grupo armado regular o irregular en cualquier función distinta a la de ser únicamente un miembro de familia. Esto incluye a los cocineros, cargadores, mensajeros y a los que acompañan dichos grupos, además de las niñas reclutadas para propósitos sexuales o para matrimonios forzados. Por tanto, no solo se refiere a un niño que está por tanto o que ha portado armas.

También en este documento se hace referencia al reclutamiento que: “comprende el reclutamiento obligatorio, forzado y voluntario de todo tipo de fuerza o grupo armado regular o irregular”. Y también señala el concepto de desmovilización: “significa la liberación formal y controlada de niños soldados del ejército o de un grupo armado”.

Estos principios también señalan medidas para prevenir el reclutamiento infantil como el establecimiento de los 18 años como edad mínima para el reclutamiento por fuerzas armadas y grupos armados; la ratificación e implementación por parte de los gobiernos de tratados regionales e internacionales incorporados al derecho internacional; establecer una legislación nacional sobre el reclutamiento voluntario y obligatorio con una edad mínima de 18 años; responsabilizar judicialmente a los que reclutan a niños de manera ilegal; que se desarrollen acuerdos escritos entre las partes en conflicto que incluyan el compromiso de reclutar a mayores de edad; desarrollar programas para evitar el reclutamiento, entre otros.

Otras medidas que señalan los principios es lo referido a la desmovilización como primera medida para la reintegración social del niño, garantizar su protección y dignidad, realizar las acciones para que regresen a sus comunidades o integren a una familia, etc.

Finalmente, se tiene los mecanismos que los Estados deben implementar para el retorno a la familia y vida en comunidad. Entre estos podemos señalar: la reunificación familiar; el desarrollo de programas que respondan a las necesidades de los niños considerando las tradiciones y cultura de las comunidades; apoyar los servicios de educación, salud y otros servicios sociales dentro de las comunidades; fortalecer la capacidad de las familias y comunidades para ayudar y proteger a los niños, entre otras medidas.

---

<sup>7</sup> UNICEF, “Principios de la Ciudad del cabo”, DOCPLAYER, <https://docplayer.es/14110922-Principios-de-la-ciudad-del-cabo.html> (Consultada el 03 de marzo de 2022)

### **2.2.3. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados**

El Protocolo entro en vigor el 12 de febrero del 2002.<sup>8</sup> Esta norma establece en su artículo 1° que: “los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades”.

Así, el Protocolo eleva la edad mínima, establecida en el art. 38° numeral 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño para el reclutamiento voluntario de personas en sus Fuerzas Armadas nacionales con base en la protección especial a la que tienen derecho los menores de 18 años. Sin embargo, autoriza el reclutamiento voluntario de estos menores, siempre y cuando se garantice, como mínimo, que: a) el reclutamiento sea auténticamente voluntario; b) el reclutamiento se realice con el consentimiento informado de los padres o de quienes tengan la custodia legal; c) los menores estén plenamente informados de los deberes que supone ese servicio militar; d) los menores presenten pruebas fiables de su edad antes de ser aceptados en el servicio militar nacional.

En el caso de los grupos armados distintos de las Fuerzas Armadas, el Protocolo estableció que aquellos no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años, y que los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas.

Finalmente, se destaca la obligación del Estado de adoptar todas las medidas posibles para que las personas que estén bajo su jurisdicción, y hayan sido reclutadas o utilizadas en hostilidades en contradicción con el Protocolo, sean desmovilizadas o separadas del servicio de otro modo y que reciban del Estado la asistencia conveniente para su recuperación física y psicológica y su reintegración social.

---

<sup>8</sup> Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR), “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados”, Naciones Unidas, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children> (Consulta 04 abril de 2022)

#### **2.2.4. Los Principios de París: Principios y Directrices sobre los niños asociados a Fuerzas Armadas o Grupos Armados**

Dichos principios se aprobaron en febrero del 2007 por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).<sup>9</sup> Estos se diseñaron “para orientar las intervenciones para la protección y el bienestar de tales niños y niñas, y para asistir en la elaboración de políticas y decisiones de programas”. De acuerdo con los principios, dichas intervenciones estarán guiadas por los siguientes objetivos: “(i) Prevenir el reclutamiento o utilización ilegal de niños y niñas; (ii) Facilitar la liberación de niños y niñas vinculados con grupos o fuerzas armadas; (iii) Facilitar la reinserción de todo niño o niña vinculado con grupos o fuerzas armadas, y (iv) Asegurar el ambiente más protector posible para cualquier niño o niña”.

Los principios también actualizaron la definición de niño soldado para denominarlo: “niño o niña asociado con una fuerza armada o un grupo armado”.

#### **2.2.5. Convención Americana sobre Derechos Humanos**

La Convención fue aprobada en el Pacto de San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969 con la finalidad de promover y garantizar los derechos humanos en el continente americano con el establecimiento de derechos, deberes y la creación de instancias como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que sean garantías del cumplimiento de dichos derechos.<sup>10</sup> Al respecto, esta Convención incorpora los derechos humanos que tienen los menores de edad, pues en su Artículo 19° establece lo siguiente: “Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

#### **2.2.6. Convenio N°182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil**

Este Convenio fue aprobado el 17 de junio de 1999 y entró en vigor el 19 de noviembre del año 2000 y destaca las peores formas de trabajo infantil que deben erradicarse a fin de

---

<sup>9</sup> Oficina de Especial Representación de la Secretaría General para los Niños y Conflictos Armados, “Los Principios de París: Principios y Directrices sobre los niños asociados a Fuerzas Armadas o Grupos Armados”, Naciones Unidas, [https://childrenandarmedconflict.un.org/publications/Paris\\_Principles\\_SP.pdf](https://childrenandarmedconflict.un.org/publications/Paris_Principles_SP.pdf), (Consultada el 20 abril de 2022).

<sup>10</sup> Departamento de Derecho Internacional (DDI), “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, OEA, [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), (Consultada el 20 de abril de 2022)

intensificar la lucha contra esta problemática. Al respecto, según el artículo 2° se designa niño a toda persona menor de 18 años. Y según el artículo 3°, se consideran como peores formas de trabajo infantil las siguientes:

- (a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; (b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.<sup>11</sup>

En este sentido, vemos que el Convenio 182 considera el reclutamiento para la participación en conflictos armados como una forma de peor forma de trabajo infantil. Al respecto, esto se debe por las actividades que el menor realiza en el grupo armado vinculadas a la guerra donde el menor ve expuesta su integridad.

### **2.3. Obligaciones internacionales de los Estados de Perú y Colombia para la implementación de políticas públicas de DDDR de menores de edad**

Las normativas internacionales señaladas fueron suscritas por los Estados de Perú y Colombia en diversas fechas como mostramos a continuación:

**Tabla 2.1. Cuadro comparativo de normas internacionales de protección de los derechos de la niñez y adolescencia**

<b>Norma internacional</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>
Convención Americana de derechos humanos	Se firma el 22 de noviembre de 1969 y se ratifica el 28 de mayo de 1973.	Se firma el 27 de junio 1977 y se ratifica el 12 de junio de 1978.
Convención sobre los derechos del niño	22 de enero con Ley 12 de 1991	03 de agosto de 1990 mediante Resolución Legislativa N°25278

<sup>11</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C182](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182), (Consulta 02 de mayo de 2022)

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	Aprobado mediante Decreto 3966 de 2005 y Promulgado el 10 de noviembre de 2005.	Aprobado mediante Resolución Legislativa N°27518 de 13 de setiembre de 2001; Ratificado mediante Decreto Supremo N°078-2001-RE de 04 de octubre de 2001; instrumento de ratificación depositado el 09 de mayo de 2002.
Convenio 182 OIT	Se ratifica el 28 de enero 2005	Se ratifica el 10 de enero de 2002

Elaborado por el autor.

Como vemos, las normas sobre la prohibición del reclutamiento forzado de menores de edad han sido aprobadas en un promedio de 2 a 5 años después de haber sido promovidas en el ámbito internacional. Sin embargo, pese a que Perú y Colombia han tenido el problema del reclutamiento forzado, el primero aprobó dichos mecanismos un poco antes que en el caso colombiano. Al respecto, una posible explicación sería que en el Perú, después de la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, el retorno a la democracia y el fin del conflicto armado interno, se comenzaron a suscribir tratados internacionales con la finalidad de fortalecer la institucionalidad democrática, los derechos humanos y tener los instrumentos legales para sancionar a quienes los vulneren. En ese sentido, a continuación, describiremos como a consecuencia de la suscripción de dichas normas, los estados de Perú y Colombia han implementado normativas y políticas públicas para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por grupos armados no estatales y las instituciones militares.

### **2.3.1. Normas y políticas públicas: El caso de Colombia**

Primero veremos las normas desarrolladas por el Estado colombiano a consecuencia de la suscripción de los tratados internacionales y las respectivas políticas públicas.

#### **2.3.1.1. Normativa sobre DDDR en Colombia**

En este subcapítulo presentamos las normas del Estado colombiano que permiten sancionar el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, así como los mecanismos para el rescate, rehabilitación y reintegración.

#### **2.3.1.1.1. Constitución política de Colombia**

La primera herramienta jurídica que regula los derechos de la niñez y adolescencia es la constitución colombiana, en la cual se establecen primero la obligación del Estado por garantizar los derechos de las personas. Al respecto tenemos el artículo 13° que establece lo siguiente: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. En esta misma línea dicho artículo sostiene: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

En esta línea de protección, podemos mencionar los artículos referidos a la niñez y adolescencia como el artículo 44° que señala lo siguiente: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”. Además, dicho artículo también señala que: “Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”. También, en dicho artículo se establece las funciones del Estado, la sociedad y la familia, las cuales: “tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Asimismo, en el artículo 45° se establece que: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. Además, en el artículo 93° establece el respeto de los derechos

humanos de acuerdo a lo establecido en los tratados internacionales suscritos. Al respecto, aquél sostiene que: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

#### **2.3.1.1.2. Código de la Infancia y Adolescencia**

Dicho código fue aprobado por la Ley 1098 de 2006.<sup>12</sup> En este: “establece como principio rector el interés superior del niño, en tanto la satisfacción integral y simultánea de sus derechos —universales, prevalentes e interdependientes” (Universidad Nacional de Colombia 2009, 20). Primero podemos señalar lo establecido en el artículo 3°: “Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad”.

También, en el artículo 7° se define la política de protección integral de los niños, niñas y adolescentes, entendida como: “el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior”. Además, en dicho artículo 7°, la protección integral: “se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.

Con respecto a la vinculación y desvinculación de los menores de edad, el Código de la Infancia y la Adolescencia presenta avances normativos, pues el artículo 20° (Derechos de protección) sostiene: “Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra: 6. Las guerras y los conflictos armados internos. 7. El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley”. Vinculado a lo anterior tenemos los puntos 29 y 30 del artículo 41° (Obligaciones del Estado) que señalan: (29) “Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos en actividades militares, operaciones psicológicas,

---

<sup>12</sup> La Ley 1098 de 2006 deroga el anterior Decreto 2737 o Código del Menor de 1989, a excepción de los Artículos 320 a 325 relativos a las Prohibiciones y Obligaciones Especiales y al juicio especial de alimentos.

campañas cívico-militares y similares; (30) Protegerlos contra la vinculación y el reclutamiento en grupos armados al margen de la ley”.

Además, en el artículo 175° contiene un conjunto de medidas donde la fiscalía de la nación puede renunciar a la persecución penal de los menores de edad en caso hayan participado directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas o en los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley. Finalmente, el artículo 175° señala que: “Los adolescentes que se desvinculen de grupos armados al margen de la ley, tendrán que ser remitidos al programa de atención especializada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados irregulares”.

En cuanto a la participación en las instituciones militares, el Código también introduce de manera más específica en el artículo 176 la prohibición del uso de los menores para actividades estratégico-militares por parte de las Fuerzas Armadas, bajo sanción de destitución del cargo.

Por último, en el Código de la Infancia y la Adolescencia se introduce el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el cual es un componente normativo que establece el orden y la ruta jurídica desde las acciones del Estado y la sociedad para la penalización de actos cometidos por adolescentes en Colombia, al igual que lo relativo a la reparación de víctimas.

#### **2.3.1.1.3. Ley 418 de 1997 y Ley 782 de 2002**

La Ley 418 tiene como título: “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. En esta ley: “se establecen algunas disposiciones para proteger a los menores de edad contra los efectos del conflicto armado, en temas específicos como la prohibición del reclutamiento por parte de las OAI (Organizaciones Armadas Ilegales) y el límite de edad para la prestación del servicio militar obligatorio” (Universidad Nacional de Colombia 2009, 11). Posteriormente, algunos artículos de la Ley 418 serán modificados por la Ley 782 de 2002 como por ejemplo mejora los artículos que precisan mejor al menor reclutado como víctima de violencia y los que hacen referencia al rol del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para el diseño de un programa de rehabilitación y reintegración de los menores de edad en conflictos armados. Al respecto, el artículo 15° sostiene que: “se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades”.



También señalamos el artículo 17° donde se establece que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: “diseñará y ejecutará un programa especial de protección para la asistencia de todos los casos de menores de edad que hayan tomado parte en las hostilidades o hayan sido víctimas de la violencia política, en el marco del conflicto armado interno”. Además, en este artículo se sostiene que el ICBF: “prestará asistencia prioritaria a los menores de edad que hayan quedado sin familia o cuya familia no se encuentre en condiciones de cuidarlos, en razón de los actos a que se refiere la presente ley”.

#### **2.3.1.1.4. Código penal**

En lo que respecta a la tipificación del delito de reclutamiento, se ha incluido en la normativa penal nacional en el artículo 162 del Código Penal, el cual sanciona el reclutamiento ilícito de menores de 18 años durante el desarrollo del conflicto armado.

#### **2.3.1.1.5. Decreto 128 de 2003**

El presente decreto modifica el Decreto 1385 de 1994 e incluye lo relativo al Comité Operativo para la Dejación de las Armas-CODA, las entidades que lo conforman, sus funciones y establece los beneficios y proceso de reincorporación a la vida civil y la protección y atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados. Este decreto es importante porque establece en su artículo 2° la definición de desmovilizado como: “Aquel que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se entregue a las autoridades de la República”. Y también establece la definición de reincorporado como: “El desmovilizado certificado por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA, que se encuentre en el proceso de reincorporación a la vida civil”.

Además, el capítulo V establece los mecanismos que las autoridades civiles, militares y judiciales tienen que realizar para que puedan ser entregados al ICBF con la finalidad de que reciban la protección y atención integral especializada. Asimismo, el ICBF desarrollará los planes necesarios para el restablecimiento de los derechos y garantías del niño o menor desvinculado, con especial énfasis en su protección, educación y salud.

#### **2.3.1.1.6. Ley 1448 de 2011**

La presente ley es denominada: “Ley de víctimas por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Esta norma incorpora el Título VII de protección integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas, donde en el artículo 182 establece: “Los niños, niñas y adolescentes víctimas en los términos de la presente ley, tienen derecho a la reparación integral. Este derecho incluye las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición”. Además, dentro de esta ley resaltamos el artículo 190° el cual, en líneas generales, establece que los menores de edad víctimas del reclutamiento tendrán derecho a la reparación integral, la restitución de los derechos estará a cargo del ICBF y cuando cumplan la mayoría de edad podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas.

#### **2.3.1.1.7. Decreto 1861 de 2017 (Servicio Militar)**

Este decreto tiene como título: “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización” el cual establece en su artículo 4°: “El servicio militar obligatorio es un deber constitucional dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública.

#### **2.3.1.1.8. El rol del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS)**

Como hemos visto, las normas presentadas tienen un carácter transversal a las instituciones del Estado Colombiano donde se involucra el sector justicia, el rol de las instituciones militares y al sector inclusión social y reconciliación. Con respecto a este, la institución principal encargada de hacer cumplir las normas, así como ejecutar y diseñar políticas públicas en coordinación y de forma articulada con otras instancias del Estado es el sector inclusión social y reconciliación, el cual tiene como organismo central al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Este organismo tiene como misión ser: “responsable de la formulación, coordinación, implementación y evaluación de políticas

públicas que contribuyen a la justicia social, económica y ambiental para la construcción de la Paz Total; mediante la atención con enfoque diferencial a la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad”.<sup>13</sup> Además, dentro de las funciones específicas se encuentran aquellas dirigidas a implementar las políticas públicas dirigidas a la atención y reintegración de los menores de edad víctimas de la violencia política, dentro de las cuales se encuentra el reclutamiento ilícito. Por ejemplo, una función específica sostiene: “Formular, dirigir, coordinar y articular las políticas, planes programas, estrategias y proyectos para la atención integrar a la primera infancia, infancia y adolescencia”.

En ese sentido, en el siguiente apartado, veremos las políticas públicas que se han diseñado para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad.

### **2.3.1.2. Políticas públicas para el DRR en Colombia**

Colombia ha sido considerado como: “el cuarto país del mundo con mayor número de niños combatientes después del Congo, Ruanda y Myanmar. Este complicado y latente problema no es nuevo, pues se originó hace más de cuatro décadas a raíz del conflicto armado y con él, el reclutamiento de menores se ha presentado de forma constante en el país” (Ramírez Barbosa 2010, 118). Además, esta situación no puede ser justificada bajo ninguna circunstancia porque: “ello supone renunciar a los pilares básicos de una sociedad democrática, de un estado de derecho, social, fundado en la dignidad humana y en el respeto de las libertades y garantías fundamentales y en la salvaguarda de los niños” (Ramírez Barbosa 2010, 119).

En ese sentido, a partir de la suscripción de los tratados internacionales, el Estado colombiano ha venido realizando las siguientes políticas públicas.

#### **2.3.1.2.1. Programa especializado del ICBF**

Primero, podemos mencionar aquellas que implementa el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) el cual se encuentra bajo la jurisdicción del DAPS.<sup>14</sup> Al respecto, el ICBF es: “la entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en

---

<sup>13</sup>Prosperidad Social, “Misión, Visión, Objetivos y Funciones, <https://prosperidadsocial.gov.co/la-entidad/mision-vision-objetivos-y-funciones/>, (Consulta el 15 de mayo de 2022).

<sup>14</sup> El ICBF fue creado por la Ley 7 de 1979 y su Decreto Reglamentario No. 2388 de 1979, que mediante Decreto No. 4156 de 2011 fue adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos”.<sup>15</sup> En ese sentido, el ICBF tiene a su cargo el “Programa de Atención Especializada para el restablecimiento de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley”, el cual está basado en tres modalidades de atención: “atención institucional compuesta por tres tipos de servicios o modalidades (Hogar Transitorio, Centro de Atención Especializada (CAE), Casa Juvenil); atención socio-familiar integrada por los servicios de (Hogar Tutor, Hogar Gestor); y finalmente Centros de Referencia y Oportunidades Juveniles (CRO-J)” (Universidad Nacional de Colombia 2009, 30). A continuación describiremos dichas modalidades:

#### **2.3.1.2.1.1. Hogar Transitorio**

Aquí se realiza el proceso de identificación del menor de edad rescatado, se hace un diagnóstico de la situación psicoafectiva y familiar, se realiza una valoración de habilidades y condiciones de salud. Asimismo, el menor permanece 45 días en esta fase y es remitido a los CAE. En los hogares transitorios se reciben a los menores remitidos por el juez o el defensor de familia para establecer las valoraciones y diagnósticos en todas las áreas del niño para la identificación de su perfil.

#### **2.3.1.2.1.2. Centro de Atención Especializada (CAE)**

Aquí se inicia el proceso de preparación para la vida social y productiva del menor de edad y se refuerzan las áreas de atención de acuerdo con el perfil de cada uno. Además, se otorgan herramientas de tipo vocacional, nivelación académica y se continúa con el restablecimiento de vínculos para su posterior reintegración. En ese sentido, el periodo de esta fase es entre ocho meses y un año. El proceso puede continuar en un medio socio familiar ordenando el reintegro familiar del niño o en el medio institucional ya sea en algún centro oficializado dependiendo del perfil del niño (Arellano 2008, 316-317).

---

<sup>15</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, “El Instituto”, Gobierno de Colombia, <https://www.icbf.gov.co/instituto>, (Consulta el 22 de mayo de 2022).

#### **2.3.1.2.1.3. Casa juvenil**

En esta tercera fase, se ponen en práctica las herramientas adquiridas y se prepara al menor de edad para su inserción en el ámbito familiar y social. Al culminar esta fase, si la persona ha cumplido los 18 años, puede ingresar al programa de reintegración de la ACR después de ser remitido por el ICBF. El periodo de permanencia en esta fase es aproximadamente un año. Durante la estancia del niño en el centro se intenta establecer contacto con su familia aunque en muchos casos es imposible lograr la reunificación. Al respecto, según los hallazgos de Marcela Arellano (2008) a veces los padres del niño no demuestran ningún interés o en otras ocasiones los niños temen volver con sus familias por temor a represalias por parte de los grupos armados, maltratos familiares o porque los padres pertenecen a la guerrilla.

#### **2.3.1.2.1.4. Hogar Tutor**

Esta modalidad de atención se basa en la selección de una familia que ha sido capacitada por el ICBF con la finalidad de que acoja de forma voluntaria y por tiempo completo a un menor de edad para otorgarle un ambiente que sea afectivo y que pueda tener atención integral que le permita restablecer sus derechos. También se orienta a la inserción sociolaboral del menor de edad.

#### **2.3.1.2.1.5. Hogar Gestor**

En esta modalidad: “se brinda atención a los niños, niñas y adolescentes que se reintegran a sus familias en sus regiones de origen. La familia puede recibir o no un apoyo económico o subsidio temporal para contribuir a la garantía en el restablecimiento de los derechos del menor de edad y facilitar su proceso de reintegración familiar y social” (Universidad Nacional de Colombia 2009, 30).

#### **2.3.1.2.2. Centros de Referencia y Oportunidades Juveniles CRO-J**

Como uno de los productos del convenio entre la OIM y el ICBF, se crearon los Centros de Referencia y Oportunidades Juveniles (CRO-J), los cuales surgieron como una estrategia para acompañar y apoyar a los menores de edad que salen del Programa de Atención Especializada del ICBF. Los CRO-J brindan orientación a una red de servicios y oportunidades de apoyo para: conseguir documentación, generación de ingresos o empleo, acceso a servicios básicos (salud, educación, cultura, deporte); acceso a mecanismos para evitar volver a vincularse a los grupos armados (Universidad Nacional de Colombia 2009, 30-33).

#### **2.3.1.2.3. Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas**

La presente agencia fue creada por el Decreto 4138 de 2011. Esta norma, según el artículo 4° tiene como objeto: “gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, los planes, programas y proyectos de la Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia”. Además, dentro del artículo 5° se resalta las funciones 7 y 10 de la agencia, la primera sostiene: “Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales, que de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva”; y la décima: “Acompañar y asesorar a las entidades competentes en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley”.

#### **2.3.1.2.4. Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley**

La presente comisión fue creada por el Decreto 4138 de 2011 y establece lo siguiente:

Artículo 2°:

Este Organismo tendrá por objeto orientar y articular las acciones que adelanten las entidades públicas, tanto en el nivel nacional como en el territorial, en un marco de respeto por la descentralización administrativa, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales nacionales e internacionales, para prevenir la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes y fundamentalmente, el de ser protegidos contra el reclutamiento, utilización y violencia sexual por los grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados.

#### **2.3.1.2.5. Decreto 1434 de 2018**

Según el artículo 1°, el presente Decreto tiene por objeto: “adoptar la Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas

y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados y sus anexos, garantizando la prevalencia y goce efectivo de los derechos y la protección integral por parte del Estado, la sociedad y la familia, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por Colombia”. Además, el artículo 2 establece como ámbito de aplicación las entidades nacionales competentes y las entidades territoriales, con plena garantía de su autonomía, velarán por la implementación de la Línea de política pública en sus jurisdicciones.

#### **2.3.1.2.6. La Resolución 2620 del Ministerio de Educación Nacional**

Esta resolución fortalece mecanismos para otorgar educación a los menores rescatados, pues: “se disponen los lineamientos generales de la prestación de la educación a esta población específica y se establecen —directrices, criterios y procedimientos para la prestación del servicio educativo a niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado y menores de edad hijos de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley” (Universidad Nacional de Colombia 2009, 36).

#### **2.3.1.2.7. Convenio entre el SENA y el ICBF**

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) celebra el convenio interadministrativo con el ICBF en enero de 2004, para desarrollar cursos de formación para el trabajo en modalidad técnica y empresarial, dirigida a una población amplia, entre ella a los menores de edad desvinculados.

#### **2.3.1.2.8. Acuerdos 183 y 253 del Ministerio de la Protección Social**

Como función principal del Ministerio de la Protección Social está la inclusión de toda la población al servicio de salud. En relación a las acciones encaminadas hacia los menores de edad desvinculados, el Ministerio expide el Acuerdo 183 de 1999, en el cual se establece que —los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados del conflicto armado, serán vinculados al régimen subsidiado sin o con grupo familiar. Así mismo, en el 2003: “se expide el Acuerdo 253 de 2003, que en su artículo 2 señala la ampliación de la cobertura y en el numeral 2 especifica la atención a niños desvinculados del conflicto armado donde las alcaldías o Gobernaciones (en el caso de los corregimientos departamentales) elaborarán las

listas de potenciales afiliados al Régimen Subsidiado” (Universidad Nacional de Colombia 2009, 39).

#### **2.3.1.2.9. Resolución 1707 del Ministerio del Interior y de Justicia**

El Programa de Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas (PRVC) estuvo a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, que operó de 2003 a 2006, momento en que se crea la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) a cargo de la Presidencia de la República. Desde 2006 la ACR recibe a los jóvenes que cumplen los 18 años y que son remitidos por el ICBF, como se dispone en la Resolución 1.707 del Ministerio del Interior y de Justicia.

#### **2.3.1.2.10. Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa**

El Ministerio de Defensa ha estado a cargo del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) desde 2001. En relación a la desvinculación de los menores de edad de los grupos armados no estatales, el ICBF da aviso al Ministerio de Defensa cuando recibe a un menor, para que sea verificada su anterior pertenencia o vinculación a la organización armada ilegal. Cuando el menor es capturado por la unidad militar debe remitirlo al ICBF durante las 36 horas siguientes para que sea atendido por esta institución. Así, las Fuerzas Armadas dan la orden para el estricto cumplimiento de la normatividad para el trato de los menores desvinculados, ya sea por decisión voluntaria o por captura.

#### **2.3.1.2.11. El rol de la Defensoría del Pueblo de Colombia**

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo tiene un rol importante en la difusión de los derechos humanos en Colombia. Al respecto tiene como misión la de: “Impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista”.<sup>16</sup> En ese sentido, la Defensoría se encarga de prevenir, orientar y alertar sobre los casos de reclutamiento de menores de edad. Por ejemplo, se encarga de alertar sobre nuevas formas de

---

<sup>16</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia (DPC), “Conoce nuestra entidad sobre la Defensoría del Pueblo de Colombia”, <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/que-hacemos>, (Consulta el 21 de junio de 2022).



reclutamiento mediante engaños de los grupos armados.<sup>17</sup> Asimismo, la Defensoría cuenta con una unidad asesora encargada de los derechos de la niñez, la juventud y las mujeres, y ha emprendido diversas acciones en pro de la protección de los menores vinculados al conflicto armado. Cuenta con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) que: “advierde y reporta posibles situaciones y espacios a nivel nacional donde se puedan presentar riesgos de la población en general como consecuencia de las dinámicas del conflicto armado” (Universidad Nacional de Colombia 2009, 44, 45).

### **2.3.2. Normas y políticas públicas: El caso de Perú**

En este apartado veremos las normas desarrolladas en el estado peruano sobre DDDR y las políticas públicas pertinentes.

#### **2.3.2.1. Normativa sobre la participación de menores de edad en grupos armados y servicio militar en Perú**

Después del periodo del conflicto armado interno, el Estado peruano ha firmado diversos instrumentos internacionales donde se ha comprometido a respetar y garantizar los derechos humanos. De este modo, las niñas, los niños y los adolescentes son titulares de todos los derechos contenidos en dichos instrumentos, por lo que el Estado está obligado a respetarlos, garantizarlos y adoptar las medidas para hacerlos efectivos. En ese sentido, el Estado peruano ha desarrollado normas que buscan garantizar y proteger los derechos del menor frente al reclutamiento. A continuación, resaltamos las siguientes.

##### **2.3.2.1.1. Constitución Política del Perú**

Dentro de la Carta Magna peruana se tiene el artículo 1° que señala: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Asimismo, en su artículo 4° se señala que “la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, adolescente, madre y anciano en situación de abandono”. Además, en el artículo 44° se establece que: “son deberes primordiales del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado

---

<sup>17</sup> Colombia, “Defensoría del Pueblo alerta sobre nuevas formas de engaño de grupos armados para reclutar menores de edad”, Infobae, <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/05/25/defensoria-del-pueblo-alerta-sobre-nuevas-formas-de-engano-de-grupos-armados-para-reclutar-menores-de-edad/> (Consulta el 21 de junio de 2022).

de la Nación”. En lo que respecta al cumplimiento de los tratados internacionales, se tiene el artículo 55° que establece que: “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”.

#### **2.3.2.1.2. Código del Niño y del Adolescente**

El Código fue aprobado mediante la Ley N° 27337 y entra en vigor el 22 de julio del 2000. Dicho código en su artículo I correspondiente al apartado de Título Preliminar define: “Se considera niño a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad y adolescente desde los doce hasta cumplir los dieciocho años de edad”. Asimismo, establece en su artículo II que “el niño y el adolescente son sujetos de derechos, libertades y de protección específica”. Luego, el artículo VIII sostiene: “Es deber del Estado, la familia, las instituciones públicas y privadas y las organizaciones de base, promover la correcta aplicación de los principios, derechos y normas establecidos en el presente Código y en la Convención sobre los Derechos del Niño”. En cuanto a los apartados correspondientes a derechos (con numeración arábica) tenemos el artículo 1° que establece: “El niño y el adolescente tienen derecho a la vida desde el momento de la concepción. El presente Código garantiza la vida del concebido, protegiéndolo de experimentos o manipulaciones genéticas contrarias a su integridad y a su desarrollo físico o mental”. Por otro lado, en cuanto al reclutamiento, el del Código consagra la protección a la integridad personal de los niños y adolescentes al establecer que:

##### Artículo 4°

[...] el niño y el adolescente tienen derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. No podrán ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante. Se consideran formas extremas que afectan su integridad personal, el trabajo forzado y la explotación económica, así como el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata, la venta y el tráfico de niños y adolescentes y todas las demás formas de explotación.

Como se aprecia, el Código incorpora la figura del reclutamiento forzado como una forma de afectación a la integridad personal del menor de edad. Además, en su artículo 39° establece que: “el niño y el adolescente víctimas de la violencia armada y/o desplazados de su lugar de origen serán atendidos mediante programas nacionales de asistencia especializada. El PROMUDEH (hoy denominado Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMPV) convocará para la ejecución de estos programas a organismos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, competentes en la materia”.

#### **2.3.2.1.3. Ley sobre los desplazamientos internos**

Esta es la Ley N°28223 que fue aprobada el año 2004 para fortalecer las políticas de derechos humanos de los desplazados por la violencia política. Al respecto, según el artículo 2 los desplazados internos: “son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. Además, en el artículo 14° las autoridades competentes: “tienen la obligación y responsabilidad de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”.

#### **2.3.2.1.4. Ley del Plan integral de reparaciones**

Esta ley busca establecer el marco normativo del plan integral de reparaciones para las víctimas de violencia política según las conclusiones y recomendaciones de la CVR. Al respecto, esta ley, según el artículo 3 resalta considerar como víctima a las personas o grupos de personas que han sufrido actos u omisiones que violan las normas de los derechos humanos, entre las que se encuentra el reclutamiento forzado.

#### **2.3.2.1.5. Código Penal**

En el caso del Código Penal peruano no existe una tipificación del delito de reclutamiento forzado, sino que dichos delitos son sancionados bajo la figura de secuestro, trabajo forzado o trata de personas.

#### **2.3.2.1.6. Ley del Servicio Militar**

Por otro lado, en lo que refiere a la protección de los niños frente al reclutamiento en las Fuerzas Armadas, el Decreto Legislativo N° 1146 que modifica la Ley N° 29248, Ley del Servicio Militar establece en su artículo 2 que: “El Servicio Militar es una actividad de carácter personal. Mediante ella, todo peruano puede ejercer su derecho y deber constitucional de participar en la Defensa Nacional. Es prestado por varones y mujeres sin discriminación

alguna, a partir de los dieciocho (18) años de edad”. En tanto la propia Ley N° 29248, Ley del Servicio Militar en su artículo 6° establece que: “Prohíbese el reclutamiento forzoso como procedimiento de captación de personas con la finalidad de incorporarlas al Servicio Militar”.

#### **2.3.2.1.7. Acuerdo Nacional**

Como parte de las reformas para fortalecer la institucionalidad democrática, en el año 2002 varios partidos políticos firmaron el Acuerdo Nacional, el cual, si bien no tiene carácter de ley o norma, es un acuerdo que incorpora varias políticas de estado que los sucesivos gobiernos del Perú debe incorporar a largo plazo. Al respecto, el Acuerdo Nacional tiene 35 políticas de estado, de las cuales, la número 16 es denominada: “Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud”. Dentro de los establecido en esta política podemos señalar lo siguiente: “Es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión”.

En ese sentido, se incluye un conjunto de políticas que el Estado debe cumplir para lograr este objetivo, dentro de las cuales resaltamos la g) que establece: “desarrollará programas especiales de atención a niños, niñas, adolescentes y jóvenes que sufren las secuelas del terrorismo”. Al respecto, esta política hace referencia a que el Estado debería desarrollar diversas políticas de atención y protección especial de los niños víctimas del terrorismo.

#### **2.3.2.1.8. Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)**

Luego, en esta misma línea, tenemos las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) donde como parte de una reforma institucional que se tiene que hacer para: “la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva 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”. Se sostiene como una de las recomendaciones para lograr este objetivo: “Atención urgente a la población más vulnerable: empezar por los más pequeños en las zonas más necesitadas”.

### **2.3.2.1.9. El rol del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV)**

A nivel institucional, el sector encargado de implementar estas políticas públicas vinculadas a la rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por las instituciones militares y grupos armados no estatales es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV). Esta institución, según el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1098, sostiene que el MIMPV “es un organismo del poder ejecutivo rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables, con personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal”. Además, según el artículo 3 esta institución tiene como finalidad “diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con el objeto de garantizar sus derechos, con visión intersectorial”. Además tiene como ámbito de competencia según el artículo 5 la “Promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. Y en cuanto las funciones se resalta: “Formular, planificar, dirigir y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos nacionales y sectoriales a su cargo, así como supervisar y evaluar su cumplimiento”.

Luego, en el Perú existe el Instituto Nacional para el Bienestar Familiar-INABIF que es una unidad ejecutora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). El INABIF, si bien, no es creado exclusivamente para las acciones de rehabilitación y reintegración de menores de edad en grupos armados, aquellos, cuando son rescatados son llevados a esta institución para la rehabilitación y reintegración. Al respecto, el INABIF: “Contribuimos con el desarrollo integral de las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad en situación de abandono, propiciando así su inclusión en la sociedad y el ejercicio pleno de sus derechos”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), “Institucional”, <https://www.gob.pe/institucion/inabif/institucional>, (Consulta el 25 de junio de 2022).

### **2.3.2.2. Políticas públicas para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por grupos armados en Perú**

Dentro de las políticas implementadas por el Estado peruano después de suscribir los convenios señalados líneas arriba hemos tenido algunas para resaltar en estos veinte años de post conflicto armado interno.

#### **2.3.2.2.1. Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021**

Después, por el lado del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se ha realizado en el año 2012 el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 (PANAIA 2012-2021). Este plan es importante porque: “hace referencia a la participación de niñas(os) y adolescentes en conflictos armados como una problemática que sufre la niñez y la adolescencia en el Perú. En este sentido, se resalta la utilización de niñas(os) y adolescentes por parte de Sendero Luminoso y el enrolamiento de menores en las Fuerzas Armadas como problemas que se tienen que erradicar” (Vélez Fernández 2013, 87). Es plan fue elevado a rango legal por la Ley N° 30362 del año 2015 que elevó a rango legal el Decreto Supremo 001-2012-MIMP, que aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012- 202.

Esto último se puede apreciar en el punto: «Niñas, niños y adolescentes y los conflictos internos», en el Capítulo II, que hace referencia a la situación de la niñez y adolescencia en el Perú. En dicho punto resalta que si bien el país ya no esta en situación de conflicto armado interno, aún existen grupos terroristas que secuestran menores de edad, pero también aún continúa casos de menores de edad en el servicio militar pese a su prohibición. En ese sentido, hace referencia a la suscripción del Perú al protocolo sobre participación de los niños en conflictos armados e implementar las medidas para erradicar dicha práctica.

Además, se establece como sexta meta emblemática: “En el Perú no se maltrata a su infancia! Disminuye la violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes”. De acuerdo a esto, para el desarrollo de esta meta y las otras, todo el Plan posee 4 objetivos estratégicos y 25 resultados esperados. El cuarto objetivo estratégico es aquél que le corresponde para el desarrollo de la sexta meta emblemática. El objetivo estratégico N° 4 es: “Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad”. Para el desarrollo de dicho objetivo le corresponden los resultados esperados del número 15 al 25, donde únicamente el resultado esperado número 23 establece que: “Niñas, niños y adolescentes no participan en conflictos

internos” (Vélez Fernández 2013,134). Según esto, el resultado esperado N° 23 posee su respectiva justificación: “A pesar de no existir grandes situaciones de conflicto armado dentro del país, es importante abordar esta problemática en tanto subsisten grupos terroristas y otros que practican el secuestro de menores de edad para sus fines delictivos. En lo que se refiere a las Fuerzas Armadas, debe considerarse que por ley está prohibido el enrolamiento de menores de 18 años de edad” (Vélez Fernández 2013, 135). La intervención de niños y adolescentes en conflictos internos: “afecta su desarrollo y equilibrio emocional en notable medida, mientras que el enrolamiento militar les priva de la posibilidad de desarrollar capacidades y ejercer derechos propios de su edad, como acceder a estudios secundarios, técnicos o universitarios” (Vélez Fernández 2013,135). Al respecto, dicho resultado establece como meta: “No hay niña, niño o adolescente participando voluntariamente o por la fuerza en conflictos internos en el país” (Vélez Fernández 2013, 136). De esta forma sus estrategias de implementación son:

Campañas de comunicación y educación en las regiones y comunidades sobre la prohibición de reclutamientos de menores de edad para ser incorporados en las Fuerzas Armadas;  
Promover el cumplimiento de las disposiciones legales que prohíben el reclutamiento de menores de edad en las Fuerzas Armadas; Priorizar el rescate de las niñas, niños y adolescentes en poder de grupos al margen de la ley; Desarrollar campañas de comunicación y educación en los departamentos y comunidades afectadas por grupos al margen de la ley u organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y otros delitos, a fin de evitar que las niñas, niños y adolescentes sean reclutados e incorporados a dichas cadenas delictivas;  
Fortalecer la presencia del Estado en zonas con presencia de grupos al margen de la ley;  
Desarrollar estrategias para la permanencia y continuidad de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo (primaria, secundaria, técnica y universitaria) (Vélez Fernández 2013, 137).

Los responsables de desarrollar estas medidas son: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Educación, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Gobiernos Regionales.

De esta manera, observamos que este Plan tiene una mejor definición de la problemática del reclutamiento de menores en grupos armados no estatales y en las Fuerzas Armadas, por lo que además presenta más metas, objetivos y actividades para erradicarlo.

#### **2.3.2.2.2. Protocolo para la Atención a personas y familias rescatadas de grupos terroristas**

Finalmente una política importante podemos señalar el “Protocolo para la Atención a personas y familias rescatadas de grupos terroristas” aprobado mediante DECRETO SUPREMO N° 010-2016-MIMP y publicado en el Peruano el 28 de julio del 2016. Este protocolo tiene como objeto: “Establecer las funciones y los alcances de una intervención intersectorial que garantice la recuperación del ejercicio de los derechos y la autonomía de las personas, incluidos niñas, niños y adolescentes, y familias rescatadas del terrorismo y su reintegración familiar y comunal sostenible”. Al respecto, dicho protocolo considera como antecedentes la problemática del reclutamiento forzado por parte de Sendero Luminoso en los departamentos de Ayacucho, Huánuco y Junín. Asimismo, resalta la situación de las niñas, niños y adolescentes del Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), los cuales, según diversos informes: “revelan que actualmente los remanentes de grupos terroristas siguen utilizando a niñas, niños y adolescentes en sus filas, tanto con un propósito ideológico o político, como también como fuerza laboral para preparar y realizar incursiones y convertirse en el futuro en terroristas”.

Además, durante los años 2012 y 2014 se realizaron operativos de rescate por lo que: “El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ha tenido a su cargo, la atención de 11 niñas, niños y adolescentes rescatados el 2012 y 6 niñas, niños y adolescentes y 8 personas adultas rescatadas el 2014, albergándolos en locales del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) y de instituciones colaboradoras, brindándoles atención integral”. Por esa razón, el MIMPV a través de la dirección de la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz decide implementar dicho protocolo cuyos beneficiarios serán Niñas, niños y adolescentes en presunto abandono, Personas adultas solas y Personas adultas, niños y adolescentes. Además, si bien la implementación del mismo recaerá en el MIMPV, habrá otras instituciones públicas que apoyaran en su implementación conforme a sus funciones y competencias, entre las cuales están aquellas que representan a los sectores interior, desarrollo e inclusión social, defensa, cultura, educación, vivienda, justicia, trabajo, registros de identificación, gobiernos regionales y locales.

El protocolo tiene como objetivo General: “Promover el restablecimiento del ejercicio de los derechos y la autonomía de las personas, incluidos niñas, niños y adolescentes y familias rescatadas de grupos terroristas y su reintegración familiar y comunal sostenible”. Y como objetivos específicos podemos señalar los siguientes:



Proteger los derechos fundamentales de las personas y familias rescatadas de grupos terroristas, promoviendo la garantía de su seguridad; Asegurar una atención adecuada para la superación de la situación de emergencia de las personas y familias rescatadas de grupos terroristas; Promover condiciones y capacidades adecuadas para la autonomía y la reintegración familiar y comunitaria y el desarrollo humano sostenido de las personas y familias rescatadas; y, Fomentar y coordinar la participación activa de las familias, comunidades receptoras y de los gobiernos locales y regionales en el proceso de reintegración social y desarrollo de las personas y familias rescatadas.

Como Estrategias de intervención, en el protocolo se señala que: “comprende un trabajo coordinado a nivel intersectorial e intergubernamental, con participación de las organizaciones indígenas y comunidades nativas involucradas y, en lo que corresponda, con las instituciones nacionales e internacionales que colaboran”. Así, la estrategia de intervención del protocolo se resume en el siguiente cuadro:

**Tabla 2.2. Grupos beneficiarios/as y etapas de atención**

Etapas de atención	Grupos de Beneficiarios		
	Niñas, niños y adolescentes en presunto abandono	Personas adultas	Personas adultas con niñas, niños y adolescentes (familias)
<b>Atención de emergencia</b> (Máximo 3 meses)	Reciben atención de emergencia con el grupo de personas rescatadas, por los diversos sectores MIMP, MINSA, MININTER, MINCU y MINEDU, en alojamientos multifamiliares.		
<b>Preparación para la reintegración familiar y comunal sostenible</b> (Máximo 3 meses)	Reciben atención integral en alojamientos institucionales del MIMP. Se busca la ubicación de sus familiares y familias que puedan acogerlos.		Reciben atención en los alojamientos multifamiliares por gestión del MIMP. Se inicia la construcción de las viviendas para las familias recuperadas
<b>Reintegración familiar y comunal</b> (Máximo 3 meses)	Se busca la ubicación de sus familiares y familias que puedan acogerlos. De ser el caso se les entrega a su cargo. En caso contrario, en el marco del procedimiento de investigación tutelar se busca una solución permanente a su situación.		Se integran de manera sostenible en familias y comunidades. Se supervisa y evalúa la adecuada integración familiar y comunal. Se cierra la atención bajo el protocolo y la protección y atención, la misma que continuará a cargo de las municipalidades locales y comisiones interinstitucionales locales establecidas, según competencias y funciones.

Fuente: DECRETO SUPREMO N° 010-2016-MIMP

#### **2.3.2.2.3. Rol de la Defensoría del Pueblo de Perú**

Por otro lado, tenemos a la Defensoría del Pueblo, la cual:

Es un órgano constitucional autónomo, encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y que tiene el rol de supervisión y prevención del alistamiento de menores en el servicio militar, como parte de sus múltiples funciones vinculadas a la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos (Vélez Fernández 2013,82, 83).

La Defensoría, a través de sus oficinas defensoriales departamentales, registra las denuncias o quejas vinculadas al alistamiento de menores. Dichas denuncias son reportadas y registradas en la sede central en Lima, especialmente en la Adjuntía de la Niñez y Adolescencia.

Posteriormente, la Defensoría realiza el envío de oficios, desarrolla reuniones y las coordinaciones pertinentes con las autoridades del Ministerio de Defensa, así como de las Fuerzas Armadas, para que se adopten las medidas urgentes a fin de evitar que los menores de edad sigan siendo incorporados al servicio militar.

También la Defensoría: “realiza labores de incidencia, como actividades de prevención en algunos Asentamientos Humanos, capacitaciones a las instituciones y recomendaciones sobre políticas públicas a través de resoluciones defensoriales, los informes anuales, los informes de adjuntía y notas de prensa” (Vélez Fernández 2013,83).

Con respecto a los casos específicos de alistamiento ilegal, se logra y supervisa que el menor sea dado de baja y trasladado a su lugar de origen por las autoridades militares para que pueda ser entregado a sus familiares.

#### **2.3.2.2.4. Oficinas de Asistencia al Personal de Servicio Militar**

Por el lado de las instituciones militares, desde el año 2010, en el Ejército se ha mejorado los Organismos de Reservas y Movilización así como las Oficinas de Registro Militar. Un avance importante fue la creación de las Oficinas de Asistencia al Personal de Servicio Militar donde se le otorga una cartilla a cada soldado sobre sus deberes y derechos comunes. Además en estas oficinas los soldados o sus familiares pueden establecer una queja si sus derechos son vulnerados. Al respecto, a través de las quejas de los familiares y propios soldados siendo menores de edad es que se detectan los casos de alistamiento ilegal y la correspondiente solicitud de baja. Además, a fines del año 2012, se ha modificado el proceso de inscripción en

el registro militar para tener un mayor control de los datos personales de aquellos que deciden incorporarse al servicio (Vélez Fernández 2013,101).

**Capítulo 3. Análisis comparado de las políticas públicas de DDDR en Perú y Colombia**

En este capítulo analizaremos las políticas públicas que ha implementado Perú y Colombia para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados en las instituciones militares y en los grupos armados no estatales durante sus etapas de conflicto armado interno y post conflicto. Si bien en el capítulo anterior hemos presentado de forma descriptiva las normas de carácter internacional que ambos países han suscrito, así como las normas y algunas políticas públicas que se han implementado posteriormente; para este caso, nos centraremos solo en aquellas que tienen como contenido explícito los mecanismos de rescate, rehabilitación y reintegración. Para ello analizaremos ambos países al mismo tiempo, pero en los niveles macro, meso y micro. Asimismo, dentro de estos campos identificaremos los instrumentos de política, sus contenidos referidos al rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad y ciertos factores sociales que se relacionan con las características del diseño de cada política pública. Finalmente, en cada nivel se terminará con un cuadro comparativo que permitirá llegar a conclusiones preliminares.

**3.1. Comparación nivel macro: Perú y Colombia hacia la implementación del DDDR de menores de edad**

A continuación, vamos a realizar el análisis comparado de las políticas públicas sobre rescate, rehabilitación y reintegración de Colombia y Perú. Para ello vamos a realizar un cuadro comparativo que sintetice las principales características de dichas políticas. En esta fase macro es donde se agrupan aquellas políticas públicas que son producto del diseño como la identificación del problema y la toma de decisiones.

**Tabla 3.1. Comparación nivel macro**

	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>
<b>Rescate</b>	<p><b>Constitución</b> El art.13 menciona la libertad, protección, igualdad de trato y mismos derechos sin discriminación, así como la sanción a los maltratos y abusos. El art. 44 menciona los derechos fundamentales de los niños y protección frente a violencia física, moral, secuestro y trabajos riesgosos.</p>	<p><b>Constitución</b> El art. 1 señala la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado. El art. 4 sostiene que la comunidad y el Estado protegen al niño y adolescente. El art. 44 señala que son deberes primordiales del Estado garantizar los derechos</p>

	<p>El art. 45 establece protección del adolescente y el art. 93 sostiene que los derechos y deberes de los menores son interpretados en conformidad con los tratados internacionales.</p> <p><b>Código de la Infancia y Adolescencia</b> El art. 7 reconoce al menor de edad como sujeto de derechos, el cumplimiento de estos y la prevención de su amenaza. La protección integral se materializa en planes, programas y acciones en los diferentes niveles de gobierno. El art. 20 señala la protección frente al reclutamiento de grupos armados y participación en conflictos armados.</p> <p><b>Ley 418 de 1997</b> Art.15: víctima de violencia política el menor de edad que forme parte de las hostilidades.</p> <p><b>Código penal</b> Tipificación del reclutamiento ilícito en el art. 162.</p> <p><b>Ley del Servicio Militar</b> El servicio se ejerce a partir de la mayoría de edad.</p> <p><b>Decreto 128 de 2003</b> Art. 2: concepto de desmovilizado.</p> <p><b>Decreto 0552 de 2012</b> Creación de mecanismos multisectoriales para la protección y prevención del reclutamiento y utilización de menores de edad por grupos armados no estatales.</p>	<p>humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. Finalmente, el art. 55 señala que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.</p> <p><b>Código de Niño y Adolescente</b> El artículo II establece que el niño y el adolescente son sujetos de derechos, libertades y de protección específica. El artículo VIII sostiene que es deber del Estado, la familia, las instituciones públicas y privadas y las organizaciones de base, promover la correcta aplicación de los principios, derechos y normas establecidos en el presente Código y en la Convención sobre los Derechos del Niño. Luego, el art. 4 consagra la protección a la integridad personal de los niños y adolescentes y considera al reclutamiento forzado como forma extrema que atenta su integridad.</p> <p><b>Ley del Plan Integral de Reparaciones</b> Se considera al menor de edad reclutado forzosamente como víctima de la violencia política.</p> <p><b>Código penal</b> No está tipificado el reclutamiento forzado.</p> <p><b>Ley del servicio militar</b> El servicio se ejerce a partir de la mayoría de edad.</p>
<b>Rehabilitación</b>	<p><b>Constitución</b> El art. 44 sostiene como derechos fundamentales de los niños la salud, seguridad social, alimentación, cuidado y amor, educación, cultura, recreación, una familia y libertad de expresión. Asimismo, la familia, sociedad y Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para su desarrollo armónico e integral y ejercicio pleno de sus derechos.</p>	<p><b>Constitución</b> Se resalta el respeto a la dignidad de la persona humana en el art. 1 y en el art. 44 como deber primordial del Estado también promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Finalmente hacemos referencia a los establecido en el art. 55 sobre los tratados internacionales.</p>

	<p><b>Código de la Infancia y Adolescencia</b> El art. 7 señala que el menor tiene la seguridad para el restablecimiento inmediato; y la materialización de la protección integral en los planes y programas. El art.175 establece medidas de protección frente a persecución penal y la remisión de los menores desvinculados al programa de atención especializada del ICBF.</p> <p><b>Ley 418 de 1997</b> Los artículos 15 y 17 encargaban al ICBF el diseño y ejecución de un programa de protección y atención especializada.</p> <p><b>Ley 782 de 2002</b> Modifica y complementa los art. 15 y 17 de la ley 418 y especifica de mejor manera que el ICBF debe encargarse del diseño y ejecución del programa de atención especial para el menor desvinculado.</p> <p><b>Decreto 128 de 2003</b> Cap. V establece los mecanismos que las autoridades militares, policiales y judiciales tienen que realizar para derivar al menor desvinculado al ICBF para que reciba protección y atención integral.</p> <p><b>Ley 1448 de 2011</b> El art. 182 establece que los menores de edad víctimas del conflicto armado interno tienen derecho a la reparación integral (rehabilitación, indemnización, satisfacción, restitución y garantías de no repetición).</p> <p><b>DAPS</b> Institución principal que desarrolla políticas para la inclusión social y la reconciliación, así como atención integral a la infancia y adolescencia en coordinación con las demás u organismos del Estado.</p>	<p><b>Código de Niño y Adolescente</b> El art. 39° establece que el niño y el adolescente víctimas de la violencia armada y/o desplazados de su lugar de origen serán atendidos mediante programas nacionales de asistencia especializada.</p> <p><b>MIMPV</b> Tiene como función diseñar establecer, promover, ejecutar y supervisar las políticas públicas a favor de las poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección (niños, niñas, adolescentes por ejemplo) con visión intersectorial. Además también supervisa y evalúa el cumplimiento de dichos planes y proyectos.</p>
<b>Reintegración</b>	<b>Constitución</b>	<b>Constitución</b>

	<p>El art. 45 sostiene que el adolescente tiene derecho a la formación integral; y el Estado y sociedad garantizan la participación de los jóvenes en lo público y privado para que tengan educación y puedan progresar.</p> <p><b>Código de la Infancia y Adolescencia</b> Para la reintegración consideramos lo establecido en la sección de rehabilitación.</p> <p><b>Ley 418 de 1997 y Ley 782 de 2002</b> Consideramos lo establecido en la sección de rehabilitación.</p> <p><b>Decreto 128 de 2003</b> Además de lo señalado en la sección de rehabilitación, resaltamos el art. 25 sobre derecho a beneficios sociales y económicos. Aquí el ICBF desarrollará los planes para el restablecimiento de los derechos del menor desvinculado, con énfasis en su protección, educación y salud.</p> <p><b>Ley 1448 de 2011</b> Lo señalado en el art. 182 y en el art. 190 donde los menores víctimas de reclutamiento ilícito tienen derecho a la reparación integral y restitución de derechos a cargo del ICBF y cuando cumplan la mayoría de edad ingresan al proceso de reintegración social y económica liderado por la Alta Consejería.</p> <p><b>Decreto 4138 de 2011</b> Los artículos 4 y 5 menciona la gestión, implementación, coordinación y evaluación de los proyectos de la Política de Reintegración.</p> <p><b>DAPS</b> Lo mismo señalado en la sección de rehabilitación.</p>	<p>Consideramos lo mismo que se ha establecido en la sección de rehabilitación.</p> <p><b>Código de Niño y Adolescente</b> Consideramos lo mismo señalado en la sección de rehabilitación.</p> <p><b>Acuerdo Nacional</b> La política 16 señala que el Estado se propone a garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.</p> <p><b>CVR</b> Recomienda desarrollar políticas de atención urgente a la población más vulnerable como los más pequeños en las zonas más necesitadas; y que reciban una educación de calidad, que promueva valores democráticos, el respeto a los derechos humanos y la diversidad cultural.</p> <p><b>Ley sobre desplazamiento interno</b> El art. 14 se refiere a las condiciones para el regreso, reasentamiento y reintegración con el apoyo de las autoridades competentes.</p> <p><b>Ley del Plan Integral de Reparaciones</b> Art. 1 sobre el objetivo del plan y el art. 3 que considera víctima de violencia al reclutado forzosamente, lo que significa hacerlo sujeto de reparación.</p> <p><b>MIMPV</b> Se establece lo mismo señalado en la sección de rehabilitación.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por el autor.

Dentro del cuadro comparativo, podemos apreciar las similitudes y diferencias de las políticas públicas a nivel macro, las cuales se explicarán a continuación como producto de un análisis de discurso y contenido.

En el caso de las similitudes, vemos que ambos Estados han diseñado una estructura normativa que considera los elementos básicos de las exigencias de organismos intergubernamentales como la ONU y la OEA y de los regímenes internacionales de derechos humanos sobre los derechos de la niñez y adolescencia, en especial, frente a situaciones de conflictos armados. En ese sentido, desde la perspectiva constructivista, con el diseño de sus estructuras normativas, ambos estados tendrían en común un grado de interés en formar una identidad estatal que protege de forma integral a los menores de edad frente al reclutamiento forzado y busca su rehabilitación y reintegración.

Por otro lado, la mayoría de políticas públicas a nivel macro han sido implementadas a partir de leyes, lo cual vendría a ser también un instrumento de política de carácter legal. Al respecto, un instrumento de política cuando es una ley: “tiene una función de regulación, de direccionar la política, contemplar los mecanismos de control y sanción (si no es la ley, será su reglamento), pero además tiene una función a nivel de la organización de la toma de decisión” (Fountain 2015, 83). En otras palabras: “un texto legal, por sí, es un instrumento, pero el proceso mediante el cual se elabora este texto moviliza otros instrumentos: en general, hay una comisión que lo prepara, luego hay un proceso de enmiendas o reformas al proyecto y, finalmente, se elabora un reglamento a la ley adoptada” (Fountain 2015, 83). En ese sentido, podemos resaltar primero lo establecido en las constituciones de ambos países. En ambos casos, se resalta la libertad, igualdad de trato, respeto y defensa de la persona humana como obligaciones del Estado. En el marco de esto, resaltan la defensa y protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, lo cual significa que el Estado tiene que implementar políticas públicas para prevenir y rescatar a los menores de edad que se encuentran en situación de violencia y, a su vez, sancionar a aquellos que la ejercen. Esto se da en el marco del cumplimiento de tratados internacionales suscritos por el Estado.

En lo que se refiere a rescate, rehabilitación y reintegración, la constitución de ambos países señala como derechos fundamentales de los niños la salud, seguridad social, alimentación, cuidado y amor, educación, cultura, recreación, una familia, libertad de expresión y la dignidad de la persona humana. Asimismo, es obligación de la familia, sociedad y Estado asistir y proteger al niño para su desarrollo armónico e integral, así como promover el bienestar general. En ese sentido, en líneas generales, lo establecido en ambas constituciones



obliga a que el Estado realice las políticas públicas para lograr el ejercicio de dichos derechos y desarrollo integral como una adecuada rehabilitación y reintegración a la sociedad del menor víctima de violencia como el reclutamiento forzado. Dichas acciones se hacen en el marco del cumplimiento de los tratados internacionales.

Otra similitud que resaltamos es lo referido al contenido de los códigos de niñez y adolescencia, pues en ambos códigos reconocen al niño y adolescente como sujetos de derechos y de protección frente al reclutamiento forzado. Además, en cuanto a situaciones de violencia como aquella consideran que el menor debe ser atendido en programas de asistencia y atención integral.

Luego, en ambos países, la responsabilidad del diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas referidas al rescate, rehabilitación y reintegración recaen en una institución pública encargada de implementar las políticas de los derechos de los menores de edad. En el caso de Colombia, el DAPS desarrolla las políticas de DDRR en el marco de las referidas a la inclusión social y la reconciliación, así como atención integral a la infancia y adolescencia en coordinación con las demás organismos del Estado. Asimismo, en Perú, las políticas de rescate, rehabilitación y reintegración se diseñan, promueven, ejecutan y supervisan en el marco de las referidas a favor de las poblaciones consideradas vulnerables, por lo que dicha labor recae en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV).

Finalmente, otro punto en común se refiere a lo establecido en la Ley del servicio militar donde ambos estados prohíben la participación de menores de edad.

Por otro lado, en cuanto a las diferencias, también podemos resaltar ciertas particularidades de ambos países en el contenido de las normas nivel macro. Por ejemplo, en la constitución, Colombia hace énfasis en la protección de los niños frente a tipos específicos de violencia como el secuestro y trabajo forzado, mientras que en la constitución peruana, se plantea como una protección frente a una violencia general que pueda afectar los derechos humanos.

Otra diferencia esta referida al contenido de algunas políticas establecidas en los códigos de infancia y adolescencia, que si bien coinciden en la garantía de derechos, protección y atención del menor de edad frente al reclutamiento forzado, se presenta particularidades en el contenido de los mismos.

En el caso del Estado colombiano, en su código de infancia y adolescencia tiene una mayor claridad del concepto de víctima de la violencia y de menor de edad desmovilizado de grupos armados no estatales, así como la prohibición del empleo de los mismos en actividades de

inteligencia por parte de las fuerzas del orden. En ese sentido, las políticas de prohibición, desmovilización y rescate están más acordes a lo establecido en el protocolo facultativo de la participación de menores en los grupos armados. Asimismo, establece acciones que tendría que hacer la fiscalía y la justicia en el caso de los menores de edad desmovilizados. Además, en cuanto a rehabilitación y reintegración, en el caso colombiano, ya se señala la atención a un programa especializado de rehabilitación y reintegración a los menores víctimas de reclutamiento forzado como los programas del ICBF.

En el caso del código de la infancia y adolescencia peruano, vemos que, si bien se considera el reclutamiento como una forma de violencia que atenta contra la integridad del menor, carece del incentivo de una política clara para el desarme, desmovilización y rescate del menor de edad reclutado por grupos armados no estatales y en las instituciones militares. Además, solo se plantea de manera general la atención de los menores víctimas de violencia por parte de algún programa nacional.

Otra diferencia es en lo referido a la tipificación en el código penal del delito de reclutamiento forzado por grupos armados no estatales y en las instituciones militares.

En el caso colombiano, el delito de reclutamiento forzado está tipificado en su Código Penal. Sin embargo, en el caso de Perú, no existe en el código penal el delito de reclutamiento de menores de edad, pues solo tiene la prohibición establecida en el servicio militar. Al respecto, es importante tipificar el delito de reclutamiento, porque esto incentivaría el desarrollo de políticas de rescate por parte de las fuerzas del orden y las autoridades competentes, pues se busca combatir de forma clara un delito, por lo cual dicha lucha implicaría la participación de más sectores del estado como el ministerio público, justicia, defensoría del pueblo. Estas acciones no solo se realizarían para el caso de grupos armados sino también dentro de las instituciones militares y asimismo, elevaría, como en el caso colombiano, a rango de ley políticas para el rescate.

Otra diferencia recae en el sistema de rehabilitación y reintegración de los menores de edad rescatados de grupos armados no estatales o dados de baja después de haberse alistado irregularmente en el servicio militar. En el caso colombiano, a nivel macro se aprecia una mayor normativa y desarrollo de políticas públicas para la rehabilitación y reintegración de los menores de edad en las instituciones militares y grupos armados no estatales. Al respecto, podemos apreciar que Colombia establece a nivel de ley que se diseñe un programa de rehabilitación y reintegración bajo las figuras de protección integral, atención especializada y

reparación a los menores de edad desvinculados de los grupos armados no estatales. Para ello, la institución principal encargada sería el ICBF. Además, podemos apreciar que están más acordes a los conceptos de Rehabilitación y Reintegración establecidos por las Naciones Unidas.

Por el lado de Perú, se diferencia de la normativa colombiana, en el hecho de que a nivel macro no existe una claridad sobre un programa de rehabilitación y reintegración ni ha existido una relación de la terminología ni actualización de la misma con lo establecido en la normativa internacional sobre las medidas de rehabilitación y reintegración de los menores de edad rescatados de grupos armados no estatales.

Ahora bien, existirían factores sociales de cada estado que permitirían comprender mejor esas similitudes y diferencias en el diseño de las políticas a nivel macro, lo cual, reflejaría también el grado de interés e identidad que cada estado quiere reflejar en el ámbito internacional.

En el caso de las similitudes, se puede tomar una variable temporal que toma en cuenta que tanto Colombia como Perú son países que al momento de suscribir la Convención sobre los Derechos del Niño se encontraban en situación de conflicto armado interno y donde la problemática del reclutamiento de menores de edad se presentaban en ambos países en diverso grado de intensidad. Al respecto, Colombia presentó en la década de los 80 y durante los 90s el afianzamiento del problema del reclutamiento de menores por grupos armados no estatales debido a cambios en la dinámica de la guerrilla. Por ejemplo se comenzó un proceso de reclutamiento sistemático debido a factores como: la expansión de las guerrillas desde sus retaguardias hacia las partes más integradas del país, la práctica de modalidad de reclutamiento por remuneración debido a la disposición de recursos del narcotráfico y aumento del asedio sobre regiones más integradas (Lozano, Londoño y Parra 2018, 18). En otras palabras, la búsqueda de solución al problema del reclutamiento forzado y la implementación de políticas se dio en un momento donde el problema estaba en su auge y, en especial, se había avanzado en la normativa internacional para que los Estados que tuviesen dicho problema las adopten e implementen las políticas con urgencia.

En el caso del Perú, el problema del reclutamiento de menores de edad por parte de Sendero Luminoso y el MRTA también se afianzó desde comienzos del conflicto armado interno y durante la década de los 80, pero comenzaría a disminuir con la captura de los principales líderes de ambos grupos a inicios de los 90, por lo que el reclutamiento estaría a cargo de los denominados remanentes que se encontraban en el interior del país. En ese sentido, en el año

que se suscribe el tratado, el Perú se encontraba en los inicios de un nuevo gobierno democráticamente elegido que tenía que afrontar una crisis económica y social, así como la violencia política, por lo que afianzar los vínculos con los regímenes internacionales eran necesarios.

Luego, en cuanto a las diferencias, se podría considerar las características políticas que tenía los Estados de Colombia y Perú durante la década de los 90 y durante la década del 2000. Dicho contexto haría más viable que a nivel macro, Colombia avance más que Perú en la implementación de dichas políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración. Al respecto, Colombia, a fines de los 80 sufrió el incremento de las unidades de los grupos no estatales y de los grupos paramilitares que radicalizaron el conflicto armado interno. Esto a su vez ocasionó un incremento de la cifra de reclutamiento de “niños soldados” por parte de los grupos armados no estatales donde se llegó hasta 14 000 en el año 2005 (Arellano 2008, 272). Asimismo, había los menores de edad que entraban a las instituciones militares hasta antes de 1997 a través del cumplimiento de la ley de conscripción.

Por otro lado, Colombia sufrió las consecuencias sociales y políticas del narcotráfico que dejó, especialmente, Pablo Escobar a inicios de los 90 como la dependencia de ciertas organizaciones sociales y actores políticos al financiamiento del narcotráfico y la influencia de este en las estructuras de poder del Estado (Duncan 2013). Pese a esta situación, el estado colombiano mantuvo su institucionalidad democrática que le permitió comenzar a cumplir con las exigencias de las normativas internacionales. A esto, también se sumaba la presión de la comunidad internacional y de la sociedad civil organizada colombiana por la alarmante vulneración al Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos por lo que el Estado tenía la obligación de adoptar medidas para excluir a los menores de edad del conflicto armado.

Por tal razón, vemos que a nivel macro en Colombia ha existido una mejor definición de la problemática a enfrentar, así como una claridad en la población objetivo que sería beneficiada con dichas políticas. Asimismo, el diseño e implementación de estas políticas han ido enmarcadas en la década del 2000 con la política de defensa y seguridad democrática, pues lo que se buscaba era fortalecer la presencia de la fuerza pública de forma constante en las zonas vulnerables del país para contrarrestar el problema del reclutamiento forzado y, a su vez, garantizar la seguridad para que se pueda incentivar el mercado laboral, disminuir los desplazamientos y, también resaltar la importancia de la resocialización y dignificación del

desmovilizado joven para: “facilitar la reconciliación y preservar la vida de los colombianos”(Ayala y Cortes 2011, 41).

Por el contrario, en el caso peruano, el gobierno del presidente Alberto Fujimori democráticamente elegido en el año 1990 se convirtió en una dictadura cívico-militar que tuvo su inicio en el autogolpe que se realizó en el año 1992 y terminaría en el año 2000. En ese sentido, en dicho contexto la promoción de políticas de fortalecimiento de valores democráticos y de derechos humanos se vieron limitadas. Cabe señalar que el gobierno del presidente Fujimori según investigaciones como la de se caracterizó en el aspecto político por cooptar a las instituciones militares para sus fines políticos, controlar el sistema de justicia con jueces corruptos y juicios que no respetaban el debido proceso a acusados de terrorismo, cometer violaciones a derechos humanos como los casos de Barrios Altos y la Cantuta, controlar políticamente el Sistema de Inteligencia y concentrar a su causa política los medios de comunicación (Flores Galindo 1999; Koonings y Kruijt 2003; Contreras y Cueto 2013, 385-408). Asimismo, según el estudio de Yasmin Calmet (2010) se impondría una política contrasubversiva de pacificación contra la violencia terrorista que, si bien buscaría el apoyo de la población con el fortalecimiento de rondas campesinas y comités de autodefensa, esta se llevaría a cabo en un contexto de militarización, del discurso de “mano dura” y donde proliferaría escuadrones de la muerte como el grupo “Colina” que cometería violaciones a derechos humanos. Esta situación haría difícil diseñar políticas públicas en el marco de los derechos humanos sobre rescate, rehabilitación y reintegración de los menores que formaban parte de los remanentes de dichos grupos armados no estatales. Así, pese a que el problema persistía en menor medida en la década del 90, las políticas de los derechos de la niñez se enfocaron en otros temas como maltrato infantil en los hogares, explotación y otros que no estuvieron ajenos al populismo o cálculo político. Por esa razón, será a partir del 2000, después del periodo del conflicto armado interno y con el retorno a la democracia, donde se implementarán mayores políticas para fortalecer los derechos de la niñez y adolescencia en democracia. Además, con el retorno a la democracia se implanto el desarrollo de la CVR y se comenzó con las reformas institucionales para fortalecer el régimen democrático, lo cual implicaba también tener un mayor vínculo con los regímenes internacionales de derechos humanos y de la niñez y adolescencia con la suscripción de tratados. Este proceso llevó a que el Estado peruano realice reformas desde la Constitución por lo que se tendría que actualizar las estructuras normativas para poder comenzar ha implementar las políticas públicas de DDDR. También, desde el año 2005, el Estado peruano pudo generar por primera vez un Plan

Nacional de Derechos Humanos que articule con este enfoque las diversas políticas públicas que se implementaría en favor de la justicia, reparación de las víctimas y reconciliación nacional. Sin embargo, se puede afirmar que:

La sensación generalizada entre los actores sociales y públicos es que es muy poco lo que se ha avanzado debido, por un lado a la falta de voluntad política de las autoridades responsables para implementarlos y adjudicarles recursos y nombrar responsables; y, por otro lado, a la falta de capacidad de planificación para transformar un instrumento de lineamientos de política pública en una herramienta de gestión institucional. A ello le podemos sumar la débil apropiación de los instrumentos de parte de la sociedad civil dentro de sus dinámicas de incidencia pública a nivel nacional, regional o local (Bregaglio, Constantino y Chavez 2014, 12).

Como ejemplo podemos mencionar las dificultades políticas en la tipificación del delito de reclutamiento forzado. Al respecto, desde las instituciones del Poder Ejecutivo y Legislativo se han presentado propuestas legislativas que incorporan el delito de reclutamiento ilícito de menores de edad, pero que lamentablemente no han sido aprobadas. Una primera se presentó en el 2010 y planteaba modificaciones al código penal donde incorporaba el delito de reclutamiento o alistamiento de menores de 18 años por parte de las Fuerzas del Orden y de grupos armados.<sup>19</sup> Sin embargo, dicho proyecto no fue aprobado en el Congreso por término de la legislatura. Posteriormente en el 2016, se presentó otro proyecto que incorporaba en el código penal el delito de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por el terrorismo, narcotráfico y crimen organizado.<sup>20</sup> Sin embargo, dicho proyecto no planteaba medidas sancionatorias a los casos de instituciones militares por lo que tampoco fue aprobado en el Congreso.

De este modo, podemos concluir en este subcapítulo que, primero, desde el enfoque del liberalismo institucional, tanto el Estado peruano como el Colombiano han generado una estructura normativa que recoge las exigencias mínimas de los organismos intergubernamentales y regímenes internacionales de DRR de menores de edad reclutados en grupos armados no estatales y en las instituciones militares. Asimismo, desde un enfoque constructivista, ambos Estados a nivel macro han diseñado normas que buscarán moldear sus

---

<sup>19</sup> Una primera propuesta se dio en el año 2010 durante el gobierno del presidente Alan García, la cual fue aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros y se trataría del Proyecto de Ley 4613/2010-PE, pero fue rechazada en el Congreso por fin de periodo de gobierno.

<sup>20</sup> Posteriormente, en el año 2016, se presentó a nivel de comisión una propuesta legislativa (Proyecto de Ley N°474/2016-CR) por parte de una congresista del partido fujimorista y conservador, pero solo penalizaba el reclutamiento por grupos armados no estatales y sin tomar en cuenta la normativa internacional. Al respecto, dicho proyecto también fue rechazado.

conductas, intereses e identidad sobre el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores en grupos armados. Pero, las similitudes y diferencias de los instrumentos de políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración, así como las características del contexto social y político de cada país en el momento que se implementaron ha demostrado un mayor grado de interés en Colombia en desarrollar la base jurídica de dichas herramientas para fortalecer las instituciones correspondientes y mostrar en el plano internacional una identidad de un Estado protector de la niñez y adolescencia en conflictos armados. Sin embargo, en el caso peruano, la aparición de la dictadura y el proceso de reconstrucción democrática con rasgos de autoritarismo ha sido un obstáculo para fortalecer las políticas públicas en el nivel macro. Así, como se verá más adelante, estas falencias en el caso peruano influenciarán en ciertos vacíos a la hora de implementar dichas políticas a nivel meso y micro.

### 3.2. Nivel Meso: Planes de acción y programas de atención especial para menores de edad reclutados en Colombia y Perú

En el presente subcapítulo presentaremos las políticas públicas consideradas por ambos estados en una escala intermedia, las cuales se derivan de las exigencias normativas de las políticas de nivel macro. Estas políticas, por lo general, recaen en su mayoría en una de las direcciones o área de las instituciones estatales protagonistas encargadas de implementar y hacer seguimiento a las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración. En otras palabras, en el nivel meso se concentra lo referido a un mejoramiento en el diseño y ejecución de los instrumentos de política vinculados al DDRR. A continuación, presentamos el cuadro de análisis:

**Tabla 3.2. Comparación nivel meso**

	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>
<b>Rescate</b>	<p><b>Comité de Dejación de Armas (CODA)</b> Entre sus funciones se encarga de constatar la pertenencia del desmovilizado a un grupo armado no estatal; realizar la valoración de las circunstancias de la desmovilización y la voluntad de la reincorporación a la vida civil. Asimismo, otorga el certificado CODA.</p>	<p><b>PANAIA 2012-2021</b> Con la finalidad de lograr el objetivo estratégico 4 (protección de menores de edad) y el resultado esperado 23 (ningún menor de edad en conflictos armados) se tiene como actividad priorizar el rescate de menores de edad en poder de grupos al margen de la ley. Asimismo, se promueve la prevención del reclutamiento forzado</p>

	<p><b>Decreto 1434 de 2018</b> Adopta la línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados.</p>	<p>y del alistamiento ilegal de menores en el servicio militar.</p> <p><b>Protocolo de atención para personas rescatadas</b> Dentro de la atención de emergencia, existe la estrategia de acción del rescate donde la policía, fuerzas armadas y ministerio público convocan a los ministerios de mujer y poblaciones vulnerables, ministerio de cultura, ministerio de educación y ministerio de salud las acciones que tomará, la fecha del operativo y cuantas personas serían rescatadas.</p>
<b>Rehabilitación</b>	<p><b>Programa especializado del ICBF</b> Hogar transitorio donde se identifica al menor de edad rescatado, se hace un diagnóstico de la situación psicoafectiva y familiar; y se realiza una valoración de habilidades y condiciones de salud. Esta 45 días para después ser trasladado a al centro de atención especializada.</p> <p>Centro de Atención Especializada donde se inicia el proceso de preparación para la vida social y productiva del menor de edad y se refuerzan las áreas de atención de acuerdo con el perfil de cada uno. Duran un año.</p> <p>Casa Juvenil donde se ponen en práctica las herramientas adquiridas y se prepara al menor de edad para su inserción en el ámbito familiar y social. Después son incorporados al programa de reintegración de la ACR.</p>	<p><b>Protocolo de atención para personas rescatadas</b> La etapa de atención de emergencia desarrolla una adecuada atención para el restablecimiento de la salud y superación de la situación de emergencia.</p> <p>Luego viene la etapa de preparación para la reintegración social donde se fortalecen las capacidades de las personas rescatadas y preparan las condiciones de vivienda, medios de vida, y acceso a servicios y programas sociales del Estado para la reintegración social y protección de los menores de edad.</p>
<b>Reintegración</b>	<p><b>Programa especializado del ICBF</b> Hogar tutor donde al menor (que usualmente no quiere volver con sus familiares o es</p>	<p><b>PANAIA 2012-2021</b> Con la finalidad de lograr el objetivo estratégico 4 (protección de menores de edad) y el resultado esperado 23 (ningún menor de edad en conflictos</p>



	<p>huérfano) se le otorga una familia capacitada por el ICBF para darle atención e insertarlo al mercado sociolaboral.</p> <p>Hogar gestor donde se comienza el proceso para la reintegración familiar y social del menor en su lugar de origen.</p> <p>Centros de Referencia y Oportunidades Juveniles que constituyen una modalidad complementaria del Programa del ICBF, al brindar orientación a una red de servicios y oportunidades de apoyo para: consecución de documentación, generación de ingresos o empleo, facilitar acceso a servicios básicos como salud, educación, cultura y deporte.</p>	<p>armados) se tiene como actividad desarrollar estrategias para la permanencia y continuidad de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo (primaria, secundaria, técnica y universitaria).</p> <p><b>Protocolo de atención para personas rescatadas</b> Se inicia un proceso de reintegración familiar y comunal de las personas rescatadas en sus lugares de origen o en otros donde se reasienten permanentemente.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por el autor.

Tanto Perú como Colombia cuentan con políticas públicas a nivel meso que indican los mecanismos y acciones que se tienen que realizar con el menor de edad rescatado de los grupos armados no estatales. En el caso de Colombia tenemos el PAHD y el Comité de dejación de armas y en el caso peruano la primera fase del protocolo de atención de emergencia. En ambas políticas se exige la participación de las instituciones militares, policía, ministerio público y justicia con la finalidad de atender la salud e integridad de los menores de edad rescatados y desmovilizados y, finalmente, derivarlos al proceso de rehabilitación.

Otra similitud es que ambos países promueven políticas públicas para prevenir el reclutamiento de menores de edad por grupos armados no estatales y en el servicio militar. Sin embargo, en el contenido de las políticas públicas de ambos países no se hace referencia a acciones que fomenten el rescate de menores de edad que se pueden encontrar ilegalmente en el servicio militar, ni tampoco que medidas los estados deberían realizar para llevar un proceso de rehabilitación o reintegración de aquel menor de edad que a través del servicio militar a participado en conflictos armados.

En lo que se refiere a la rehabilitación, tanto el programa del ICBF como el protocolo de atención de Perú tienen una fase donde se hace un diagnóstico de la situación del menor

reclutado por grupos armados no estatales y se les brinda una atención de un mínimo de tres meses para fomentar sus habilidades sociales y prepararlos para la vida en sociedad.

Otra similitud está en lo referente a la reintegración, ambos países desarrollan mecanismos para que el menor reclutado por grupos armados no estatales tenga una formación integral en un ambiente social que no le sea hostil. Para ello, ambos países en sus políticas consideran la participación y la capacitación de las comunidades de origen y de las familias que se encargarán del menor. Al respecto, cabe señalar que un adecuado proceso de reintegración de un excombatiente requiere de tres fases: una social, económica y política. En el caso de la social, el excombatiente, en este caso el menor, debe reinsertarse en la sociedad, tomar sus decisiones y participar en las actividades comunitarias; en la reintegración económica, los excombatientes adquieren medios para subsistir y; en la reintegración política se debe recuperar los derechos políticos de participación en elecciones y poder ser elegidos. Al respecto, Perú y Colombia hacen énfasis en la reintegración social en los instrumentos de sus políticas y también en la económica; sin embargo, el menor de edad, si bien aún no puede gozar de sus derechos políticos electorales, si puede fomentarse otras capacidades políticas como participación ciudadana, tener voz en las decisiones comunitarias y fomentar los valores de tolerancia, responsabilidad, y la importancia de la libertad para poder elegir autoridades. Cabe señalar que los menores rescatados provienen de una cultura militar propia del grupo armado que han formado parte, por lo que es importante instruirlos en un ambiente democrático.

Luego, se resalta que ambos países busquen en sus programas generar un ambiente de seguridad para la reintegración del menor. Por esa razón: “un primer factor indispensable es contar con un entorno de seguridad en el que los excombatientes puedan desarrollar sus vidas sin miedo a sufrir represalias por sus actividades pasadas. En efecto, pueden confrontar peligros para su seguridad personal al participar en eventos públicos de la comunidad que los expongan a revanchas de actores armados” (Mouly, Hernández y Giménez 2019, 9). La importancia de lograr dicho entorno es importante porque: “un ambiente inseguro puede limitar los incentivos para participar en la comunidad y, de esta manera, dificultar la reintegración social de los excombatientes” (Mouly, Hernández y Giménez 2019, 9).

Con respecto a las diferencias, una primera se manifiesta en cuanto a la estructuración y tiempo de creación del programa. En el caso de Colombia, vemos que existe un programa especial dirigido por el sector defensa para rescatar a los menores de edad y con un protocolo de atención específico y así evitar posibles violaciones a derechos humanos o el reclutamiento

y utilización de los menores en el servicio militar u otras actividades de inteligencia. En el caso de Perú, la creación del protocolo se realizó dieciséis años después de finalizado el conflicto armado interno, y casi diez años después de suscritos los tratados internacionales de protección de derecho de la niñez.

En lo que se refiere a la rehabilitación, vemos que Colombia tiene el programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el cual se componen de las tres fases que se mencionan: Hogar transitorio, Centro de Atención especializada y Casa Juvenil. En ambas se ve un proceso de rehabilitación ordenado en donde se pone énfasis a la evolución de los menores de edad reclutados por grupos armados no estatales en lo referido a su salud, preparación para la vida social y reintegración. En ese sentido esta atención tiene que ser bien especializada pues los menores rehabilitados han pasado por escenarios de guerra y conflictos propios de la violencia cultural, la cual, consiste en: “aquellos aspectos de la cultura, la esfera simbólica de nuestra existencia -ejemplificada por la religión y la ideología, el lenguaje y el arte, la ciencia empírica y la ciencia formal- que pueden utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural” (Galtung 1990, 291).

En el caso de Perú, lo correspondiente a rehabilitación para menores rescatados por estos grupos es un mecanismo que ha tenido 6 años de duración y fue reglamentado exclusivamente para tener una atención adecuada del caso de menores rescatados el año 2014, quienes pertenecían a comunidades ashánikas y por tal razón merecían un proceso especial de atención. Al respecto, durante el periodo de violencia política y posteriormente, no ha existido una política pública específica de atención para el caso de menores de edad reclutados por grupos armados no estatales, pues la mayoría era atendido bajo los programas de rehabilitación del INABIF. En esta institución se encontraban los menores víctimas de todo tipo de violencia social y familiar. Además, desde la etapa del pos conflicto, los menores eran atendidos bajo el programa de reparaciones sociales e integrales como víctimas de violencia política o desplazamiento forzado.

Otra diferencia a resaltar es que en el caso colombiano el programa sigue una correlación con las normas nivel macro donde se promueve el desarrollo de estas políticas acorde con los tratados internacionales y bajo el procedimiento propio del Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración. En cambio, en Perú, dicha correlación obedece a lo establecido en la Constitución, un desactualizado Código de los Niños y Adolescentes y poca referencia al DDDR. Además, su diseño partió mayormente de la problemática para la atención de unos casos en especial como el de las familias rescatadas de las comunidades

indígenas ashánikas. Al respecto, podemos citar el testimonio de la ex ministra de la mujer de Perú:

Entonces se trabajó con las comunidades para que pudiesen recibir a estas mujeres y niños, lo cual era complejo porque no necesariamente estos niños y estas mujeres pertenecían a la comunidad, podrían ser de la misma cultura, pero no de la misma comunidad, entonces había resistencia, distancias y se trabajó en eso. Además, se trabajó en un apoyo con el sector cultura, inclusión social y tener un soporte para que puedan integrarse a estas culturas (entrevista a Marcela Huayta, Ex ministra de la mujer, Lima, 26 de julio de 2022).

Por otro lado, el programa del ICBF tiene más de 20 años de creación y depende de un sector encargado de implementar las políticas de niñez y adolescencia, por lo que es más multisectorial y a cargo de una organización de implementar dicho programa. Perú tiene el programa específico desde el 2016 y depende de un Ministerio y de un área específica. A esto se suma que con los vaivenes políticos que han pasado en los últimos 5 años y la pandemia del covid, el tema no ha sido promovido en la agenda política. En ese sentido, podemos decir que a nivel meso, Perú no ha tenido un objetivo claro en su diseño de política pública, así como en la generación de sus instrumentos de política que permitan una adecuada y articulada implementación. Al respecto, Perú necesita de coordinaciones y apoyo de algunos técnicos de Colombia para poder implementar el protocolo:

Todo lo referente a estos rescates era sumamente delicado y el Ministerio de la Mujer no podría responder solo. Para ello el Ministerio de la Mujer ya tenía un contacto y se profundizó con Colombia porque tenía una experiencia mucho mayor de lo que había hecho el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Colombia tenía una serie de normativa que nosotros no habíamos desarrollado (entrevista a Marcela Huayta, Ex ministra de la mujer, Lima, 26 de julio de 2022).

En ese sentido, en cuanto al diseño de la políticas públicas a nivel meso, vemos que ambos estados cuentan con políticas multisectoriales para el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por grupos armados no estatales. Sin embargo, ambos países presentan debilidades en lo referente al tratamiento de los casos de menores que se encuentran irregularmente reclutados en el servicio militar.

Por otro lado, en cuanto al contenido del diseño de la política pública plasmadas en los instrumentos vemos que en el caso del Estado colombiano, tiene una población objetivo bien definida como los menores de edad reclutados y desmovilizados, posee herramientas de

acción claras para el rescate, rehabilitación y reintegración, las cuales tienen como justificación la problemática de los “niños soldados”. Mientras que en el caso peruano, las políticas públicas presentan falencias en lo referido a la población objetivo, pues esta solo se refiere al caso de menores reclutados por Sendero Luminoso y no incorpora como beneficiarios a posibles menores de edad que pueden estar cumpliendo el servicio militar de forma irregular.

Finalmente, como factores sociales que han influenciado en el comportamiento de ambos estados para el fortalecimiento de las políticas a nivel meso, son diversos. En el caso Colombiano, las políticas de rescate, rehabilitación y reintegración a nivel meso han ido de la mano con las políticas macro que buscaban fortalecer la política de seguridad democrática que buscaba generar desarrollo, controlar los territorios con mayor presencia de las fuerzas del orden del Estado para garantizar seguridad y atender de forma integral a los desmovilizados para su reintegración social. Por el contrario, en el caso peruano, si bien se han buscado fortalecer políticas de desarrollo e inclusión social, así como de participación ciudadana, transparencia y derechos humanos, la continuidad de estas se han visto opacadas y debilitadas por casos de corrupción a gran escala y el privilegio de políticas macroeconómicas que han generado fuerte conflictividad social.

### **3.3. Nivel micro: políticas públicas sectoriales y complementarias al DDDR de menores de edad**

Como parte de las políticas públicas a nivel micro, se ha considerado aquellas que son complementarias de otras instituciones del estado para mejorar el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad reclutados por grupos armados no estatales y fuerzas armadas. A continuación, presentamos el cuadro de análisis:

**Tabla 3.3. Comparación nivel micro**

	<b>Perú</b>	<b>Colombia</b>
<b>Rescate</b>	Rol de la Defensoría del Pueblo Labor de la Adjuntía para los derechos de la Niñez y Adolescencia.  Control en el servicio militar	Rol de la Defensoría del Pueblo Sistema de Alerta temprana de la defensoría del Pueblo  Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD)

	Oficinas de Atención al Personal de Servicio Militar	Encargado de atender a los desmovilizados y realizar las coordinaciones pertinentes para continuar el proceso de rehabilitación.
<b>Rehabilitación</b>	Rol del MIMPV Comisión de seguimiento al protocolo de atención de menores rescatados por grupos terroristas	La Resolución 2620 del Ministerio de Educación Establece las directrices, criterios y procedimientos para la prestación del servicio educativo de niñas, niños y jóvenes desvinculados.  Resolución del Ministerio de Protección Social Art 7 que prioriza a los menores desvinculados como beneficiarios de subsidios en las alcaldías y gobernaciones.
<b>Reintegración</b>	Lo mismo establecido en la sección de rehabilitación	Lo mismo establecido en la sección de rehabilitación

Elaborado por el autor.

En el caso de las similitudes resaltamos el rol de la Defensoría del Pueblo en las actividades de prevención y atención de los menores de edad reclutados por grupos armados no estatales y en el servicio militar. Esta institución, dentro de sus funciones de promover los derechos humanos realiza las coordinaciones con las instituciones militares en caso haya menores en realizando el servicio y también atienden a los menores desmovilizados. Asimismo, la defensoría realiza actividades con gobiernos o gobernaturas regionales para sensibilizar a la población sobre el fenómeno del reclutamiento forzado.

Por otro lado, vemos que Colombia de forma complementaria a los programas de desarme, rehabilitación y reintegración a nivel meso, las demás instituciones del Estado colombiano tienen programas que complementan la labor de los programas anteriores en los aspectos de salud y educación. En ese sentido, los programas nivel micro significa una estructuración por parte del Estado colombiano para atender las necesidades de los menores de edad reclutados por grupos armados, incluso después del rescate. En ese sentido, las políticas públicas guardan una lógica con lo establecido en el DRR de la normativa colombiana y, además, se refleja una política de interés por parte del Estado en continuar un proceso ordenado de

rehabilitación y reintegración del menor de edad afectado específicamente por el problema del reclutamiento en grupos armados no estatales.

En el caso de Perú, vemos que existe las políticas a nivel meso, sin embargo, en cuanto al proceso de rehabilitación y reintegración no visibilizan políticas complementarias a lo establecido en el protocolo por alguna otra institución del Estado. A esto se puede sumar el defecto que podría tener el estado peruano en la implementación de políticas de niñez y adolescencia donde las medidas se enfocan en el rescate del menor frente a una situación de violencia, pero poco interés en las medidas de rehabilitación y reintegración social. De allí que se pudiese relacionar con la reincidencia de los menores en los escenarios o medios de violencia.

Cabe señalar que para una adecuada implementación del DDR tiene que ver con las relaciones verticales y horizontales entre las partes interesadas involucradas en el proceso— estatales y no estatales, élites locales, excombatientes, comunidades y, de hecho, las agencias ejecutoras. Además, se tiene que tener en cuenta que: “los tres componentes del proceso de DDR están íntimamente ligados. Cuando el desarme y la desmovilización se producen de manera efectiva, se mejoran las condiciones de seguridad en el contexto nacional y local y con ello se facilita la reintegración de los excombatientes” (Mouly, Hernández y Giménez 2019, 8).

### **3.4. Impacto de las políticas públicas implementadas en la situación del reclutamiento de menores de edad en ambos países**

Durante el proceso de implementación de las políticas públicas analizadas, se mostrará el impacto que ha tenido en la problemática del reclutamiento de menores de edad por grupos armados no estatales. Al respecto, para el caso peruano, consideraremos la situación del reclutamiento de menores de edad después del periodo del conflicto armado interno y en el caso colombiano, veremos los resultados que se han logrado en los últimos 5 años, es decir desde la firma de la paz con las FARC. A continuación, presentaremos los casos.

#### **3.4.1. Situación del reclutamiento de menores en Colombia**

Una principal fuente de datos sobre las cifras de menores de edad reclutados en grupos armados no estatales proviene del informe del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del año 2019. Al respecto, se citarán las principales cifras recolectadas en este informe.

Entre los años 2016 y 2019 se pudo recabar que el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes constituyeron una principal causa de violaciones a derechos humanos confirmadas. Para el caso se señala lo siguiente:

Un total de 599 menores se vieron afectados en 307 incidentes durante el período que abarca el informe. Adolescentes de entre 13 y 17 años de edad, incluidos cinco venezolanos, fueron reclutados y utilizados en 12 departamentos, a saber, Norte de Santander, Nariño, Antioquia, el Cauca, Valle del Cauca, el Chocó, Guaviare, Arauca, Putumayo, Vichada, Caquetá y el Meta. Aunque las cifras siguen siendo preocupantes, representan una disminución con respecto al período examinado en el informe anterior, durante el cual se confirmaron 1.556 casos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2019, 6).

Además, según el informe se establece como uno de los principales responsables al ELN, como se señala a continuación:

El ELN es el principal responsable de estas violaciones al ELN, que reclutó y utilizó a 235 menores (37 en los dos últimos trimestres de 2016, 113 en 2017, 69 en 2018 y 16 en el período comprendido entre enero y junio de 2019), seguido de los grupos disidentes de las FARC-EP, con 102 menores (11 en 2017, 82 en 2018 y 9 de enero a junio de 2019), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, con 51 menores (35 en 2017, 12 en 2018 y 4 de enero a junio de 2019), el EPL (7) y Los Caparrapos (4). Los otros 200 niños, niñas y adolescentes fueron reclutados y utilizados por grupos armados no identificados (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2019, 6,7).

Por otro lado, también presenta cifras sobre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia quienes continuaron con el reclutamiento de menores de edad. Por ejemplo, en mayo del 2018, utilizaron diversos menores de 8 años aproximadamente como guías para moverse en el territorio de una región del departamento del Chocó.

Finalmente, el informe también señala que entre las estrategias que emplearon los grupos armados no estatales para el reclutamiento se tiene la promesa a las familias de dinero y protección u otras formas de apoyo y beneficios. Asimismo, también se presentaron casos de violencia sexual contra las menores durante su vinculación a grupos armados (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2019, 7).

Como vemos, en el caso Colombiano, el reclutamiento de menores de edad por parte de los grupos no estatales ha continuado en menor medida pese al acuerdo de paz logrado y políticas



públicas implementadas. Pese a esto, hay que destacar la drástica reducción de cifras de menores reclutados, pues en la década de los 90 e inicios de los 2000 oscilaba entre los 15000 menores frente a los 1000 en promedio de estos últimos 5 años.

### **3.4.2. Situación del reclutamiento de menores de edad en Perú**

En el caso de Perú, después del periodo del conflicto armado interno se han continuado en estos veinte años de democracia con algunos casos de reclutamiento ilegal de menores de edad en grupos armados no estatales y también en el servicio militar, el cual ahora es de carácter voluntario. En el caso de los grupos armados no estatales, podemos mencionar aquellos menores de edad que aún forman parte de las filas de los denominados remanentes de Sendero Luminoso que se encuentran la zona denominada Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Algunos de estos menores fueron rescatados mediante un operativo en el año 2013 y llevados al INABIF. Sin embargo, la problemática de niños y adolescentes reclutados por Sendero Luminoso no ha terminado, pues, aparentemente, hasta la actualidad existe casos de los denominados “pioneritos”, como se presentó en un reportaje el año 2018.<sup>21</sup>

Luego, por el lado del servicio militar, podemos resaltar que: “en el año 2008 con la Defensoría del Pueblo recibió 120 quejas o denuncias de alistamiento arbitrario de menores de edad, cuyas edades eran entre 13 y 17 años a nivel nacional” (Vélez Fernández 2013, 22). Asimismo, al año siguiente, dicha situación se mantendría pues: “la Defensoría del Pueblo señaló que durante ese año hubo 105 denuncias a nivel nacional, de las cuales se descubrió que 63 correspondían a jóvenes del departamento de Ucayali y que provenían en su mayoría de las provincias de Coronel Portillo y de Padre Abad” (Vélez Fernández 2013, 22). Además, en el año 2009: “ocurrió atentados terroristas a las tropas del ejército donde fallecieron soldados entre los cuales se encontraban menores de edad. Esta situación llevó al desarrollo de un licenciamiento extraordinario donde se encontraron cerca de mil menores de edad alistados ilegalmente en el servicio militar” (Vélez Fernández 2013, 23). Como resultado se comenzaron hacer campañas de sensibilización por parte de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y un mayor control por parte del ejército. Así, se sostiene que: “en el año 2010 la Defensoría del Pueblo constató 16 casos la incorporación en el servicio militar de adolescentes; en el año 2011, se han verificado 12

---

<sup>21</sup>Perú, “Adoctrinamiento, uso de armas y alta mortandad: la cruda realidad de los niños “pioneritos” en el VRAEM”, Infobae, <https://www.infobae.com/america/peru/2022/08/18/adoctrinamiento-uso-de-armas-y-alta-mortandad-la-realidad-de-los-pioneritos-en-el-vraem/>, (Consulta el 19 de agosto de 2022).

casos y en el año 2012 se constataron 4 casos” (Vélez Fernández 2013, 95). De allí en adelante, la Defensoría no ha mostrado casos de reclutamiento de menores de edad en el servicio militar, lo cual no significa que no exista pues ha habido quejas o denuncias por parte de Ongs de derechos humanos en Ucayali ya que en el 2011, la Comisión de Derechos Humanos de este departamento registro 12 casos (Velez Fernández 2013, 96).

De esta manera, podemos concluir que en el caso peruano, después del periodo de conflicto armado interno y con las políticas implementadas, la reducción de casos de reclutamiento de menores también ha disminuido. Sin embargo, a diferencia de Colombia, los casos del reclutamiento irregular se habían presentado en estos años por el lado del servicio militar voluntario.

## **Conclusiones**

A lo largo de la investigación hemos tratado de responder a la pregunta sobre las diferencias y similitudes en las políticas públicas sobre rescate, rehabilitación y reintegración de los menores de edad que han sido reclutados por grupos armados no estatales y en las instituciones militares en los países de Perú y Colombia. Como se ha señalado, ambos países han sufrido conflictos armados internos y han padecido el problema del reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes. Así en este contexto, ambos países han tenido que suscribir convenios internacionales para fortalecer los derechos de los menores de edad frente a diversos tipos de violencia como la que ocurre en los conflictos armados. Sin embargo, la implementación de las políticas de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración no han estado ajenas al contexto social y político que han sufrido tanto Perú y Colombia durante la década de los 90 y primeras décadas del siglo XXI. Al respecto, Colombia, pese al conflicto armado ha sabido defender los pilares de su institucionalidad democrática y consolidar sus vínculos internacionales para solucionar la crisis y no verse alterada por corrientes autoritarias como en el caso Peruano. De esta manera, vamos a establecer conclusiones finales sobre las similitudes y diferencias de dichas políticas en los niveles de análisis macro, meso y micro.

En cuanto a las similitudes, en el nivel macro podemos concluir que desde el enfoque del liberalismo institucional, tanto el Estado peruano como el colombiano han generado una estructura normativa que recoge las exigencias mínimas de los organismos intergubernamentales y regímenes internacionales de DDRR de menores de edad reclutados en grupos armados no estatales y en las instituciones militares. Asimismo, desde un enfoque constructivista, ambos Estados a nivel macro han diseñado normas que buscarán moldear sus conductas, intereses e identidad sobre el rescate, rehabilitación y reintegración de los menores en grupos armados. Además, en el nivel meso, el contenido del diseño de las políticas públicas y los instrumentos generados en ambos estados como los programas y protocolos de atención integral tienen cierta relación con las normas a nivel macro como la Constitución y sus respectivos códigos de infancia y adolescencia. En ese sentido, ambos definen como población objetivo beneficiaria de las políticas públicas a los menores de edad reclutados en grupos armados no estatales y el conjunto de acciones que se tienen que realizar para el rescate, rehabilitación y reintegración. Finalmente, a nivel micro ambos estados también cuenta con políticas públicas sectoriales donde se enfatiza uno o los tres componentes de rescate, rehabilitación y reintegración. Aquí, se resalta la labor de las defensorías del pueblo

como promotoras y ejecutoras de acciones para el rescate y la prevención del reclutamiento forzado en el marco de sus actividades de promoción y garantía de los derechos humanos.

Con respecto a las diferencias, el diseño de las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración a nivel macro, el Estado colombiano cuenta, desde el nivel constitucional, con un marco normativo que guía las políticas públicas específicas para atender la problemática del reclutamiento de menores de edad en el marco de los conceptos de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración de las Naciones Unidas. Mientras que en el caso peruano, a nivel macro, se cuenta con un marco normativo que promueve las políticas públicas de rescate, rehabilitación y reintegración como parte de una línea general de respeto y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia, pero con vínculos pocos explícitos con los estándares del sistema DDDR. Estas diferencias a nivel macro, desde la perspectiva constructivista, serían influenciadas por las características del contexto social y político de cada país en el momento que se implementaron. Al respecto, el comportamiento del Estado colombiano ha mostrado un mayor grado de interés en el desarrollo de dichas herramientas, pues, pese a sus problemas internos, ha demostrado solidez en su institucionalidad democrática, y el deseo de solucionar el problema del reclutamiento de menores con la finalidad de mostrar en el plano internacional una identidad de un Estado protector de la niñez y adolescencia en conflictos armados. Sin embargo, en el caso peruano, la aparición de la dictadura de la década de los 90 y el proceso de reconstrucción democrática con rasgos de autoritarismo ha sido un obstáculo para fortalecer las políticas públicas en el nivel macro.

Estas diferencias también las resaltamos en los niveles meso y micro. Al respecto, el diseño de políticas públicas en Colombia como los programas de atención tienen una temporalidad de casi treinta años y han demostrado articulación con las políticas a nivel macro de DDDR, por lo que involucra diversas organizaciones, fases y procesos. Sin embargo, en el caso peruano, el vínculo de las políticas públicas con las normas a nivel macro tienen la misma relación de debilidad con los estándares de DDDR. Por último, a nivel micro, el Estado colombiano tiene mayores políticas públicas realizadas por las instituciones de educación y de protección social para complementar las actividades de rehabilitación y de reintegración de los menores de edad.

Finalmente, podemos concluir que las políticas públicas de los Estados de Perú y Colombia se asemejan en cuanto su estructura normativa se encuentra vinculada a las organizaciones y los regímenes internacionales de derechos humanos y de DDDR de menores de edad reclutados por grupos armados no estatales y las instituciones militares. Sin embargo, las diferencias

serían a nivel doméstico donde el contexto social y político de cada país ha influenciado en los grados de apropiación y cumplimiento de dichas disposiciones internacionales, marcando diferencias en el diseño de las políticas públicas en los niveles macro, meso y micro. En ese sentido, por lo expuesto, las características de la forma de apropiación y cumplimiento del Estado Colombiano sobre la normativa del DDDR habría demostrado un mayor grado de interés y la formación de una identidad protectora de los derechos de la niñez y adolescencia frente a conflictos armados que el caso del Estado peruano.

## Referencias

- Anaya Muñoz, Alejandro. 2017. “Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento”. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 30 (40):159-181. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6629100>
- Ayala, Angie, Henry Cortez. 2011. “Análisis de la política pública asociada al reclutamiento de menores en el conflicto armado colombiano por parte de grupos armados al margen de la ley en el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez”. Trabajo de grado, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/1678/T004%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Annan, Kofi. Secretario General de la ONU .2005. Nota a la Asamblea General. Documento A/C.5/59/31. Nueva York. Annex E: Phased funding requirements for DDR. Financing and Budgeting. [https://digitallibrary.un.org/record/549756/files/A\\_C-5\\_59\\_31-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/549756/files/A_C-5_59_31-ES.pdf)
- Arellano, Marcela. 2008. *Uso y participación de niños en conflictos armados*. Editorial de la Universidad de Granada. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/21C9195C45355D0C052579F800723FA7/\\$FILE/17707134.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/21C9195C45355D0C052579F800723FA7/$FILE/17707134.pdf)
- Bennett, Andrew. 2011. “Case Study Methods; Design, Methods and Comparative Advantages”. En Sprinz, Detlef F. & Yael Wolinsky-Nahmias (eds.). *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*, 19-55. Michigan: University of Michigan Press.
- Bregaglio, Renata, Renato Constantino y Carmela Chávez.2014. *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las Experiencias de Planes Regionales en Derechos Humanos*. Lima: IDEHPUCP/Konrad Adenauer Stiftung. [https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista\\_publicaciones/politicas-publicas-enfoque-derechos-humanos-peru-plan-nacional-derechos-humanos-las-experiencias-planes-regionales-derechos-humanos/](https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/politicas-publicas-enfoque-derechos-humanos-peru-plan-nacional-derechos-humanos-las-experiencias-planes-regionales-derechos-humanos/)
- Bravo, José, Miguel Angel Sigala. 2016. “Constructivismo”. En *Teoría de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, Jorge Alberto Schiavon Uriegas et al., 403-420. México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.
- Calmet, Yasmin. 2010. *Violación de Derechos Humanos en el régimen Fujimori: consideraciones sobre la sistematización de la violencia política en la lucha contra el terrorismo*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. <https://cdsa.academica.org/000-036/265.pdf>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). 2003. “Tomo VI, Capítulo 1: Patrones en la perpetración de los crímenes y de las violaciones de los derechos humanos”. Lima.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2019. Los niños y el conflicto armado en Colombia: Informe del Secretario General. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S\\_2019\\_1017\\_S.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S_2019_1017_S.pdf)
- Contreras, Carlos, Marcos Cueto. 2013. *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: IEP/PUCP/Universidad del Pacífico, CIUP.

- Corbeta, Piergiorgio. 2010. *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Duncan, Gustavo. 2013. “Una lectura política de Pablo Escobar”. *Revista Co-herencia* 10 (19): 235-262. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5651161>
- Fountaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona : Anthropos Editorial ; Quito : FLACSO.
- Flockhart, Trine. 2012. “Constructivism and foreign policy”. En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, et al., 78-92. New York: Oxford University Press.
- Flores Galindo, Alberto, Nelson Manrique. 1986. *Violencia y campesinado*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- Flores Galindo, Alberto. 1999. *La tradición autoritaria: violencia y democracia en el Perú*. Lima: APRODEH.
- Galtung, Johan. 1990. “Cultural violence”. *Journal of Peace Research* 27: 291-305.
- Gamarra, Ronald. 2000. *Servicio Militar en el Perú: historia, crítica y reforma legal*. Lima: IDL.
- Gamarra, Melissa. 2017. “Los problemas en el diseño de la política pública en trata de personas en el Perú, entre los años 2003 – 2015”. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hansen, Lene. 2012. “Discourse analysis, post-structuralism, and foreign policy”. En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, et al., 94-108. New York: Oxford University Press.
- Hernández, Esperanza. 2001. “Los niños y las niñas frente al conflicto armado colombiano y las alternativas de futuro”. *Reflexión Política* 3 (6). <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000607.pdf>
- Howarth, D. 1995. “La teoría del discurso”. En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 125-144. Madrid: Alianza Editorial.
- Koonings, Kees, Dirk Kruijt. 2003. *Ejércitos Políticos: Las Fuerzas Armadas y la construcción de la Nación en la era de la Democracia*. Lima: IEP.
- Laborie Iglesias, Mario A. 2011. “Actores armados no estatales y modelo de Estado”. *Cuaderno de Estrategia* 152: 27-64. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3836059>
- Lozano, Nick, Angie Londoño y Paula Parra. 2018. “El reclutamiento forzado de menores en Colombia”. Monografía de investigación, Universidad Libre. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17622/EL%20RECLUTAMIENTO%20FORZADO%20DE%20MENORES%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lynch, Cecilia. 2014. *Interpreting International Politics*. New York: Routledge.
- Mesinas, Miguel A. 2017. “Regímenes internacionales, una herramienta teórica para comprender la implementación de los derechos culturales en México ante la creación de la Ley General de Cultura”. *Cucuilco Revista de Ciencias Antropológicas* 24 (68):231-256. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-84882017000100231](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-84882017000100231)

- Mouly, Cécile, Esperanza Hernández y Jaime Giménez. 2019. “Reintegración social de excombatientes en dos comunidades de paz en Colombia”. *Análisis Político* 32 (95): 3-22.
- Naciones Unidas. 2006. “Modulo 1.20: Glosario: Términos y definiciones”, Nivel 1: IDDRS General. <https://www.unddr.org/modules/IDDRS-1.20-Glossary.pdf>
- Naciones Unidas. 2019. Los niños y el conflicto armado en Colombia: Informe del Secretario General. <https://reliefweb.int/report/colombia/los-ni-os-y-el-conflicto-armado-en-colombia-informe-del-secretario-general-s20211022>
- Pachón, Ximena C. 2009. “La infancia perdida en Colombia: los menores en la guerra”. *Working Paper Series 15*. Universidad Nacional de Colombia. <https://pdba.georgetown.edu/CLAS%20RESEARCH/Working%20Papers/WP15.pdf>
- Patiño, Juan Pablo. 2012. “Osos Abandonados (Vinculación de niños al conflicto armado en Colombia)”. <https://www.youtube.com/watch?v=BerVbKfXDso>
- Prado, Juan Pablo. 2016. “El liberalismo institucional”. En *Teoría de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, Jorge Alberto Schiavon Uriegas et al., 367-386. México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.
- Paz y Esperanza. 2015. “Documental: Soldados del Ayer, Hoy y Siempre [videograbación]”. Ayacucho: SAYWA Films. <https://www.youtube.com/watch?v=9ZaGEVnyYWo>
- Ramirez Barbosa, Paula A. 2010. “El reclutamiento de menores en el conflicto armado colombiano. Aproximación al crimen de guerra”. *Revista Derecho Penal y Criminología* 31(90):115-136. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3311820.pdf>
- Rincon Becerra, María T. 2014. “Algunos elementos teóricos de las políticas públicas: análisis para su formulación”. *Revista Venezolana de Gerencia* 19 (67): 531-549.
- Save the Children, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). 2010. *Niños usados como soldados en el Perú. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 138º periodo de sesiones*. Lima.
- Subirats, Joan. 1992. “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”. Madrid: Ministerio para Las Administraciones Públicas.
- Toche, Eduardo. 2008. *Guerra y democracia: los militares peruanos y la construcción nacional*. Lima: DESCO/CLACSO.
- Toche, Eduardo. 2010. “Los Niños de la Guerra”. *Revista Quehacer* 180: 78-85.
- Universidad Nacional de Colombia. 2009. *Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración Universidad Nacional de Colombia. Normatividad, políticas, programas nacionales y voces académicas sobre niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad desvinculados de las Organizaciones Armadas Ilegales*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia/Embajada de Suecia.
- Vargas, Alejo. 2010. *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carreta Editores/Universidad Nacional de Colombia.
- Vélez Fernández, Marco A. 2013. *¿Menores de edad en el servicio militar? Una mirada desde la experiencia de la región Ucayali*. Lima: Instituto de Defensa Legal.



Velásquez (et al). 2016. “Los tres Niveles de análisis”. En *Teoría de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*, editado por Jorge Alberto Schiavon Uriegas y otros, 91-106.

Zuñiga, Jesús. 2018. <<Designing Public Policies: Principles and Instruments>>. Reseña de *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, de Michael Howlett. <https://doi.org/10.18504/r10213-008-2018>

## **Anexos**

### **Anexo 1. Cuadro de personas entrevistadas**

<b>Entrevistados</b>	<b>Cargo</b>	<b>Día de la entrevista</b>	<b>Nacionalidad</b>
Olenca Ochoa	Consultora en temas de derechos humanos y de violencia contra la niñez y adolescencia.	13 de julio del 2022	Peruana
Jorge Preciado	Director de la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz del MIMPV	20 de julio del 2022	Peruana
Marcela Patricia María Huaita Alegre	Ex ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2015-2016)	26 de julio del 2022	Peruana