

# SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN IBEROAMERICANA EN MATERIA DE JUVENTUD Y ADOLESCENCIA

**Enrique Bernales Ballesteros**

*Consultor*

## 1. introducción

El presente documento fue elaborado como una de las tres ponencias generales de la reunión organizada por la OIJ con motivo de la Primera Sesión de la Comisión Internacional por los Derechos de la Juventud y la Adolescencia, con la finalidad de apoyar la reflexión respecto a la situación de la legislación Iberoamericana en materia de juventud y adolescencia. La reunión se realizó los días 2, 3 y 4 de diciembre en Sao Paulo, bajo los auspicios del Parlamento Latinoamericano.

La finalidad de este estudio es proponer una visión de conjunto y general sobre los adolescentes y jóvenes en lo que se refiere al tratamiento legislativo de los asuntos que guardan relación con sus derechos, situación y problemática. Para su elaboración, se ha tomado como punto de partida los términos de referencia preparados por el Consultor Mario Angulo, así como las sugerencias y recomendaciones emanadas de dos reuniones realizadas en las ciudades de Cartagena y Caracas.

El numeral dos, se ocupa del marco teórico a emplear con el objeto de delimitar, con precisión, el ámbito juvenil, la cuestión del joven como sujeto de derechos, la problemática que debiera contar con un marco legal y ubicar los conceptos y filosofía que anima a la legislación existente en la materia.

El marco teórico enlaza directamente con su aplicación concreta en la realidad. Define, en ese contexto, las características generales de la legislación disponible en el tema de adolescencia y juventud en Iberoamérica. Se emplea para este aspecto, referencias históricas que explican la *desubicación* de las dirigencias políticas y los gobiernos en el tema de la juventud; la inevitable pobreza legislativa resultante, su improvisación y dispersión. Como consecuencia de este estado de cosas se señala la fragmentación de las políticas sobre juventud, la falta de continuidad de las mismas y la incapacidad de las instituciones que actúan en la problemática juvenil para presentar resultados positivos de su gestión en cuanto a logros y progresos en los asuntos a su cargo.

El marco teórico lleva también a considerar, como otro aspecto concreto, la dificultad de la reflexión legislativa para tratar como materia específica y diferenciada la problemática juvenil. Derivará de ello, la ausencia de un tratamiento específico del joven como sujeto propio de derechos y el divorcio existente entre los organismos gubernamentales que tratan sectorialmente al joven y la indiferencia de éste ante normas, políticas, reglamentos, instituciones y funcionarios que no lo expresan, y con los que no tiene una relación cordial y comprensiva.

El texto profundiza en el análisis de la realidad social y problematiza con ella, para evitar que el estudio sea meramente descriptivo de la pobreza legislativa hallada. Hay que preguntarse y descubrir el porqué de esa pobreza. Sin ello, nuestro enfoque

metodológico estima que no se podrá trabajar en una sistematización legislativa que recoja de una manera más orgánica y consistente la problemática juvenil, en la perspectiva de avanzar con lineamientos fundamentales y planteamientos realistas, en la solución de los problemas y expectativas del joven. Debe anotarse que, para este análisis, las categorías empleadas son las sugeridas en el documento de los “términos de referencia”: derechos civiles y políticos, minoridad(es) y mayoría (es), enfoque de género, desarrollo integral de los jóvenes, los jóvenes como actores estratégicos de desarrollo y luego los aspectos de educación, empleo, salud y calidad de vida.

Como puede apreciarse, esta parte del trabajo tiene un enfoque conceptual, de cotejo y aplicación a la realidad, para precisar las categorías de análisis y darle validez a la metodología de sistematización sociológica y política de un lado, y política y jurídica del otro, que estructuran el conjunto del estudio. No debe extrañar, por lo tanto, que la reflexión que se propone en esta parte sea básicamente histórica y sociológica. No obstante, progresivamente el trabajo se torna jurídico, explicándose con los fundamentos antes anotados, el carácter, las limitaciones y la provisionalidad de la legislación iberoamericana en los temas de la juventud.

En efecto, el punto tercero, introduce como un marco de referencia inevitable la existencia de aquellas normas internacionales que contienen referencias específicas al adolescente y al joven. Bien entendido, la opción ha sido rebuscar en el campo del llamado Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Allí el estudio ha constatado que salvo la Convención del Niño y el Tratado contra la Discriminación a la Mujer -en lo que es aplicable a la juventud- no hay norma internacional que ponga el marco de reconocimiento y que proteja sus derechos. En cambio, existen muchas generalidades y no pocos vacíos en cuanto al tratamiento de temas que podrían ser considerados como asuntos que incluyen al joven.

No escapará al criterio ilustrado de los lectores, que dada la interacción y cada vez mayor interdependencia del mundo actual, la cuestión de las normas internacionales son de la mayor importancia, tanto por su peso, validez y ámbito de protección, como por las implicaciones jerárquicas y relaciones con las normas del derecho interno de los países.

El punto cuarto, contiene lo que vendría a ser el meollo positivo del trabajo; vale decir, el análisis pormenorizado del marco constitucional en lo que al tema de juventud se refiere. Del análisis practicado surge la explicación a la dispersión legislativa del tema juventud. Y es que la mayor parte de las Constituciones iberoamericanas, no se refieren al joven en particular y no le reconocen derechos derivados de su condición de joven. Son un elemento más de la población y gozan de los derechos y deberes reconocidos a las personas en general. Si acaso, la excepción son aquellos pasajes que se refieren de manera especial al niño.

Este análisis constitucional ha indagado en aspectos del joven como: ciudadanía; participación y derechos civiles y políticos; educación; empleo y formación para el empleo; salud y estilos de vida saludables; calidad de vida y cultura de paz; y, finalmente, imputabilidad penal, sanciones y justicia.

Los puntos siguientes se ocupan del desarrollo integral de los jóvenes desde la perspectiva de su tratamiento legislativo: leyes de juventud, entidades que velan por su

aplicación, las políticas de juventud y datos disponibles sobre la participación efectiva de los jóvenes en ellas. Otro aspecto que el análisis prioriza es el referido al joven como factor estratégico del desarrollo. Este elemento cruza transversalmente todo el análisis.

Finalmente, el informe presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones que fluyen de la realidad hallada. La reflexión principal que se ofrece en una visión de totalidad es que los sistemas políticos de Iberoamérica, no están diseñados ni tienen mecanismos que permitan una efectiva y real participación de la juventud. Existen sin embargo, algunos progresos puntuales como la adquisición de la ciudadanía a los dieciocho años, y en algunas Constituciones, el derecho a ser elegido y ocupar cargos políticos a partir de los veintiún años. Pero el ejercicio de ambos derechos no se ha traducido hasta el momento en una mayor participación política de los jóvenes y en una efectiva sensibilización para la solución de sus problemas.

No obstante, y en la perspectiva e interés de avanzar, se proponen algunos criterios prácticos de reordenamiento y sistematización de la actual legislación sobre la juventud, así como sugerencias para cubrir vacíos que obstaculizan la formulación de políticas que de manera más puntual expresen al joven como sujeto de derechos.

## **2. Marco teórico**

La población en edad joven en los países de América Latina, constituye entre sus dos grupos etáreos, 15 a 19 años y 20 a 24 años aproximadamente, el 24% del total de la población, según fuentes del CELADE<sup>1</sup>.

En España la participación de los jóvenes es también muy significativa y se sitúa alrededor del 20%. Este es un primer dato de la realidad que ha llevado a instituciones como la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y otras importantes agencias internacionales, a preguntarse sobre la situación y el destino de estas nuevas generaciones, habida cuenta de su peso poblacional y de las naturales expectativas que ellas encarnan para la continuidad de sus naciones. A partir de este compromiso de la OIJ, el presente estudio toma como punto de partida el Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), para inquirir sobre un aspecto concreto de la cuestión, que es el siguiente: el estado de la legislación en materia de juventud en la región.

El informe permitirá conocer mejor el interés que la atención de la juventud genera en la óptica legislativa. Asimismo, proporcionará a la OIJ un instrumento que ayude a una mayor sensibilidad de los gobiernos, instituciones democráticas y a la sociedad latinoamericana, sobre la necesidad de proteger la condición juvenil y mejorarla actual situación de los derechos de los jóvenes y adolescentes en la región.

La pregunta sobre la situación de los jóvenes sirve de base para la elaboración de un marco teórico que pretende resolver la cuestión a partir de un análisis sistemático de dos aspectos sustantivos de la realidad juvenil latinoamericana.

El primer aspecto está referido a la cuestión de sí el joven, encontrándose en una fase sensiblemente delicada de su condición de persona humana y confrontándose con el reto de su desarrollo integral, está efectivamente reconocido como sujeto específico y particularizado de derechos<sup>2</sup>.

El segundo aspecto proviene del anterior y consiste en establecer si existe claridad en la percepción y reconocimiento del joven como sujeto de derechos. Si así fuera, ello debe tener su concreción en los textos constitucionales, en la legislación sobre la juventud y en las políticas que derivan de ello. Si por el contrario se constatan vacíos legales o errores graves en la formulación de las leyes, hay un problema a resolver. En efecto, posiciones que reconozcan los derechos de los jóvenes y que no los plasmen en un derecho positivo que los efectivice, expresan una retórica sobre el tema juvenil que en absoluto sirve para transformar y mejorar la situación del joven.

Puede suceder, también, que exista legislación sobre el tema, pero sin cumplirse, porque faltan los órganos idóneos de aplicación para la formulación de políticas, o no se transfieren los recursos correspondientes. En esta situación lo que existiría es una contradicción entre lo que declara la Ley y la realidad, que puede derivar en tensiones y conflictos porque el joven se sentirá defraudado y proclive a pensar que desde el Estado se le manipula políticamente por intereses que son ajenos a su situación concreta, condiciones y aspiraciones.

## **2.1. Antecedentes históricos.**

Se suele indicar al movimiento por la reforma universitaria en Córdoba en 1918, como la primera expresión de protesta juvenil que cuaja en un reconocimiento por el Estado de los derechos que la juventud universitaria reclamaba a favor de los estudiantes universitarios y de la calidad de la enseñanza, la investigación y la autonomía universitaria<sup>3</sup>.

La reforma se generalizó en toda América Latina y sirvió de base para una dinámica de movimientos de juventudes en dos direcciones: el derecho a una educación científica, racional y conectada a la realidad por un lado, y el derecho a la participación política de los jóvenes mediante la adquisición de derechos políticos a partir de los 18 años. La conquista del derecho a la educación, con incorporaciones adicionales como la obligatoriedad, la gratuidad y la libertad de la enseñanza, fue algo que progresivamente se conquistó y amplió a lo largo del siglo XX.

En cambio, el reconocimiento de los derechos políticos y ciudadanía a los 18 años, fue resistido por el Estado y los grupos que imponían su hegemonía desde él. Es recién en los últimos treinta años del siglo XX y luego de hechos históricos que repercutieron sensiblemente en las estructuras sociales y políticas de América Latina, como la Revolución Cubana, o las protestas de jóvenes en México a fines de los años sesenta, que se produjeron posiciones más permeables a los derechos políticos de los jóvenes a partir de los 18 años<sup>4</sup>.

Pero, en general, la historia latinoamericana no registra hechos sociales consistentes a favor del reconocimiento del joven como sujeto de derecho, ni una disposición desde el Estado para diferenciar y establecer una legislación y políticas que de modo especial se ocupe de la situación y condición de los jóvenes.

Los movimientos juveniles con identidad y plataforma propia fueron escasos y efímeros. Ello tal vez contribuyó a que las elites políticas y la autoridad estatal no los considerasen como un actor al cual promover y atender.

Lo que sí es comprobable es que muchos líderes políticos especialmente carismáticos, lanzaron sus candidaturas presidenciales presentándose como candidatos que tenían el especial apoyo de frentes de juventudes. Leguía, Vargas, Betancourt, Haya de la Torre, Perón; son algunos nombres entre los varios líderes históricos de América Latina que se arroparon popularmente con la inclusión de movimientos juveniles para conquistar el poder. No obstante, la ausencia de una organización sólida y propósitos propios, así como el astuto control que las oligarquías partidarias siempre tuvieron de los partidos políticos, facilitaron que pasadas las elecciones se neutralizasen las bases juveniles y la posibilidad de que los jóvenes pudiesen convertirse en una presión orgánica que forzase a los gobiernos a atender sus demandas.

En síntesis, no existió a lo largo del siglo que está por finalizar una posición de apertura desde el poder que naturalmente y sin necesidad de una presión social por parte de los jóvenes, reconociera al joven como sujeto de derechos y tradujese ello en disposiciones de derecho positivo. Por su parte, el movimiento juvenil, las veces que existió, fue inorgánico y careció de continuidad.

La combinación de estos dos factores puede explicar el tratamiento asistemático de la problemática juvenil por el Estado y la ausencia de la categoría «joven» en la legislación del continente y los planes de política. Una y otra cosa, hasta casi fines de este siglo, se han caracterizado por la inconsistencia y la transitoriedad.

## **2.2. Referentes sociales y políticos.**

Ha sido habitual calificar al continente americano, como joven. La referencia es básicamente por su descubrimiento e incorporación tardía (siglo XV) al universo conocido por las potencias conformantes del llamado mundo occidental. Pero concurren otros elementos, como la formación reciente de su población mayoritaria, la mestiza; el proceso, en plena actividad aún, de organización del Estado-nación; el proceso, paralelo, de asunción de un patrimonio cultural e identidad propios<sup>5</sup>

No es ajena a la calificación, la constatación que, a diferencia del continente europeo, la población de América Latina es mayoritariamente joven. Casi la mitad de la población tiene menos de 25 años<sup>6</sup>. Este hecho configura una realidad sociológica de connotaciones específicas que debieran expresarse en la organización social, económica y política de los países de América Latina.

En efecto, una correlación positiva, entre el peso mayor del factor «joven» y la organización nacional latinoamericana, debiera remitirnos a sociedades volcadas hacia la educación, la salud, la calificación laboral, el empleo y la participación política de ese vasto sector de población de cada país formado por jóvenes, convirtiéndolos en protagonistas del desarrollo<sup>7</sup>.

No obstante, la realidad social presenta un cuadro muy diferente del que acabamos de bosquejar. En efecto, la historia permite comprobar que el peso de los jóvenes ha sido

prácticamente nulo, a pesar de la participación de éstos en movimientos y acciones por conquistas sociales, que en algunos casos terminaron favoreciendo a otros grupos reclamantes. En lugar de sociedades fortalecidas por el protagonismo de los jóvenes y preocupadas por darles a éstos políticas integrales de educación salud y trabajo, lo que proliferó en América Latina, fue el modelo de sociedades dominadas por minorías que hicieron prevalecer intereses oligárquicos<sup>8</sup>. Este poder fue opuesto a cualquier mecanismo democrático que reconociera el derecho de las mayorías jóvenes a la educación o la calificación temprana para trabajar en condiciones competitivas y bien remuneradas, y desde luego, a la participación política.

En la sociedad oligárquica latinoamericana no hubo lugar para los jóvenes. La posibilidad de reconocerles derechos, simplemente no sucedió. Sólo las sociedades democráticas se fundan y organizan a partir del reconocimiento de sus miembros como sujetos de derecho, sin discriminación por su condición y características de edad, género y situaciones. Pero hasta hace muy poco, la sociedad cohesionada y protagónica que organiza y controla a su estado democrático no existió en América Latina. En los casos de España y Portugal, la democratización de la sociedad y del Estado no llegó hasta los años setenta.

### **2.3. El proceso de adquisición de derechos.**

Sociológicamente, ¿cómo se han ido adquiriendo derechos en América Latina?, Y en ese contexto ¿por qué la fragilidad legislativa y la ausencia del tratamiento de la juventud como sujeto de derechos y protagonista del desarrollo?. Sin pretender una plantilla rígida igual, pues hay especificidades y configuraciones de procesos diferentes de país a país, es posible formular una pauta que podría servir para identificar elementos comunes a todo el continente. Esta pauta, de tipo básicamente metodológico, parte del siguiente esquema para la interpretación de procesos de adquisición de derechos.

En los inicios de la independencia, la República no plasmó en la realidad ningún cambio sustantivo, ni concedió derechos individualizados a ningún sector social de la población. Esto obliga a distinguir el plan teórico, conceptual y dogmático, donde se dieron constituciones liberales y se creó el Estado independiente, de una realidad, donde a falta de una clase dirigente sólida y respaldada por burguesías locales dispuestas a comprometerse con un proyecto nacional se impusieron caudillos militares y oligarquías regionales que ejercieron una dominación férrea<sup>9</sup>. En los hechos, la población careció de derechos y no se pudieron liquidar situaciones humillantes de servidumbre y esclavitud e inclusive exterminio de etnias aborígenes.

Desde mediados del siglo XIX comenzó a ser visible que las poblaciones urbanas se consolidaban y adquirían niveles de identidad social suficientes para percibir situaciones opresivas y reclamar derechos. Pero en los medios rurales permaneció invariable la explotación a las tierras de propiedad indígena y el maltrato sistemático a los campesinos.

En general, los derechos políticos eran limitados y de carácter censitario y la noción de derechos sociales era inexistente. La producción legislativa se ciñó a pautas elitistas<sup>10</sup>.

Entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la influencia expansiva del liberalismo y del positivismo, así como la lenta evolución latinoamericana hacia la industrialización, forja los movimientos sociales por condiciones de trabajo y aparece la figura del trabajador y la de una clase que lo integra y representa: la clase obrera. Históricamente y a consecuencia de tensiones y luchas sociales los trabajadores serán el primer sector que se convierte en sujeto de derechos, conquistando como tal, leyes de gran importancia. En este periodo de aproximadamente 50 años se consiguen leyes contra los accidentes de trabajo, la regulación en 8 horas diarias de la jornada de trabajo, el derecho de sindicalización, el derecho de huelga, la regulación y protección del trabajo de los mayores y menores de edad. Serán posteriores a esta etapa la conquista de otros derechos como la jubilación, la negociación colectiva, la seguridad social, etc.

A partir de los años 20, se hace más visible la lucha contra el Estado oligárquico. Las masas populares irrumpen en el escenario político y se formulan propuestas por la construcción del Estado-nación. Surgen los grandes partidos populares y se hace sentir la influencia de procesos revolucionarios como la Revolución Mexicana y la bolchevique. En este contexto surgen los primeros movimientos juveniles, como el de la Reforma Universitaria. Se conquista el derecho al voto y la adquisición de derechos políticos y ciudadanía a partir de los 21 años. A pesar de estos avances, no se concretará la figura del joven como sujeto de derechos.

Luego de la Segunda Guerra Mundial y a partir de la necesidad internacional de consolidar la paz a través del desarrollo, la democracia y los derechos humanos, se inician en América Latina, procesos por la democratización de la sociedad del Estado y por el desarrollo. Entre las manifestaciones de avance visible se destacan la conquista del derecho del voto a la mujer, las políticas para la reforma agraria y mejora en las condiciones de vida de los campesinos y la apertura a la discusión de los derechos económicos y sociales. En general, los cambios fueron pocos y frágiles. En la segunda mitad del siglo XX América Latina tendrá procesos de urbanización desordenados, crecimiento excesivo de la población, pobreza, desarraigo y violencia social<sup>11</sup>.

Recién en los últimos veinte años y como consecuencia del repliegue y derrota de las dictaduras militares se produce un avance significativo en las relaciones del Estado con la sociedad. Las grandes orientaciones del periodo serán las siguientes: segundo gran proceso de modernización orientado por la apertura del mercado y la reducción de la intervención del Estado en la economía; la reforma del Estado; la aprobación en la mayor parte de países de nuevos textos constitucionales; la mayor vigencia de la institucionalidad democrática, con pocas excepciones de tipo autoritario, aunque subsistirá una peligrosa tendencia de las Fuerzas Armadas a ejercer una inaceptable tutela sobre la democracia; la receptividad a las tendencias en curso de internacionalización, y en ese contexto, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. No obstante todo lo anterior, se evidencian escasos avances en el terreno económico, generando un agrandamiento de la brecha que separa a ricos de pobres.

Correlato de todas estas modificaciones, desde el punto de vista jurídico, se producen tres grandes avances: a) consolidación del ciudadano como sujeto de derechos políticos plenos, b) la persona humana pasa a ser sujeto titular de los derechos civiles y políticos reconocidos en los instrumentos internacionales y c) la mujer conquista la condición de sujeto de derechos, lo que da inicio a un proceso por igualdad jurídica y real del hombre

y la mujer. Con la suscripción de la Convención del Niño, éste entre los 0 y 18 años pasa a ser reconocido como sujeto de derechos.

El joven, si bien ha tenido intervenciones intermitentes para conseguir derechos relativos a su condición de segmento juvenil de la población, no logra ser reconocido como sujeto concreto y específico de derechos. La legislación de los países latinoamericanos a la que se ha tenido acceso, demuestra que los derechos de los que goza, corresponden al concepto genérico de persona humana que lo hace titular de derechos fundamentales. Pero, a diferencia de otros segmentos poblacionales específicamente reconocidos como sujetos de derecho (trabajadores, mujer, niño) el joven permanece como una categoría indefinida para la que el tratamiento legislativo es aleatorio y proveniente de otras situaciones y regulación sectorial de derechos: educación, empleo, salud, etc. Primará una concepción de atención a servicios desde una perspectiva sectorializada en la que no aparece el joven como titular de derechos ni como protagonista del desarrollo.

En síntesis, los países latinoamericanos, en medio de grandes dificultades y contradicciones han registrado avances políticos y sociales significativos. No pueden ser señalados de inmovilistas. Particularmente, en la segunda mitad de este siglo, y con la excepción de la llamada «década perdida de los 80», algunos de los indicadores de crecimiento económico son positivos, aunque no se puede decir lo mismo de la distribución<sup>12</sup>. La expansión y cobertura de los servicios de educación y salud son igualmente positivas aunque en términos de calidad presenten atrasos y deficiencias. Como corolario, poblaciones limitadas en el acceso a derechos sustantivos, hoy en día son formalmente titulares de ellos<sup>13</sup>.

Más allá de no haberse alcanzado los niveles de desarrollo que caracterizan a las sociedades de bienestar y de seguir afectados por problemas de pobreza, en la mayor parte de los países latinoamericanos, el niño, el adolescente, el trabajador estable y la mujer, han adquirido la titularidad de derechos a los que antes no tenían acceso, porque estaban reservados a las porciones que por pertenecer a sectores sociales privilegiados, si gozaban de beneficios en materia de reconocimiento de derechos, educación, salud, etc.

La juventud, a través del movimiento universitario, tuvo una activa participación en aquellas jornadas de protesta que presionaron por cambios sustantivos en las estructuras sociales y por reconocimiento de derechos. Pero no logró conquistar para sí esa titularidad específica por derechos que hubieran obrado tan significativamente a favor de la condición juvenil y de su activa y creativa participación como protagonista del desarrollo.

En todo caso, los avances fueron pocos en relación con las demandas y las necesidades juveniles. Por lo demás, no dejaron de aparecer tendencias que desconfiaran de la promoción al joven para que desarrollara sus capacidades dentro de un marco. En todo caso, los avances fueron pocos en relación con las demandas y las necesidades juveniles. Por lo demás, no dejaron de aparecer tendencias que desconfiaran de la promoción al joven para que desarrollara también la conciencia del deber y de la responsabilidad. Primó un proteccionismo equivocado y, como señala Mario Angulo 'arquetipo y modelos de juventud tremendamente deformantes generalmente provenientes de la manipulación comercial de su imagen o también de visiones arcaicas

y sospechosas sobre los jóvenes. Ambas fuentes simbólicas impactan muy desfavorablemente en la legislación adolescente y juvenil”<sup>14</sup>.

La mejora obtenida a través de tratamientos sectoriales y de incremento de su participación en los servicios, abre posibilidades para una formulación de políticas de juventud más estable y de largo aliento. En esta perspectiva trabajan entes intergubernamentales como la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la OIJ. La continuidad en este esfuerzo de reconocer al joven como sujeto de derechos y protagonista del cambio debe subsanar los vacíos y deficiencias en materia de legislación en juventudes, que se expondrán en los siguientes capítulos, así como permitir unas políticas de juventud más consistentes y donde la participación joven sea uno de sus ejes más importantes.

### **3. Los aportes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.**

Luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se fue haciendo espacio en la conciencia internacional, que el reconocimiento de la persona como sujeto titular de derechos que le pertenecen por razón de la naturaleza humana, de la construcción de la historia y de la raza, era una condición indispensable, para humanizar el mundo y conquistar la paz y la seguridad<sup>15</sup>. La creación de las Naciones Unidas en 1945 ayudó a la materialización de ese propósito y progresivamente se aprobaron diversos tratados internacionales que han configurado una nueva y pujante disciplina jurídica: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Estos tratados, tanto en su dimensión universal, como en los regionales, los órganos de los tratados, los organismos de derechos humanos que se encargan de su aplicación y de velar por el respeto de los derechos humanos, y la jurisprudencia producida por órganos jurisdiccionales que actúan en la esfera internacional, han creado un sólido sistema de protección de los derechos humanos. Así, poco a poco y en medio de resistencias, que levantan una pretendida superioridad de las “razones del Estado” sobre los derechos de la persona humana, la protección de los derechos humanos va ganando espacio y batallas a favor de la vida, la integridad y la seguridad y derrotando flagelos como la discriminación, las ejecuciones sumarias, la tortura, la intolerancia y la impunidad de los violadores.

#### **3.1 El joven en el sistema universal de protección de los derechos humanos.**

Este potente desarrollo de los derechos humanos, ha facilitado la conquista de derechos a pueblos enteros. La descolonización de Africa y la derrota del *Apartheid* son un buen ejemplo de ello. También lo son los progresos alcanzados en la lucha contra la discriminación de la mujer o la Convención del Niño que protege y promueve los derechos de los niños y adolescentes hasta los 18 años.

Como se puede apreciar, los derechos humanos han significado un importante progreso para toda la humanidad y en tal contexto ha obrado también a favor del joven. No hay una convención o tratado que se refiera específicamente al joven<sup>16</sup>. Pero la problemática que los refiere está presente por dos vías: la primera al incluirlo genéricamente, como a toda la humanidad en el goce de los derechos que le

corresponden a la persona humana. La segunda cuando instrumentos específicos consagran derechos que lo convierten en sujeto y titular de esos derechos.

Tal el caso y de modo muy principal de la Convención del Niño que al considerar en tal determinación a las personas hasta los 18 años de edad, se refiere expresamente a los adolescentes y a los jóvenes menores entre los 15 y los 18 años de edad. Al mismo tiempo, instrumentos como todos los que prohíben la discriminación de la mujer y le otorgan igualdad de derechos con el varón en todos los temas, o los que prohíben la discriminación racial, también beneficia a los jóvenes como sujetos de esos derechos en la aplicación de esos instrumentos para el tramo comprendido entre los 15 y los 24 años.

Se ha creado así un marco internacional que está sirviendo de motor que impulsa modificaciones en el derecho interno, a favor de los jóvenes. Esta afirmación es de importancia porque más allá de los vacíos legislativos que se han encontrado en materia de juventud, esos derechos del joven que ya han sido reconocidos en el ámbito del Derecho Internacional, pueden ser invocados para su cumplimiento por los Estados parte. Esto constituye un punto de apoyo para cambios positivos a favor de los jóvenes en Iberoamérica.

Piedra angular de esta transformación en la que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos puede inspirar cambios en la legislación interna que favorezcan al joven, es conseguir la aplicación efectiva en cada país de los principios y derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Cada uno de sus treinta artículos tiene una relación directa con la aspiración de los jóvenes.

Allí están en plano de igualdad, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad (art. 3), el derecho a no ser sometido a torturas ni penas o tratos inhumanos o degradantes (art. 5); la igualdad ante la ley (art. 7); el derecho a un recurso efectivo ante los tribunales de justicia competentes, que ampara contra actos que violen derechos fundamentales (art. 8); el derecho a la protección contra influencias arbitrarias en la vida privada y familiar (art. 12); el derecho de hombres y mujeres, a partir de la edad núbil y sin restricción de casarse y fundar familia (art. 16); el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión (art. 18); el derecho a la libertad de opinión y de expresión (art. 19); el derecho a las responsabilidades políticas (art. 21); todos los derechos relativos a la seguridad social y el trabajo (art. 22, 23 y 24); los derechos referidos a un nivel de vida digno y adecuado (art. 25); el derecho a la educación y a la vida cultural (art. 26 y 27); al desarrollo libre y pleno de su personalidad (art. 29).

Es obvio que ningún ser humano está excluido de los derechos que consagra la Declaración; su traslado al derecho efectivo en cada país debe crear una sociedad justa y un estado de bienestar en cada uno de sus miembros. Pero piénsese un solo instante en los enormes beneficios que obtendrían los jóvenes: ellos, por razones de edad y de necesidades inherentes al desarrollo integral de su personalidad están en la primera línea de satisfacción y de obtención de bienes que el goce efectivo de tales derechos puede proporcionar. En una palabra, serían los más plenamente beneficiados con una positivización de los derechos humanos que aparecen en la Declaración Universal. Por lo pronto, el primer paso hacia una positivización obligante para los Estados ha sido dado. Nos referimos a cómo la declaración ha sido recogida en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales vigentes desde 1976 y de los que son parte la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Los límites de un trabajo como el presente impiden entrar al análisis de los dispositivos y mecanismos contenidos en los instrumentos internacionales que pueden ser mencionados para desarrollar leyes a favor de los jóvenes. No obstante, es imprescindible la referencia a algunos de ellos. Por ejemplo, los que se refieren a los derechos de la mujer. Está en vigencia desde 1981 la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación -contra la Mujer que la Asamblea General de la ONU aprobara en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979.

Conviene recordar al respecto que en los países latinoamericanos el patrón social fundamental ha sido el de la discriminación y subordinación de la mujer al hombre. Por años, y debido a la aplicación de patrones sociales llenos de prejuicio, la mujer ha sido afectada en sus derechos fundamentales como el de su libertad, la educación, el empleo o el goce de los derechos políticos. Muy difícil ha sido revertir las tendencias y aunque se han conseguido logros importantes, falta aún un gran trecho para una plena igualdad entre hombres y mujeres.

En este contexto, la aplicación de este instrumento internacional es muy valiosa y, particularmente, para las mujeres y jóvenes en su legítima aspiración a incorporarse socialmente en igualdad de oportunidades y con la garantía de que será respetada su identidad y el correspondiente desarrollo de su personalidad<sup>17</sup>.

Debe tenerse en cuenta que el traslado al derecho positivo de esta Convención significa que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Se desgranar así obligaciones de los Estados para legislar en contra de la discriminación de la mujer y creando legislación positiva a su favor. Surgen, por otra parte, criterios para establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre (art.2); a adoptar todas las medidas, incluyendo las legislativas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer (art. 3); a modificar los patrones socioculturales que practican la inferioridad de la mujer (art. 5); a eliminar todas las formas de trata de mujeres y prostitución de la mujer (art. 6); a garantizar efectivamente los derechos políticos de la mujer (art.7); a asegurar la igualdad real y efectiva de derechos en la esfera de la educación y del empleo (art. 10 y 11); a adoptar los medios apropiados para garantizar la atención médica, la planificación de la familia, el embarazo, el parto, el post-parto (art.12); la atención a todos los derechos de la mujer rural (art. 14); la capacidad jurídica igual de la mujer con el hombre en materias civiles y de la vida matrimonial (art. 15 y 16); y así sucesivamente. Obsérvese, que no se trata sólo de derechos reconocidos a la mujer, sino de obligaciones para los Estados que deben plasmar leyes expresas y esto es lo que desde la perspectiva de la mujer joven como sujeto de derechos debe aprovecharse.

Pero es la Convención del Niño el instrumento internacional que más directamente incide en el reconocimiento de derechos al joven. Su artículo 1 dispone que “se entiende por 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”<sup>18</sup>. Con este criterio, el adolescente y el menor joven quedan amparados por esta Convención y es el tramo juvenil entre los 19 y los 24 años el que queda sin norma internacional que específicamente legisle a su favor.

El antecedente de esta Convención se encuentra en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959. Pero transcurrieron treinta años antes que la Asamblea aprobase el texto convencional el 20 de noviembre de 1989. En cambio, su entrada en vigencia fue casi inmediata. Antes de un año, en setiembre de 1990, entró en vigor por haberse alcanzado el número de veinte Estados que lo ratificaron. A la fecha, la inmensa mayoría de los Estados miembros de la ONU forman parte de la Convención.

Punto de partida para una adecuada comprensión de este instrumento es que a través suyo se traslada al derecho positivo la dogmática de los derechos humanos que es consustancial a la existencia de las Naciones Unidas: fedataria de los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana. No es una filosofía de asistencia humanitaria la que está presente, sino esta otra que reconoce que la dignidad y la titularidad de derechos inalienables de cada persona es algo que corresponde a todos y cada uno de los miembros de la familia humana. Estamos entonces ante un tratado que plasma en el niño, el adolescente y en el joven menor, su condición de sujeto de derechos, otorgándoles simultáneamente la titularidad de bienes, goces y beneficios a los que accede jurídicamente protegido, correspondiendo a los Estados la obligación de adoptar medidas legislativas y formular políticas que materialicen en la realidad, situaciones que permiten a los titulares el desarrollo pleno de su condición de niños, de adolescentes y de jóvenes menores.

En el sentido expuesto, la Convención naturalmente se ocupa de las relaciones entre padres e hijos, de la familia como ámbito donde se desarrolla el niño y de aspectos que corresponden al niño desde su nacimiento, influencia y desarrollo posterior. Pero el sentido protectorio de las normas amplían de tal forma su registro que hay dispositivos donde se entiende que la perspectiva de uso del derecho regulado está sobre todo al alcance del adolescente y del joven menor. Debemos en este sentido concluir que la Convención contiene normas que siendo generales, han sido diseñadas para que su pleno uso sea posible cuando el niño alcanza la adolescencia y se convierte luego en un joven menor de 18 años.

Esta apreciación del texto convencional es aplicable al artículo 13 que se refiere al derecho a la libertad de expresión, que incluye el buscar, recibir y difundir informaciones de todo tipo, disponiendo la posibilidad de restricciones para el respeto de los derechos a la reputación de los demás o para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas; así también, el artículo 15 que reconoce los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones públicas.

Particular importancia tiene el artículo 17 que se refiere al derecho a la información y la relación positiva que debe establecerse entre el niño y los medios de comunicación

nacional e internacional. Así, encarga a los Estados Parte que alienten a los medios para difundir informaciones de interés social y cultural para el niño, que promuevan la producción y difusión de libros para niños y a que alienten a los medios para que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena.

Debe igualmente atenderse a toda la riqueza y significación que encierra el artículo 19 que se refiere a la adopción de medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger al niño contra toda forma de prejuicio o abuso mental, descuido o trato negligente; merece atención el artículo 22 que se refiere a la obtención —por el niño- del estatuto de refugiado (cuando sea necesario); el artículo 24, sobre derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud; el artículo 26, que reconoce el beneficio de la seguridad social; o el artículo 27 que reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; lo cual implica impulsar, desde el Estado, políticas y recursos que garanticen a los padres y a la sociedad crear los ambientes requeridos para el disfrute por los niños de ese desarrollo integral de su personalidad.

El artículo 28 se refiere al derecho a la educación, incluyendo que la enseñanza superior sea accesible a todos; mientras que el artículo 29 trata de los contenidos educativos que deben procurar el desarrollo de la personalidad y la práctica de los valores humanistas.

Complementariamente, el artículo 30 promueve la educación de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, o de origen indígena, con respecto a su propia vida cultural.

El artículo 32 se ocupa de los derechos del niño en materia laboral, lo protege contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o que entorpezca su educación. Del mismo modo, dispone medidas legislativas de protección al trabajo de menores, en cuyo caso debieron tener en cuenta lo dispuesto en otros instrumentos internacionales.

Este pasaje alude claramente a los acuerdos y resoluciones de la OIT sobre regulación y protección a los menores que trabajan.

Sin perjuicio de la importancia que tiene todo el articulado de la Convención del Niño, nos referimos por último a dos artículos: el 37 y el 40. Por el primero, se obliga a los Estados Parte a que ningún niño sea sometido a torturas, no se le imponga la pena capital, ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación; a que la prisión de un niño sea sólo un último recurso y sea durante el período menos breve que proceda; a que los niños privados de libertad sean tratados con humanidad, respeto y consideración a su edad; es decir, un régimen especial. El artículo 40 desarrolla la situación del niño que ha infringido leyes penales y le reconoce el derecho de ser tratado de manera diferente, se le respeta sus derechos humanos y se trate de reintegrarlo constructivamente en la sociedad.

El dispositivo concede que no se podrá acusar al niño de haber infringido leyes penales por actos que no estaban prohibidos por las leyes en el momento en que se cometieron. También le reconoce las garantías relativas a la presunción de inocencia; ser informados de los cargos que pesan contra él, asistencia jurídica, conocimiento de la causa por órgano competente; que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable y

que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y que participen también testigos de descargo en condiciones de igualdad; que tenga asistencia de un intérprete gratuito sino comprende o no habla el idioma utilizado y a que se respete plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

El dispositivo se pronuncia por un régimen especial de leyes y procedimientos para la infracción de leyes penales por niños y dispone de medidas tales como el cuidado, la orientación y supervisión, de asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, entre otros; como posibilidades alternativas a la internación en instituciones para posibilitar el trato adecuado y propiciar la recuperación del niño.

### **3.2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

Además de beneficiarse del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, América Latina dispone de un sistema regional de protección, del mismo modo que los países europeos tienen el suyo. Así la IX Conferencia Internacional Americana, realizada en 1948 aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Fue una primera expresión a favor de la primacía de los habitantes de este continente, por su condición de personas humanas, sobre el Estado y las obligaciones de éste de proteger tales derechos y garantizarlos jurídicamente. Esta Declaración fue en su momento un significativo progreso, pues integró a los países latinoamericanos a las corrientes de post-guerra que pusieron énfasis en construir sociedades que inspiradas en la vigencia de los derechos humanos, pudieran garantizar al ser humano, respeto a su dignidad, progreso, bienestar, democracia, seguridad y paz.

Pero el paso trascendental fue la aprobación de la Convención Americana de Derechos Humanos y que entró en vigor en 1978. Este documento es el más importante por innovador y avanzado, que se ha plasmado en el continente. En sus fundamentos filosóficos-jurídicos sostiene la primacía de la persona humana sobre el Estado, reconociéndole derechos sociales que nacen de la naturaleza y condición de persona; compromete a todos los Estados americanos con la promoción de las instituciones democráticas y de un régimen de respeto a libertad personal y la justicia social, con el propósito de servir mejor a los derechos esenciales y a la construcción de sociedades fuertes donde cada persona pueda gozar de sus derechos económicos sociales y culturales, como de sus derechos civiles y políticos.

Al igual que al comentar los tratados del sistema universal, la Convención Americana no se refiere específicamente al joven y no existe aún en el continente un instrumento regional que exclusivamente legisle a favor de los derechos del joven. El tratamiento de esas características no existe todavía, empero, la tendencia sugiere que es una meta que se puede alcanzar en algunos años más.

Pero esta circunstancia no impide comentar la Convención Americana, como un instrumento que dentro de su generalidad y totalidad incluye al joven y lo beneficia al ocuparse de derechos que lo aluden o lo han beneficiado principalmente; por ejemplo, educación y empleo; o al propiciar la generación de condiciones sociales y políticas

llamadas a superar las tendencias autoritarias y los gobiernos de tipo dictatorial, para abrir paso a la democracia y a la vigencia del Estado de derecho.

Estas dos últimas adquisiciones deben ser consideradas como favorables al desarrollo de los jóvenes. Debe recordarse al respecto que, mientras en Europa el flagelo que más afectó a la juventud fueron las guerras, en el continente americano el flagelo fue la dominación oligárquica, que al imponer gobiernos dictatoriales, barrieron con las libertades democráticas y el derecho a la participación política. La juventud estuvo en la primera línea de resistencia contra los dictadores y eso le costó, persecución, cárcel y no pocas muertes. Por eso, para la juventud de América Latina, es un hito importante contar con un instrumento regional que como la Convención Americana compromete a todos los Estados, en una lógica de respeto a las libertades personales, construcción de la democracia y compromiso para ejecutar políticas que permitan el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales para todos.

Veinte años han pasado ya desde que entró en vigor la Convención Americana.

Todos los Estados latinoamericanos son parte de ella y aunque es mucho el camino a recorrer para establecer o constatar que su texto y la realidad se confunden en una sola cosa, el progreso político y social obtenido es en términos generales, optimista.

En efecto, si la medida para valorar las virtudes y eficacia de la Convención, es el análisis de la realidad latinoamericana, pueden anotarse los siguientes puntos a su favor:

La reiterada serie de golpes de Estado y gobiernos dictatoriales que atentaban contra la estabilidad democrática, prácticamente ha desaparecido. A pesar que subsisten unos pocos gobiernos de tendencia autoritaria y una sobrerepresentación de las Fuerzas Armadas que no se ajusta a la Constitución de ningún país, priman hoy en el continente los regímenes democráticos, lo cual ha favorecido el respeto a las libertades personales (artículos 7, 13, 14, 15, 16 y 18) a los derechos políticos (artículo 23) y al Estado de derecho. La posibilidad de un progreso en democracia, está abierto para los países de la región (artículos 8, 9, 24 y 25).

En el contexto expuesto, la resistencia a respetar los derechos humanos está progresivamente anulándose; las poblaciones han incorporado a su lenguaje cotidiano la cuestión de los derechos humanos y en su relación con el Estado y la Administración Pública los hacen valer. Esta nueva forma de relaciones es una conquista importante.

No se ha logrado aún acceder al bienestar generalizado y la pobreza sigue siendo un mal a derrotar. Pero el crecimiento de la cobertura de los servicios, tipo educación o salud, beneficia hoy a las poblaciones antes marginales. Este dato es también un punto favorable para los jóvenes.

Tiende también a desaparecer la recurrencia de los gobiernos a declarar la suspensión de garantías por problemas de tipo social. Los requisitos de control establecidos en el apartado 3 del artículo 27 de la Convención parecieran obrar a favor de una mayor prudencia por parte de los gobiernos para reservar tan extrema medida a situaciones de efectivos casos de guerra o de peligro público grave. Es decir, los ciudadanos pueden hacer uso de sus derechos y reclamar, sin estar

expuestos como antes, a la persecución y represión estatal que acudía para ello a la suspensión de derechos.

Conquista de la mayor importancia ha sido la existencia de órganos competentes para la protección de los derechos humanos de los americanos, establecida en el artículo 33: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estos órganos al ser reconocidos por los Estados Parte, particularmente la competencia contenciosa de la Corte, ha dado paso a la jurisdicción supranacional, hecho que remueve las concepciones tradicionales de la administración de justicia dentro de los ámbitos nacionales, para confirmar que los derechos humanos no tienen fronteras.

\* El derecho de acceder a la protección internacional para plantear a la Comisión Interamericana una denuncia o un reclamo por violación de derechos humanos, o que el asunto, por esta vía sea conocido por la Corte, no sólo establece legítima injerencia a favor de la persona humana, sino que está permitiendo, aunque de forma lenta, nuevos patrones de comportamiento por parte de los gobiernos y de los funcionarios estatales. Ya no es tan fácil abusar con impunidad y en ese sentido, el control de los actos públicos, en nombre de los derechos humanos está revelando sus bondades.

Hasta aquí un breve resumen de valiosos aportes de la Convención Americana. No obstante, el instrumento podría dar más, a favor de la juventud, si los órganos políticos: OEA o Parlamento Latinoamericano, invocando el texto de la Convención Americana, pusiesen en práctica políticas a favor de la juventud. Tal es por ejemplo, la posición adoptada con el programa ~‘La Juventud con Europa” (1995), el de cooperación con terceros países en el ámbito de la juventud (1995), el servicio voluntario europeo para los jóvenes (1998), o los diversos acuerdos del Consejo Europeo sobre medidas prioritarias en el ámbito de la juventud. Estos programas han beneficiado a los jóvenes europeos y fomentado su espíritu de iniciativa, de cooperación y de participación.

En síntesis, tomando como referencia el modelo europeo, de lo que se trata es de proponer programas de formación que ayuden al joven al desarrollo de su personalidad. Esta posibilidad de políticas de juventud debiera, también, ser puesta a disposición de los jóvenes latinoamericanos.

### **3. El marco constitucional.**

Acorde con la expansión de la democracia y de los derechos humanos que se produce luego de la segunda guerra mundial, los países de América Latina han procedido a darse nuevas constituciones o a revisar y poner al día antiguos textos constitucionales, como es el caso de las reformas constitucionales habidas en Argentina y en México. El nuevo constitucionalismo latinoamericano se inscribe en las tendencias contemporáneas que incorporan a la Constitución los derechos fundamentales y hacen de la persona humana el fin supremo de la sociedad y el Estado.

Este, a su vez, se ve reforzado con criterios que acortan las distancias y permean mejor las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se amplía así la participación ciudadana en la estructura del poder y en los mecanismos de la decisión política; se fortalece la institucionalidad democrática del Estado; se incorpora una nueva institucionalidad: las

Cortes o Tribunales constitucionales, destinados a ejercer el control constitucional y por esa vía garantizar el Estado de derecho.

Se incorporan asimismo, la institución del Defensor del Pueblo para proteger al ciudadano de los excesos de la Administración Pública y los abusos de poder; se imponen esquemas de descentralización y en materia económica se racionaliza la intervención del Estado.

Junto a las fuentes de democracia y de derechos humanos provenientes de lo que se podría calificar como “el pensamiento de Naciones Unidas”, las primeras modificaciones constitucionales de los años 50, recibirán la influencia de la Constitución francesa de 1958, mientras que en las nuevas constituciones aprobadas en estos últimos años del siglo XX, es notoria la influencia de la Constitución española de 1978.

Todas las fuentes citadas coinciden en tres temas principales: la reforma del Estado para hacerlo más moderno y eficaz, sin sacrificar para ello el Estado de derecho; el fortalecimiento de la institucionalidad y; por último, los derechos humanos y su efectiva vigencia a través de la constitución; la legislación y las políticas destinadas a promover y satisfacer mejor a la persona humana<sup>19</sup>.

La existencia de este bagaje de democracia y derechos humanos teóricamente tendría que haber planteado a los países de América Latina la necesidad de aceptar las tendencias e influencias en curso, incorporándolas a los nuevos textos constitucionales. Una elaboración consistente tendría que haber precisado, igualmente, una mejor presencia del joven y su participación efectiva en el proceso de modernización democrática, humanización y desarrollo del continente.

Veremos en el análisis que se presenta a continuación que no se ha llegado a este nivel de desagregado específico de derechos. No descartamos que esto se debe a la falta de enfoques estratégicos en el tema de juventud y a la tendencia coyunturalista del tratamiento legislativo de la materia. Ambos casos, muy negativos como fuente constitucional<sup>20</sup>. Pero se observará, asimismo, que las nuevas constituciones, al centrarse en los derechos de la persona humana, han creado las bases para la existencia de una legislación sobre la juventud, que podría ser más orgánica y sustantiva que la que existe en la actualidad, caracterizada más bien por su dispersión y desorden.

#### **4.1. Ciudadanía, participación y derecho civiles y políticos.**

La lucha de los jóvenes latinoamericanos por el derecho a la participación política ha sido una constante del siglo XX. Las constituciones que regían a comienzos de siglo, eran muy parcas en esta materia y más de una no reconocía la universalidad del derecho al voto o consagraba como edad para ejercer derechos políticos los 25 años y, la edad para la mayoría de edad era de 21 años. Vale decir, que la participación de los jóvenes en política era muy restringida.

Las nuevas constituciones han cambiado el criterio. La adquisición de la ciudadanía, en ella del derecho al sufragio es ahora a los 18 años e inclusive dos países: Cuba y Nicaragua, la otorgan a los 16 años. No hay criterio constitucional uniforme.

En lo relativo a la edad mínima para ocupar cargos políticos (Parlamentario, Ministro) Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay mantienen una valía alta: 25 años; es decir, quedan excluidos los grupos etáreos de jóvenes, particularmente el de 20 a 24 años es el más afectado.

En cambio Colombia, Costa Rica, Cuba (a partir de los 18 años), Chile, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, permiten a los jóvenes desde los 21 años que ocupen cargos políticos. España a su vez, no diferencia constitucionalmente entre la edad para la adquisición de la ciudadanía y el derecho a ser elegido.

Por otra parte, al haberse rebajado la edad para la adquisición de ciudadanía se ha posibilitado también la inscripción de los jóvenes en partidos políticos. No es que antes no lo hicieran - venciendo por lo general resistencias familiares y hasta sociales en general - pero como carecían de ciudadanía hasta los 21 o los 25 años, no tenían la posibilidad de ejercer ningún tipo de representación por el partido en el que militaban.

En términos generales es positivo que las constituciones hayan rebajado la edad para la adquisición de la ciudadanía. Ello ha obligado a que se reformen las leyes electorales y de partidos políticos.

Un dato que refuerza la apertura hacia la mayor participación de los jóvenes es que ello ha propiciado que por vía de las leyes electorales se hayan dado disposiciones que garanticen la participación política de la mujer. En diversos países de la región se han promulgado leyes de cuotas que fijan en un 20, 25 y hasta un 30% la presencia obligatoria de candidatas mujeres en las listas que contienen plazas para cargos públicos.

Esta iniciativa, proveniente de ONGs de mujeres y de movimientos juveniles debe contribuir a que efectivamente haya igualdad de oportunidades políticas para hombres y mujeres.

Analizado el tema de la edad para la adquisición de la ciudadanía, nos ha parecido pertinente tratar la cuestión del reconocimiento constitucional del joven como sujeto de derechos. Es este uno de los asuntos centrales del presente informe y se trata de precisar si las constituciones nuevas han accedido a individualizar al joven como sujeto de derechos.

Las especificaciones constitucionales se refieren principalmente a los adolescentes y jóvenes menores de 18 años, para los cuales hay diversas referencias constitucionales. Ellas se refieren, principalmente, a la protección del ámbito familiar y a la procura de recursos que aseguren al adolescente y al menor los derechos a la vida, la alimentación, la salud, la educación, la integridad física, el ocio recreativo, entre otros. La influencia y el esfuerzo para trasladar al derecho interno disposiciones de la Convención del Niño son aquí visibles y debe valorarse como algo positivo.

Genéricamente, el joven accede por la condición de persona humana a todos los derechos que el constitucionalismo latinoamericano le reconoce a ésta. Los textos constitucionales configuran al ser humano como detentador de los derechos, libertades, garantías y servicios estructurados y protegidos jurídicamente por las constituciones sin

distinción alguna de raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, condición u otra cual quiera que sea.

Se trata de una situación cualitativamente superior a aquella precedente en que las constituciones sólo se ocupaban de la organización política y jurídica del Estado, ignorando los derechos de la persona humana. Por esta vía de tratamiento jurídico general de los derechos fundamentales, puede, no obstante, el joven acceder, por la vía de la legislación ordinaria, a una mejor situación y especificidad de sus derechos.

Excepcionalmente hay algunas constituciones que se refieren al joven y lo individualizan como sujeto de derechos y deberes, estableciendo para él una consideración específica.

En el caso de la Constitución colombiana, su artículo 45 dispone una participación activa de los jóvenes, garantizada por el Estado y la sociedad, en los organismos públicos y privados que tienen a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud. Este dispositivo abre un espacio para que los jóvenes puedan tener un gran protagonismo en la formulación de todas las políticas que tienen que ver con su formación y aspiraciones. En este sentido, es una norma que al entregar al joven la responsabilidad de gestión en asuntos propios, apunta o reconoce a éste como sujeto de derechos.

La Constitución cubana en su artículo 39 se refiere en su apartado tercero a los derechos de la juventud y señala que la familia; la escuela; los órganos estatales; las organizaciones sociales y las masas tienen el deber de prestar especial atención a la formación integral de la niñez y de la juventud. Precisamente en aplicación de este dispositivo, o de otras medidas legislativas, Cuba se precia de ser uno de los países que más cuidado ha puesto en la educación, la capacidad creativa, la cultura, el deporte y la recreación de su juventud.

Por su parte, la Constitución del Paraguay dispone en su artículo 56 de una consideración especial para la juventud, al señalar que se ‘promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país’. El planteamiento apunta, igualmente, a entregar responsabilidades al joven, lo cual lo convierte en un protagonista singular del desarrollo.

Ninguna otra Constitución latinoamericana singulariza al joven.

España, que con Portugal participan en las cumbres iberoamericanas, en el artículo 48 de su Carta contiene un concepto de participación de jóvenes y por tal vía le reconoce sus derechos. El artículo 48 de su Constitución distingue que: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

Finalmente, la Constitución del Portugal en su artículo 70 contiene el enunciado más completo de la noción del joven como sujeto de derechos. La riqueza de su propuesta, que transcribimos a continuación, debiera invitar a reflexionar sobre las perspectivas que cubre un texto de tan explícito reconocimiento de derechos por un lado y de obligaciones que sobre las mismas cuestiones adquieren la sociedad y el Estado.

## Artículo 70

*Los jóvenes gozan de protección especial para la efectividad de sus derechos*

*económicos, sociales y culturales, especialmente:*

- 1. En la enseñanza, en la formación profesional y en la cultura;*
- 2. En el acceso al primer empleo, en el trabajo y en la seguridad social;*
- 3. En el acceso a la vivienda;*
- 4. En la educación física y en el deporte;*
- 5. En el aprovechamiento de los tiempos libres.*

*La política de la juventud deberá tener como objetivos prioritarios el desarrollo de la personalidad de los jóvenes, la creación de condiciones para su integración efectiva en la vida activa, el gusto por la creación libre y el sentido del servicio a la comunidad.*

*El Estado, en colaboración con las familias, las escuelas, las empresas, las organizaciones de vecinos, las asociaciones y fundaciones con fines culturales y las colectividades de cultura y recreo, fomenta y apoya las organizaciones juveniles en la prosecución de estos objetivos, así como el intercambio internacional de la juventud.*

### **4.2. Educación, empleo y formación para el empleo.**

Educación y empleo son los dos derechos de la persona que interesan vitalmente al joven; gran parte de sus aspiraciones y realización personal dependen del acceso que tenga a ambos aspectos y que ellos puedan satisfacer con calidad sus necesidades de formación y de ubicación positiva en la sociedad. Se les conoce como servicios en cuanto provisión a la que están obligados el Estado y la sociedad, pero son en sustancia derechos fundamentales de la persona humana.

Se ha señalado que las Constituciones de América Latina tratan estos asuntos como derechos fundamentales de todas las personas. Eso incluye a los jóvenes, pero hemos intentado una exploración comparativa de las constituciones en referencia, para precisar mejor el perfil de tratamiento de ambos derechos y cómo los interrelacionan jurídicamente.

El ejercicio no es inútil ni meramente académico, porque puede servir para leyes de desarrollo constitucional que contribuyan a extender el goce de ambos derechos a todos los jóvenes acompañados de calidad en el servicio y una perspectiva de progreso real.

Debe recordarse, antes de entrar al análisis constitucional, que la cobertura educativa en la región ha crecido, aunque sin llegar a atender a toda la población que requiere educación. Por otro lado, el empleo es uno de los grandes déficits de la región, los porcentajes de desempleo abierto son más altos en los segmentos juveniles que en otros grupos de la población económicamente activa y, a su vez, son legión los jóvenes que deben contentarse con un subempleo que disfraza bajos ingresos, mala calidad de los puestos de trabajo y mucha frustración entre los jóvenes.

Para el análisis de la cuestión educativa hemos seleccionado cuatro indicadores: reconocimiento a la educación, obligatoriedad de la educación, gratuidad de la enseñanza pública y, acción y promoción de la enseñanza superior. El resultado es positivo y ello puede explicar el crecimiento de la cobertura educativa.

En el primer indicador todas las constituciones le otorgan una importancia primordial a la educación; en primer lugar, como derecho básico de la persona y, en segundo lugar, como obligación del Estado para prestar el servicio educativo de manera principal, sin mengua del derecho de los padres a educar y respetar la libertad de educación.

Ello lleva al segundo indicador, el de la obligatoriedad de la educación. Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay, no diferencian entre la primaria y la secundaria. La mayoría de los textos constitucionales se inclina por la obligatoriedad de la educación primaria.

En cuanto a la gratuidad de la enseñanza pública la mayoría de los textos constitucionales, conceden la gratuidad de la enseñanza en los niveles primario y secundario y sólo cinco a la primaria. Pero donde se ha producido un avance significativo que debe considerarse como medidas que favorecen la calificación de los jóvenes entre 20 y 24 años es en los dispositivos que promocionan la enseñanza superior, tanto universitaria, como técnica. Quince constituciones han introducido dispositivos a favor de este nivel superior de educación, para promocionarlo y disponer facilidades económicas para su acceso.

Esos dispositivos que favorecen la calificación profesional de los jóvenes, sugieren una orientación vinculante entre la educación y el empleo.

Sobre el primer indicador, todas las constituciones consultadas se refieren explícitamente al derecho al trabajo, correlacionándolo con las condiciones de trabajo, la retribución justa, la jornada diaria limitada y otros derechos que están relacionados con el trabajo.

El segundo indicador es más específico pues se refiere a menores que trabajan y que tienen protección jurídica. Como ya se ha visto, la expresión “menores” incluye a los adolescentes y a los jóvenes menores de 18 años.

Por tanto, este derecho a una protección especial por razones de edad sólo es un beneficio específico de un segmento importante de la población joven. Esta protección, aunque remitida a leyes especiales, pretende evitar trabajos nocturnos peligrosos, insalubres o que afecten a los menores del goce de otros derechos, como por ejemplo, la educación.

En cambio el indicador de empleo juvenil, no figura en las constituciones, salvo en las de Paraguay (art. 56) y Portugal (art. 70) ya comentados. Esta ausencia no deja de ser significativa. Las constituciones se han preocupado de que los jóvenes accedan a la calificación profesional, esto es, capacitarlos para un buen empleo. Sin embargo, han dejado en el vacío la obligación del Estado de promover y crear condiciones favorables para la generación de empleo a favor de los jóvenes.

Finalmente, el último indicador se refiere a la protección de las mujeres que trabajan. En realidad, la legislación ordinaria de todos los países contiene medidas de protección,

pero a nivel constitucional ya lo hacen 16 países. Por esta vía de protección se benefician también las mujeres jóvenes en los dos grupos etáreos bajo estudio.

### **4.3. Salud y seguridad social.**

El esquema constitucional del tema salud y de la seguridad social se inscribe en la misma óptica que los temas de educación y de empleo. Los textos constitucionales reconocen la salud como un derecho de la persona y se refiere a la necesidad de su protección. La expresión “todos” sugiere que el Estado asume algunos aspectos de salud, como la prevención y la atención primaria de salud, pero se establece que la sociedad también participe con esfuerzos propios. En algunos textos constitucionales se dice que el Estado formula la política nacional de salud, pero esta disposición sólo se refiere a los aspectos normativos, pues los mismos textos dejan en claro que el poder ejecutivo supervisa la aplicación de las políticas de salud.

En lo que se refiere a la seguridad social, se constata también un progreso en el sentido del reconocimiento del derecho universal y progresivo a que todas las personas gocen de la seguridad. Por tratarse de un lineamiento general, los jóvenes deben ser considerados dentro de la posibilidad de gozar de sistemas de salud y de seguridad social que efectivamente le prestan el servicio. Un énfasis de las políticas de juventud en el rubro salud puede precisar mejor la cuestión. Pero el punto de vista que interesa sostener aquí es que constitucionalmente el reconocimiento a la salud y a la seguridad social, así como la implementación de ambos servicios, considera también al joven aunque no sea mencionado explícitamente.

Pocas son las constituciones que reservan un trato especial y diferenciado a la salud del joven.

En el caso de la Constitución del Brasil su artículo 227 singulariza al niño y al adolescente, para quienes aseguran “con absoluta prioridad” el derecho a la vida, a la salud, la alimentación, la educación, el ocio, la profesionalización, la cultura y otros, del mismo modo que los protegen de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

Los varios incisos que contiene este dispositivo pormenorizan obligaciones del Estado y la participación de entidades no gubernamentales, que van desde aplicación de porcentajes de los recursos públicos destinados a la salud, la creación de programas especiales, la atención a portadores de deficiencias físicas, los estímulos jurídicos, fiscales y de subsidios al acogimiento bajo forma de guarda del niño o adolescente huérfano o abandonado, entre otros.

Del mismo modo la Constitución del Ecuador dispone en sus artículos 47, 49 y 50 un régimen especial a favor de la salud de los niños y adolescentes. Les garantiza además del derecho a la vida, la integridad física y psíquica, la salud integral; la seguridad social, junto a otros derechos que van en relación con el desarrollo de su personalidad. Además, el Estado se obliga a adoptar medidas que aseguren a los niños y adolescentes, la nutrición, la salud, la educación y el cuidado diario. Así como medidas que lo protegen contra el maltrato, la negligencia, la discriminación y violencia, el tráfico de menores, la pornografía, la prostitución, el uso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y consumo de bebidas alcohólicas.

El artículo 106 de la Constitución de Panamá precisa los alcances de política en materia de salud. Allí introduce un matiz a favor del niño y del adolescente. El inciso 3, señala que una de las actividades es “proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral dentro del proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y adolescencia”.

Por último, el artículo 64 de la Constitución del Portugal contiene la disposición más amplia pues es la única que alude directamente a la juventud como sujeto de un derecho a la salud que está protegida y que el Estado y la sociedad deben defender.

En efecto, en el apartado 3 señala que la protección de la salud se realiza “por la creación de condiciones que garanticen especialmente, la protección de la infancia, de la juventud y de la vejez... ~ Un dispositivo de este tipo facilita la elaboración correspondiente, así como la formulación de políticas coherentes que lleven a la práctica programas integrales de salud para los jóvenes.

#### **4.4. Calidad de vida y cultura de paz.**

El tema de la calidad de vida es de incorporación reciente al derecho constitucional y ha sido asociado con el derecho de las personas a vivir en un ambiente adecuado y apto para el desarrollo humano, sin que los requerimientos de la producción industrial o el ámbito urbano, signifiquen desmedro de aquellas condiciones de equilibrio ambiental que son indispensables para una adecuada preservación de la vida y su hábitat.

El deterioro ecológico ha obligado a reparar en la destrucción casi sistemática de los recursos ambientales y en el irreparable daño que ello pudiera acarrear para la vida. La premisa de que el desarrollo es para la vida y que no debe por tanto sacrificar aquellos espacios y recursos que son indispensables para una vida sana y de calidad, ha pasado a convertirse en norma constitucional, precisamente como un modo de detener el daño que se ha producido en la flora, en la fauna, en el bosque tropical y en los medios naturales.

Es la Constitución del Brasil en su artículo 225 y los detallados apartados que lo componen el texto que más avanzado en esta materia. Se señala allí “todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras”. Entre las obligaciones que impone para asegurar la efectividad de este derecho, que incumbe al poder público, se dispone “promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la conciencia pública para la preservación del medio ambiente”.

Cuba, con una Constitución funcional a su realidad, política asocia la calidad de vida a un conjunto de derechos sociales y económicos, pero su artículo 42 en uno de sus apartados se refiere al disfrute de los balnearios, playas, parques, círculos sociales y demás centros de cultura, deportes, recreación y descanso.

El artículo 1 inciso 8 de la Constitución chilena se refiere al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y señala que es deber del Estado velar porque este

derecho no sea afectado. Ecuador se ocupa de la cuestión en términos semejantes en los artículos 23 y 86 que obliga al Estado a proteger los derechos ambientales de la población.

España toca el asunto en el artículo 45, Opta por reconocer los derechos ambientales como necesarios al desarrollo de la persona. Similar posición se puede encontrar en las constituciones de Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay (en su artículo 7). El Perú por su parte, reconoce este derecho como “goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”. No obstante, los artículos 66 a 69, que se refieren explícitamente al Ambiente y los recursos naturales, no explican la cuestión ambiental como derecho de la persona humana y se refiere más bien a que “El Estado determina la política nacional del ambiente”.

Por último, Portugal en el artículo 66 de la Constitución, sostiene que ‘todos tienen derecho a un medio ambiente de vida humano, salubre y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo’. Encarga al Estado el aseguramiento del derecho al medio ambiente, dentro del marco de un desarrollo sustentable.

Fluye claramente de los textos analizados que hay un gran avance constitucional al incluirse como derecho humano lo que corresponde a un ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado. Pero se trata todavía de un derecho general; no hay especificidad para el joven y el adolescente, aunque ello puede inferirse en el caso de la Constitución brasileña que obliga a una educación ambiental. Pero en todo caso, puede concluirse de forma objetiva que con los marcos constitucionales existentes en la materia, puede desarrollarse una legislación sobre calidad de vida de los jóvenes que recoja los principios de la preservación ambiental y ecológica.

No tienen la misma suerte el concepto de cultura de paz. Tal tema no aparece formulado en estos términos y algunas constituciones no se refieren a la paz. Otras en cambio, hacen referencia explícita a ella aunque asignándole orientaciones diferentes. Por ejemplo, la Constitución española emplea el término “paz social” para asociarla a la dignidad de la persona y a los derechos que le son inherentes (art. 10). En cambio, la Constitución del Perú deja de lado, la calificación y en su artículo 2, inciso 22 se refiere estrictamente al derecho a la paz. De forma más escueta el artículo 22 señala que “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

A su vez, el artículo 12 de la Constitución de Cuba dispone en su inciso (d) que es ella como Estado la que “trabaja por la paz digna y duradera, asentada en el respeto a la independencia y soberanía de los pueblos y al derecho de éstos a la autodeterminación”. En realidad el texto de este artículo 12 es extenso y subyace el tema de la paz, pero no emplea la fórmula que aparece explícita en otras constituciones de reconocer la paz como un derecho de la persona humana. La fórmula ecuatoriana tampoco es directa: “proclama la paz y la cooperación como sistema de convivencia” (art. 4).

Por su parte, el artículo 2 de la Constitución de Guatemala, emplea la fórmula de “es deber del Estado” garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Si bien el deber es el correlato a un derecho, que en este caso de cada persona, pensamos que la fórmula directa de reconocer directamente y expresamente el derecho humano, es más clara y definitiva.

El texto hondureño emplea el mismo matiz al referirse al principio del “afianzamiento de la paz”. A su vez el artículo 89 de la Constitución mexicana declara que este Estado “lucha por la paz”. Exactamente la misma fórmula emplea el artículo 3 de la Constitución de Nicaragua.

La Constitución de Portugal en su artículo 7, inciso 2 se refiere al aseguramiento de la paz y la justicia entre los pueblos. Por último, el artículo 132 — 2 de la Constitución de Venezuela entiende la “convicción de la paz pública” como competencia del poder nacional.

Concluimos que en esta materia los avances constitucionales no son satisfactorios. Se mantiene la tendencia a entender la paz como algo externo al ser humano; a identificar la paz -que es un estado de vida basado en la mutua comprensión, ayuda y respeto que emana del ser humano y se proyecta en la relación interindividual, de grupos y de pueblos- con conceptos relativos a ciertas obligaciones del Estado. Por ejemplo, paz interna, paz social, paz pública, pueden ser dimensiones de la paz vinculada al orden y la seguridad que el Estado logra garantizar. Pero no es el derecho a la paz en sentido integral, que postula la filosofía de los derechos humanos.

No es el Estado quien le otorga la paz a los individuos, si no quien debe reconocer que está ante un derecho superior de la condición humana, que debe procurar y garantizar como plena vivencia de la persona en toda circunstancia y lugar.

No es pues satisfactorio en este aspecto el derecho constitucional de América Latina, España y Portugal. Una situación como la descrita no favorece al joven, tan necesitado de que le sea reconocido el derecho a la paz y de que ésta no provenga de decisiones políticas que pueden garantizarle la paz social.

Adicionalmente, el análisis lleva a reparar en un gran vacío constitucional: no está considerado el derecho al futuro, que es, en cierto modo, una exigencia natural y un derecho del joven. Pero ¿existe un derecho al futuro? Definitivamente si, convergen o más precisamente, lo construyen, la salud, la educación, la calificación laboral, la protección del medio ambiente, la estimulación cultural, el turismo, la recreación. Y también las estrategias de desarrollo, el gobernar con una perspectiva de mediano y largo plazo. En una palabra, la responsabilidad de prever y de crear condiciones para el progreso. Todo eso es el futuro.

Y allí están los adolescentes y los jóvenes. Saber qué país se les va a dejar y que éste sea mejor, es un deber de padres, educadores, legisladores y gobernantes. Pero tener conciencia de que el futuro, es algo que les corresponde, a los jóvenes, es un derecho. En cierto modo, el más importante de los derechos del joven, las constituciones debieran consignarlo expresamente. El silencio en esta materia es algo que debiera llamar a la reflexión

#### **4.5 Imputabilidad general, sanciones y justicia.**

El tema de la imputabilidad por conductas delictivas no es propiamente materia constitucional. Antes bien, lo que suele constar en los textos constitucionales son las garantías a la libertad y seguridad personales que evitan el abuso e impiden que pueda

perder la libertad quien no ha cometido delito. Estas medidas que son derechos de debido proceso evitan enfrentamientos irresponsables y el que una persona pueda ser procesada y condenada por acto u omisión que en el momento de cometerse no está calificado legalmente como punible y sancionado con la pena que la ley prevé.

Otra disposición de este tipo es la que considera inocente a toda persona mientras no se pruebe judicialmente su responsabilidad. Así pues, más que de la imputabilidad por actos delictivos, asunto del que se ocupa el derecho penal, la Constitución se reserva más bien el garantizar que no haya error, abuso, ni exceso que convierta en imputable y culpable a quien es inocente.

No obstante, hay constituciones que bajo la influencia probablemente de la Convención del Niño incluyen disposiciones que especialmente protegen a los menores de 18 años. Este es el caso de la Constitución del Brasil que en su artículo 228, dice a la letra: “Los menores de dieciocho años, sujetos a las normas de la legislación especial, son penalmente inimputables”. Se trata, evidentemente de un dispositivo que sale al paso de cualquier legislación penal que pretendiese incluir a menores de edad en el rigor de penas que sólo deben aplicarse a mayores de edad.

Similar previsión incluye la Constitución de Guatemala que en su artículo 20 señala: “Menores de edad. Los menores de edad que transgredan la ley son inimputables. Su tratamiento debe estar orientado hacia una educación integral propia para la niñez y la juventud”. De acuerdo a la Constitución de este país se es menor de edad hasta los 18 años de edad, edad en que se adquiere la ciudadanía. Es decir, que adolescentes y jóvenes menores están dentro de los alcances del dispositivo bajo comentario.

El artículo 35 de la Constitución de El Salvador dispone a su vez que “La conducta antisocial de los menores que constituya delito o falta, estará suscrita a un régimen jurídico especial.” Se trata también, de una medida de protección al menor que evita el rigor de penas mayores. En esta misma línea se ubica Guatemala que en el segundo párrafo del artículo 20 de la Constitución dice:

“Los menores, cuya conducta viole la ley penal, serán atendidos por instituciones y personal especializado. Por ningún motivo pueden ser reclusos en centros penales o de detención destinados para adultos. Una ley específica regulará esta materia”. Es decir, que la propia Constitución crea el marco al cual necesariamente se referirá la ley de la materia.

También la Constitución de Honduras contempla en sus artículos 120 y 122 una legislación especial de rehabilitación, vigilancia y protección para menores de conducta irregular (art. 120) y más allá, el artículo 122 crea tribunales especiales para asuntos de menores y prohíbe el ingreso de un menor de 18 años a una cárcel o presidio. A su vez, el artículo 21 de la Constitución de Paraguay señala que los menores no serán reclusos con personas mayores de edad.

Que sólo las constituciones mencionadas establezcan un régimen especial al menor no quiere decir que por la vía de la legislación ordinaria otros países de la región bajo análisis también lo hagan. Y efectivamente es así, pero es preferible ese resguardo que otorga la Constitución, pues se han dado situaciones en que leyes dadas bajo situaciones

de emergencia consideraron a los menores de edad como sujetos plenos de derecho penal.

También se constató en otros casos que las condiciones de reclusión de menores de edad, no sólo no estaban sujetos a un régimen especial, sino por el contrario, eran degradantes y ajenas al más elemental propósito de reeducación, rehabilitación y perspectiva de reinserción social positiva. En este sentido, resulta importante que al menos algunos países hayan incluido en sus constituciones la protección y régimen especial a menores inmersos en situaciones delictivas. Es un camino a seguir.

## **5.- Desarrollo legislativo.**

La legislación en juventud existente en los países bajo estudio, es muy dispersa, con problemas de inorganicidad y se caracteriza más bien por su fragmentación, fragilidad y una marcada inestabilidad. Este hecho tiene una incidencia negativa juventud: derechos civiles y políticos, participación, género, desarrollo y juventud; y, desde luego, educación, empleo, capacitación, salud, calidad de vida y esparcimiento.

En parte, este agrupamiento ya se ha hecho al explorar los contenidos de los instrumentos internacionales en materia de juventud y al proceder al análisis constitucional. Pero al llegar a este nivel de desagregado legislativo, debemos contentarnos con hacer la proposición de un ordenamiento temático legislativo. Pensamos que es una opción válida tanto para comenzar a trabajar con la legislación de juventud ya existente, como para influir en la dación de leyes semejantes, allí donde todavía no se ha aprobado.

No se puede avanzar más, cuando ni siquiera la información básica que se solicita es proporcionada por las supuestas oficinas nacionales encargadas. Acudir a los archivos informativos es siempre posible y lo hemos hecho, pero nada garantiza que esa información esté al día y que se encuentre allí toda la legislación existente.

Pero debemos añadir otra dificultad que objetivamente afecta la intención de sistematizar. Cuando el ordenamiento constitucional de un país se correlaciona con leyes de desarrollo constitucional de sus instituciones y con leyes ordinarias que ponen en práctica los derechos reconocidos, los sistemas establecidos, los procesos y garantías de protección, se estructura un orden legal coherente, visible para todos y que permite el funcionamiento del Estado y de la sociedad, cada cual en su esfera de competencias, composición, atribuciones, etc. La existencia de esa coherencia en el orden legal, permite distinguir, individualizar y sistematizar, cualquier aspecto de la realidad legislada.

Por el contrario, si hay derechos, instituciones, garantías, etc.; que se marchitan en la Constitución porque no se desarrollan legalmente y quedan al arbitrio de las autoridades gubernamentales, en lugar de orden, lo que habrá es desorden y precariedad normativa. Por eso, es bueno que la Constitución contenga precisiones desagregadas de derechos, de sujetos portadores de tales derechos, de institutos que asumen la implementación de los derechos reconocidos, mientras otros se ocupan de la protección y se establecen las debidas garantías. Esto en principio facilita una legislación inspirada en el texto constitucional y la existencia de sociedades donde el Estado de derecho funciona.

Pongamos el siguiente ejemplo: ¿por qué hay legislación referida a la protección del niño y del adolescente y muy poca sobre el joven mayor de dieciocho? La respuesta está en los contenidos constitucionales. Allí se pueden encontrar avances que han establecido junto al reconocimiento de los derechos del niño y del adolescente, obligaciones públicas de hacer y de proteger. Por tanto, ello ha facilitado la dación de leyes que han desarrollado los derechos, formulado políticas y regulado servicios.

No pasa lo mismo con los jóvenes. Como ya se ha visto, los derechos provienen de las declaraciones de carácter general y sólo muy excepcionalmente, las constituciones individualizan al joven y lo especifican como titular de algunos derechos. Deriva de esto que la legislación sobre el tema no proviene de un orden constitucional sino de la necesidad de regular servicios que configuran obligaciones públicas: educación, salud, trabajo, etc.

Estas leyes tangencialmente se ocupan del joven y no tratan esos servicios como vinculados a la problemática del joven. En otros casos las leyes provienen de la voluntad unilateral de los legisladores o del ocasional arbitrio de los gobernantes; inclusive pueden provenir de exigencias de movimientos de jóvenes, pero cualquiera de estas fuentes no genera una legislación orgánica y consistente, sino una dispersión y hasta un desorden que afecta al joven.

En efecto, los problemas de hiperconcentración, de cruces entre instituciones o la ausencia de coordinación de las políticas provienen de los problemas analizados en la legislación de juventud. Y no es que ésta sea escasa; puede inclusive ser abundante. Pero no se trata de tener muchas leyes sobre la juventud, sino de contar con un orden legislativo que permita al joven el goce efectivo de los derechos reconocidos, tener instituciones que puedan configurar un sistema para la aplicación de políticas y programas a favor de los jóvenes. A esto debemos apuntar y la constatación del desorden legislativo hallado debe servir para avanzar hacia una situación cualitativamente superior.

En el estudio desagregado de la legislación a la que se ha accedido y que proviene básicamente de información disponible en Internet hemos podido observar los siguientes elementos que pueden ser útiles a un esfuerzo de agrupación temática:

Todos los países tienen leyes generales de educación, de regulación del trabajo, de la salud, o que se refieren a la seguridad, o a la participación electoral de los ciudadanos.

Son leyes de carácter general, que abarcan al conjunto de la población desde un enfoque de servicio sectorial.

Se refieren desde luego al joven en el sentido que está incluido en la atención que presta el servicio. Se convierte así en beneficiario de un goce que se refiere al derecho a la educación o a la salud.

Son leyes importantes y su estudio no se puede descartar; pero, metodológicamente no se deben agrupar con leyes que sí tienen al joven por sujeto singular en los mismos asuntos. La preferencia ha sido por consiguiente tratar de

agrupar aquellos asuntos que disponen políticas especiales de educación, empleo, salud u otro asunto, para jóvenes.

## **5.2 La legislación disponible.**

Las constituciones de los últimos años han incorporado los derechos del niño y del adolescente contenidos en la Convención del Niño, esos dispositivos se han mostrado como una buena base para desarrollar una legislación ordinaria consistente sobre la materia. A través del estudio se pudo apreciar que en 15 países tienen Código de Niño y del Adolescente, inspirados precisamente en la Convención del Niño. Estos códigos obedecen por consiguiente a una concepción que reconoce al niño y en general a los menores de 18 años como sujetos de derechos para los cuales se establece la protección del Estado y el cuidado de la familia. Subyace en estos textos legales la tesis que los menores tienen derechos y que deben ser orientados y asumidos de modo que progresivamente aflore la personalidad e ingrese a un desarrollo intelectual, ético, psicojurídico y familiar armónico. Así, el joven se afirmará en su identidad propia y podrá encarar las responsabilidades individuales y sociales, de un modo siempre digno y positivo.

La misma influencia benéfica se observa en las disposiciones de la OIT y constitucionales que han establecido el principio de la protección jurídica a los menores que trabajan. La legislación ordinaria es bastante grande. Esto no quiere decir que los países que no aparecen mencionados no tengan disposiciones protectivas de los menores que trabajan. No se trata de eso, sino de disposiciones de tipo administrativo que aparentemente no se han estructurado en un cuerpo legal general.

Los beneficios de reconocimiento de derechos y mecanismos de protección alcanzan principalmente a los jóvenes menores de 18 años, no hay en cambio la misma amplitud legislativa para los jóvenes mayores hasta los 24 años. Sólo 4 países: Colombia, Honduras, Portugal y Venezuela cuentan con una Ley de Juventud, donde se reconocen los derechos y participación del joven, así como los entes que formulan, orientan y ejecutan las políticas y programas de la juventud, en un concierto del que participan el Estado, la sociedad civil y los propios jóvenes.

Del mismo modo, sólo seis países, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, España y Portugal tienen marcos legales que se refieren a las organizaciones juveniles y a los que estimulan su creación. Estos dos tipos de normas marco, son precisamente las que nos acercan a la concepción del joven como sujeto de derechos y protagonista del desarrollo, pero como se ve, son pocos los países que han dado el paso legislativo que estructura y ordena normativamente los derechos y de paso las relaciones del joven con el Estado y con la sociedad.

En ausencia de leyes marco lo que abunda es una gran cantidad de normas que se refieren a programas juveniles de la más diversa índole. Aunque sólo hemos podido reunir información parcial de 18 países, la verdad es que todos los países tienen programas de juventud. Como hemos dicho se refieren a asuntos muy diversos: educación, arte, recreación, ocio, voluntariados, servicio militar, prácticas laborales, tiempo libre, deportes, bibliotecas, música, turismo y muchas cosas más. Pero lo que ha concentrado nuestra atención al estudiarlos es que se trata de programas que presentan

estas características: 1) Son temporales y su repetición cíclica depende de recursos presupuestales que no siempre se otorgan, 2) Están a cargo de organismos que salvo cuando se trata de Ministerios o de los Institutos Nacionales de Juventud, no tienen asegurado su funcionamiento y continuidad, 3) Tienen un marcado sesgo sectorialista y de falta de coordinación con otros programas que inciden sobre los mismos temas, 4) Compiten, en lugar de complementarse, entidades públicas y privadas para ofrecer lo mismo, afectando la calidad de esfuerzos, 5) Muchos de los programas carecen de adecuada difusión y no llegan a interesar a grandes grupos de jóvenes, porque no se les conoce, 6) Los temas o las modalidades temáticas que se proponen no siempre son atractivos ni sugieren al joven una solución para las vivencias de su experiencia vital que más le preocupan, 7) No hay evaluación de resultados en los programas realizados, ni se sabe si siempre los programas están a cargo de especialistas.

Como se puede apreciar, no se trata de una arborescencia aplaudible; sino de algo muy próximo al desorden en más de un país. Los programas pueden ir por un lado y los jóvenes en la dirección contraria, precisamente, porque programas voluntaristas, que no provienen de una ley marco y donde no se han concentrado previamente instituciones del Estado y de la sociedad civil, con los protagonistas juveniles, no pueden dar buenos resultados.

Un tema en el que se registra un interés creciente es el de la ligazón entre educación y empleo. Como se sabe, las tasas de desempleo en América Latina son mayores que los promedios generales de desempleo abierto. Esta afecta a todos los jóvenes, incluidos los que tienen estudios de nivel profesional. Genera alarma porque el desempleo es uno de los problemas más graves que afectan al joven. Una de las formas de enfrentar esto ha sido la creación de programas especiales de calificación laboral.

Muchos países ofrecen estos programas, pero éstos no han sido creados por ley. Son por eso temporales; requieren muchas veces de la ayuda de la cooperación internacional y de los aportes provenientes de la empresa privada.

Donde se observa un creciente interés por diversificar la oferta especializada a los jóvenes es en asuntos de salud. A los programas ya existentes de salud se añaden ahora aquellos orientados a combatir la drogadicción, a recuperar jóvenes afectados por la adicción o por el alcoholismo. También varios países han creado programas especiales de prevención contra el SIDA y para atender a los jóvenes que son portadores del virus. En este caso es encomiable el esfuerzo que se está haciendo y sería del caso evaluar los programas para ampliarlos y reforzarlos en todo lo necesario. Se trata de males que lamentablemente afectan o se presentan principalmente en la edad juvenil, como consecuencia a menudo de problemas de estructura social y abandono de los jóvenes.

Otro aspecto de normas relativas a la situación del joven es el referente al régimen carcelario especial. Pero este beneficio sólo está normado para los menores de 18 años. No existen disposiciones que alivien la situación carcelaria de los jóvenes entre los 19 y 24 años que purgan por algún delito. Se trata de un problema que debe tener una solución acorde con el conjunto de las políticas y con la concepción misma del joven como sujeto de derechos.

Si en todos los niveles se parte de una consideración especial para quien atraviesa un período muy singular de la vida y que requiere una atención especial, no vemos porqué

debe exceptuarse de esta consideración al joven que ha delinquido y tratarlos como a un mayor, en lo que al régimen penitenciario se refiere. Lo más probable, dado las condiciones carcelarias imperantes en nuestros países, es que en lugar de salir rehabilitados, salgan como delincuentes y que, perdida su juventud, se convierten en avezados.

No puede menos que llamar la atención, finalmente, que sólo cuatro países tengan en el parlamento comisiones legislativas de asuntos juveniles.

Hasta aquí una visión de conjunto y general que permite conocer la situación legislativa iberoamericana en materia de juventud. Hay una realidad diversificada, pero mucho por hacer y es notorio que la ausencia de leyes de base y de claridad respecto de cómo tratar legislativamente al joven, produce ese efecto de dispersión y extrema sectorialización del tema, que no es precisamente el mejor enfoque.

En este contexto, hay esfuerzos de recopilación de datos que ayudan a conocer mejor lo que en la región se está haciendo por el joven tanto a nivel legislativo, como de políticas y programas. Fuente primera es ante todo la OIJ, con programas como el PRADJAL y todo lo que se ha avanzado en producción de documentos y reuniones especializadas. Consulta obligada son también los informes de la CEPAL. Pero volvemos a mencionar como un caso edificante el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Información —CINTERFOR; que tiene su sede en Uruguay y con el auspicio de la OIT, acopia en Internet información sobre asuntos de la juventud en los países de Iberoamérica. Tal la que presenta sobre juventud. La hemos usado porque representa, al mismo tiempo que un esfuerzo valioso, la mejor fotografía de las dificultades para construir un archivo de datos legislativos que entrega toda la producción normativa iberoamericana en temas de la juventud.

### **5.3. Modelos y leyes relevantes.**

Al intentar la sistematización de las leyes sobre juventud, se ha observado que si el criterio de referencia es el joven como sujeto de derechos, las mayores avances se ubican en los instrumentos internacionales de derechos humanos, a pesar que no existe aún una Declaración y una Convención sobre derechos del joven. Se ubican en un segundo escalón las normas constitucionales que consagran disposiciones favorables al menor joven y en pocos casos, alusiones directas sobre la juventud.

En cambio, la legislación ordinaria no se caracteriza por un tratamiento orgánico del joven. La abundancia de leyes y reglamentos que se refieren al joven tienen un enfoque principalmente sectorial y de programas o acciones puntuales que están sometidos al riesgo de una falta de continuidad.

Nuestra hipótesis es que la ausencia de una ley marco, como es en esencia una ley general de la juventud, es la causa principal de una dispersión legislativa en la que confluyen el voluntario o político, el desconocimiento que un porcentaje alto de legisladores tiene sobre la juventud y a veces, la manipulación que por circunstancias electorales o por buscar popularidad se hace sobre algunas legítimas demandas juveniles.

Ninguna ley es por si misma y automáticamente una solución de cambio de la realidad a la que se refiere; pero es indudable que una ley marco, bien concebida y acompañada de una firme voluntad política de aplicarla, puede obtener resultados eficientes y crear un orden distinto y mejor que el que precedió a la vigencia de la ley. En este sentido es posible considerar que una ley general de la juventud podría generar varios efectos beneficiosos sobre la juventud. Objetivamente una ley de este tipo tiene que hacer explícito el reconocimiento del joven como sujeto de derechos. Ello deriva necesariamente de la razón de ser de una ley de este tipo: legislar sobre el joven haciendo de éste el sujeto de la norma y el beneficiario de los derechos, las políticas y las medidas que a su favor disponga.

A este elemento se añade que una ley marco organiza, orienta, distribuye competencias y asigna recursos en el tema que legisla, eliminando con ello el desorden y la dispersión. Asimismo, y entre otras ventajas, la ley marco de la juventud sería la expresión orgánica para la regulación de las políticas sobre el tema, lo que posiblemente se traduciría en resultados más eficientes respecto de las cuestiones juveniles tuteladas legalmente.

Sensiblemente, son muy pocos los países que cuentan con una ley del tipo de la enunciada, o en su lugar de leyes relativas a organizaciones juveniles. En todo caso, hay leyes que crean dentro del Estado órganos de nivel ministerial o institutos nacionales que tienen a su cargo la política de la juventud. Así, Panamá tiene un Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia; Colombia, Paraguay y Venezuela, Viceministerio de Juventud. Chile, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, tienen a su vez Instituto, Consejo o Dirección que planifica y coordina los programas, planes y acciones relativas a la juventud.

En todo caso, lo que sostenemos es que la ausencia de ley general de la juventud facilita la dispersión arborescente que es uno de los elementos observables en la legislación iberoamericana sobre juventud. Esta situación no es satisfactoria ni funcional para la promoción de los jóvenes.

Las pocas experiencias de ley general deben ser estudiadas para verificar si efectivamente en la realidad se han comportado según los supuestos que el presente análisis les atribuye. Pero también porque si efectivamente es así, estamos ante modelos a seguir.

### **5.3.1. Chile: el Instituto Nacional de la Juventud.**

Algunos países de la región analizada cuentan con organismos públicos especializados. Los instrumentos jurídicos que se ocupan de crear estos organismos no se ocupan de los derechos de la juventud ni hacen del joven el titular de la norma. No obstante, se trata de disposiciones que institucionalizan dentro del Estado el tratamiento del joven, coadyudando a su atención.

En este sentido, son normas de importancia porque crean un tratamiento ordenando y objetivo que tiene relación con los derechos reconocidos al joven en la Constitución o en leyes especiales.

Un ejemplo del planteamiento que sostenemos es la ley N<sup>o</sup> 19042 de Chile, que crea el Instituto Nacional de la Juventud. Este organismo, según su artículo primero configura un servicio público descentralizado al que se adjudica un patrimonio propio. El carácter descentralizado permite que en cada una de las regiones en que se organiza el territorio chileno exista una oficina regional del Instituto Nacional de la Juventud.

El artículo 2 dispone a su vez que el Instituto es un organismo técnico, encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, la planificación y la coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles. Más adelante precisa funciones: proponer las políticas y planes de juventud, así como buscar soluciones a los problemas de la juventud, coordinar la ejecución de los planes y programas aprobados; impulsar programas en todos los campos en que actúa la Administración Pública; desarrollar servicios de información y orientación; estimular la participación juvenil; vincularse con organismos nacionales e internacionales que trabajan el tema y proponer al Presidente de la República iniciativas legales relacionadas con la situación de la juventud.

La ley se ocupa de los aspectos organizativos y de cargos del Instituto y de sus direcciones regionales, pero un aspecto a resaltar es lo dispuesto en el artículo 12 que establece el patrimonio del Instituto, como: los recursos asignados por la ley de presupuestos de la República, los bienes que se le transfieran o adquiriera y los frutos, rentas e intereses de sus bienes patrimoniales y servicios.

Interesante es constatar que las direcciones regionales previstas en la ley no sólo se han instalado, sino que funcionan con planes descentralizados y en cada caso apropiados a las características, necesidades y problemas de la juventud chilena en cada una de las regiones. Al revisar las actividades desarrolladas en cada dirección se observa que ellas no son necesariamente coincidentes, expresando más bien en sus programas la atención a las características y situaciones planteadas por la juventud que habita en cada región. De este modo encontramos un tipo de organización institucional de la juventud, que es original y con iniciativas que pueden atraer y comprometer a la juventud.

No obstante, no parecen precisar si estas direcciones coordinan o son controladas por organismos públicos o privados que desarrollan iniciativas sobre la juventud. La coordinación es aconsejable porque existen en Chile experiencias interesantes sobre programas juveniles. Es el caso de "Chile joven", el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) o los Municipios, que realizan actividades en favor del joven. La información disponible no señala mecanismos de coordinación con las direcciones regionales de Juventud. Si efectivamente no existieran, estaríamos ante el riesgo de una innecesaria duplicación de esfuerzos.

### **5.3.2. Colombia: Ley de la juventud de 1997.**

Entre los países que ofrecen una mayor producción legislativa en favor de la juventud está Colombia. La revisión de normas en campos tan importantes como la educación, la salud o el deporte permiten observar que existe una abundante producción, particularmente en los últimos veinte años con enfoques modernos y promocionales del adolescente y de los jóvenes. Este hecho es muy encomiable, habida cuenta de la compleja situación social y política colombiana, caracterizada principalmente por la

violencia armada que enfrenta al Estado con varios grupos levantados en armas que lo cuestionan.

En el contexto de esta guerra interna, los derechos humanos son afectados y ello incluye a la población joven. Por ello, la importancia de tales leyes y normas que lo atienden y promueven para la vida y la paz.

Uno de los aspectos más importantes que ofrece Colombia en el tratamiento de la juventud es a través de la Ley N<sup>o</sup> 375 del 4 de julio de 1997 que contiene la ley colombiana de juventud. El texto está compuesto por 51 artículos que agrupados en nueve capítulos desarrollan, de manera orgánica y sustantivamente sólida, todos los asuntos relativos al tratamiento legal de la juventud, por parte del Estado y de la sociedad.

Es una ley de desarrollo constitucional porque sistematiza y pone en funcionamiento todos los pasajes constitucionales relativos al joven en la Carta colombiana; y es una ley marco porque establece los lineamientos conforme a los cuales regular la temática juvenil. En efecto, en ella se encuentran desde las definiciones, finalidad y objetivos de la ley, hasta lo relativo a la organización de las instituciones que se encargan de elaborar y ejecutar las políticas de juventud, así como la obtención y asignación de los recursos para financiar las políticas y programas de la juventud.

Además, por ser una ley marco, debemos deducir que tiene una relación jerárquica con otras leyes de la materia. Esto significa que ella es la base de un ordenamiento que de algún modo ordena o puede ser referida interpretativamente al conjunto de la legislación sobre juventud. Sostenemos que esto es conveniente porque evita la dispersión, significa una economía procesal y permite manejar una política de conjunto sobre los asuntos juveniles. Así, las posibilidades de alcanzar resultados positivos y de tener un manejo eficiente en el tema se acrecienta significativamente. Es claro que la ley tiene pocos años desde que se expidió. No puede descartarse entonces que su aplicación no sea aún plena, debido a problemas institucionales, de elaboración de programas o de recursos financieros. Pero una situación de este tipo no debiera impedir el reconocimiento a los aportes de esta ley. Lo que interesa en la perspectiva de este análisis es que está bien concebida y que ninguno de sus dispositivos es de imposible cumplimiento.

¿Cuáles son los temas más sugerentes que contiene esta ley? A nuestro juicio es la ley en su totalidad la que está bien concebida, mereciendo un análisis exhaustivo todo su articulado. Las limitaciones del presente ensayo impiden acometer esa tarea. No obstante, destacamos a título referencial los siguientes aspectos:

Es una ley inspirada en la necesidad de reconocer al joven colombiano como sujeto pleno de los derechos que en su condición de joven le corresponden, disponiendo para tal el marco institucional y de orientación de políticas, planes y programas del Estado y de la sociedad civil (artículo 1).

Con claridad la ley se refiere a la promoción de la formación integral del joven y señala que “El Estado debe garantizar el respeto y promoción de los derechos propios de los jóvenes que le permitan participar plenamente en el progreso de la nación” (artículo 2);

Dice luego en el artículo 7 que todo joven tiene derecho a vivir la adolescencia y la juventud como etapa creativa, vital y formativa”. Da como ámbito de la edad joven a la persona entre 14 y 26 años (artículo 3);

Fija en su artículo 4 una definición de juventud por los efectos de la ley: “Entiéndase por juventud el cuerpo social dotado de una considerable influencia en el presente y en el futuro de la sociedad, que pueda asumir responsabilidades y funciones en el progreso de la comunidad colombiana”.

Por otra parte, se ocupa en el capítulo de los derechos y deberes de la juventud, que se concentra principalmente en los campos del tiempo libre, la educación, la cultura y el desarrollo de la personalidad. A su vez, los deberes (artículo 13), dispone que éstos giren en torno al respeto de la legalidad, los derechos ajenos, la solidaridad, la convivencia pacífica, los derechos humanos, la participación en todos sus aspectos, la protección a los recursos naturales y culturales, respetando las diferencias y el asumir el proceso de la propia formación.

Se observa en el articulado de estos dos primeros capítulos que es una ley que con adecuado criterio se estructura en torno a los siguientes ejes:

la promoción del joven, las garantías al ejercicio de sus derechos y la participación como elemento que dinamiza y le da sentido al proceso de la formación integral del joven. Es decir, que la ley ha desechado criterios arcaicos como el paternalismo o el asistencialismo juvenil o el control estatista, para reposar más bien en la estimulación temprana al adolescente y el joven, como la mejor vía para su desarrollo completo y armónico.

Con sentido práctico la ley crea el Sistema Nacional de Juventud, al que define como “el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con la juventud y en pro de la juventud” (artículo 18). Este tema, que aparece tratado en el capítulo 14 de la ley, organiza el sistema con base territorial: Consejo Nacional, departamentales, distritales y municipales, sin perjuicio de una instancia estatal de juventud:

el Viceministerio de la Juventud, dentro de Educación.

Junto al criterio descentralizado de la organización del sistema, aparece el principio de la representación en los Consejos Municipales de Juventud:

60% elegidos por el voto popular de los jóvenes y el 40 % a través de representantes de organizaciones juveniles. A su vez el artículo 22 establece las funciones de estos consejos, reflejándose en ellos el propósito de entregar a los jóvenes amplias responsabilidades de interlocución con la Administración, las entidades públicas, la proposición de planes y programas, las funciones de veedor de los planes, dinamizar la participación, entre otras relativas a la juventud.

La ejecución de las políticas obedece también a un criterio territorial descentralizado. Los jóvenes participan en la concertación que precede a la aprobación de las políticas y el plan nacional, departamental, municipal y distrital de la juventud (artículo 26). Asimismo el artículo 28 crea en la Defensoría del Pueblo el Programa de la Promoción y Protección de los derechos humanos de los jóvenes.

La ley considera políticas de promoción social, de cultura y para la formación integral de la juventud. Para lo primero dispone estrategias que se refieran al acceso a los procesos educativos, a las posibilidades de integración social y ejercicio de la ciudadanía, al desarrollo de los sistemas de intermediación laboral y acceso al trabajo en general, reeducación, acceso a bienes y servicios; en términos generales, mejores oportunidades de inserción social para los jóvenes (artículo 29). En lo referente a la cultura, la ley dispone dotar a los jóvenes de los mecanismos que le permitan asumir todas las expresiones culturales y respetar “las tradiciones étnicas, la diversidad

regional, sus tradiciones religiosas, las culturas urbanas y las costumbres de la juventud campesina.” (artículo 35).

Los artículos que van del 35 al 42, se refieren extensamente a la formación integral, que la entienden como un proceso completo que comprende todos los espacios pedagógicos y escolares, las diversas modalidades educativas, etc. Se precisa en el artículo 39 que la formación debe ser integral, autoformativa, progresiva, humanista y permanente. Asimismo el artículo dispone que en la práctica de la formación integral de la juventud se considere: la incentivación del uso positivo del tiempo libre, la promoción de la formación de líderes jóvenes, la creación de espacios para la socialización positiva, el desarrollo de una infraestructura adecuada e investigar la realidad juvenil para mejorar la formación de los jóvenes.

Con acertado criterio y de forma complementaria el artículo dispone la formación de funcionarios gubernamentales y no gubernamentales que se relacionen en su quehacer público con jóvenes.

Un último aspecto a tener en consideración es el relativo al financiamiento de la ley, que está contemplado en el capítulo VIII. El artículo 43 considera como fuentes de financiación los recursos del sector público de orden nacional y territorial, los recursos provenientes del sector privado, los de la cooperación internacional y por último los autogestionados por los mismos jóvenes.

Los artículos siguientes desarrollan lo relativo a cada una de las cuatro fuentes y adicionalmente los artículos 48 y 49 legislan sobre los mecanismos para crear oportunidades reales de acceso al crédito para los jóvenes del campo y de la ciudad.

Finalmente, el artículo 50 instituye en el Viceministerio de la Juventud el Programa “Tarjeta Joven” destinado a cubrir el costo de servicios de la juventud. Todos estos dispositivos son un acierto de la ley, pues al proveerla de financiamiento seguro y estable, garantiza su cumplimiento y la posibilidad de que los objetivos a favor de la juventud se alcancen.

No obstante, sus bondades requieren ser evaluadas en la realidad, habida cuenta que la violencia armada que afecta a Colombia puede estar neutralizando su aplicación en diversos puntos del territorio de ese país.

### **5.3.3. El enfoque de Costa Rica.**

Este país muestra una intensa producción en materia de juventud. No tiene sin embargo una ley general de la juventud. Dado el notorio interés legislativo en el tema, sería deseable una ley de este tipo pues contribuiría a crear el marco para un tratamiento sistemático de la cuestión. Aportaría además, la ventaja de la economía procesal, el mejor uso de los recursos disponibles y el de la eficiencia en la producción.

Costa Rica destaca por tener una Ley de Organizaciones Juveniles. La Ley N<sup>o</sup> 3674 contiene la Ley Orgánica del Movimiento Nacional de Juventudes. Esta ley se refiere básicamente a la institución estatal encargada de promover y fortalecer las agrupaciones y organizaciones juveniles. Tiene como efecto práctico estimular la participación de los jóvenes en la vida social, a partir de las diversas inquietudes que expresan legítimos intereses de los jóvenes.

Costa Rica tiene además otras leyes como la 7739 que contiene el Código de la niñez y la adolescencia. Como se sabe, la mayor parte de los países, gracias a la influencia de la

Convención del Niño, han expedido Códigos en favor del niño y del Adolescente. Tiene asimismo una ley de justicia penal juvenil que comprende a los menores entre los 12 y los 18 años. Ella crea el marco especial conforme al cual juzgar y tratar la rehabilitación social de los jóvenes que han incurrido en conductas sancionables. La ley se inscribe en las nuevas tendencias sobre el trato y relación con menores, generadas a partir de la Convención sobre derechos del niño.

Esta ley de justicia penal juvenil no atenúa la responsabilidad de los jóvenes que delinquen, en relación a sus actos, pero les otorga garantías para su juzgamiento, se crea una jurisdicción penal juvenil y en la fase de ejecución se disponen acciones que le permiten al menor de edad su adecuado desarrollo personal y una efectiva reinserción en el seno de su familia y la sociedad. En este sentido, se trata de una ley a ser estudiada y observada como una referencia y modelo a evaluar y probablemente a seguir.

#### **5.3.4. La legislación mexicana de Juventud.**

México es otro de los países que presenta un perfil legislativo importante en materia de juventud. Entre las medidas que interesa destacar se encuentra la ley que crea el Instituto de la Juventud como organismo público descentralizado que tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y atribuciones específicas para actuar en favor de la juventud. Dispone la ley que la población comprendida entre los 12 y los 29 años es la beneficiaria en los servicios y acciones del instituto. Los objetivos son coincidentes con los asignados en otros países a entidades del mismo tipo: definir e instrumentar una política nacional de juventud que incorpore a los jóvenes al desarrollo del país, asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas relativas al desarrollo de la juventud, contar con órgano de consulta de las autoridades de la Administración Pública Federal y demás dependencias de la Administración Pública Federal y Municipal, promover coordinadamente acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud.

Instituto es definido como un órgano dotado de las capacidades para investigar, promover, formular planes, coordinar políticas y ejecutarlas, asesorar, prestar servicios; en fin, recibir y canalizar propuestas, sugerencias e inquietudes de la juventud.

También la ley fija la estructura administrativa del Instituto y prevé el mismo tipo de fuentes de recursos que la ley chilena, para configurar el patrimonio del Instituto y hacer que la elaboración y puesta en marcha de los servicios y acciones previstas tengan el debido respaldo financiero.

Otra novedad de la ley es la conformación de un Consejo de seguimiento de proyectos y programas, compuesto con jóvenes de 18 a 29 años, cuya misión es la de recibir las sugerencias y propuestas de los jóvenes del país, para la elaboración de proyectos de la juventud y dar seguimiento a las acciones de los programas ejecutados por la Dirección General del Instituto. Este aporte es importante.

#### **5.3.5. República Dominicana.**

Este país presenta una Dirección General de Promoción de la Juventud, equivalente al Instituto Nacional que existe en otros países. Es útil analizarla pues constituye otro caso que comprueba la conveniencia de contar con entes encargados de planificar y coordinar la formulación de políticas, planes y programas de la juventud.

La Dirección bajo estudio recoge o más bien reconoce en la práctica que los jóvenes tienen ciertos derechos a los que el Estado procura atender. Para este efecto desarrolla programas como el de “Promoción de la Juventud” o el de “Juventud en Marcha”, los “Consejos de Desarrollo Juvenil”, etc. A su vez, la ley 20-93 del 5 de diciembre del 93, ha instituido el 31 de Enero de cada año como “Día Nacional de la Juventud” y creado el Premio Nacional de la Juventud.

Si bien la Dirección General de Promoción de la Juventud es el organismo oficial rector de la política nacional de juventud, se trabaja también en la discusión de la ley nacional de juventud. Será un paso adelante, necesario e importante.

### **5.3.6. El caso de Uruguay.**

El Instituto Nacional de la Juventud, entidad dependiente del Ministerio de Deporte y Juventud, tiene a su cargo en el Uruguay el estudio, la formulación de políticas, programas, planes y actividades que se coordinan con otros entes del sector público o privado, relativos a la juventud. El INJU uruguayo aparece como una entidad dinámica que expresa bien el interés por promover y proporcionar a la juventud programas que atienden a sus intereses y necesidades.

El INJU destaca principalmente en programas de apoyo a la educación y capacitación, particularmente en el área laboral. En 1994 puso en práctica el programa laboral OPCION JOVEN y en 1996 PROJOVEN, programa descentralizado de capacitación e inserción laboral para jóvenes entre 17 y 24 años. Uruguay es uno de los países de América Latina con alta tasa de desempleo juvenil. De allí el esfuerzo de los programas de empleo para jóvenes. En la misma línea se inscribe la ley de formación e inserción laboral para jóvenes.

Ella promueve contratos para jóvenes que acrediten con un título una formación en una área determinada. El beneficio es para jóvenes hasta los 29 años. Los contratos financian trabajos prácticos de entre tres meses y como máximo un año. Se trata de proporcionar al joven una primera experiencia laboral que le asegure la adquisición de actitudes y hábitos de trabajo con lo cual preservar las posibilidades de empleo futuro.

También es interesante mencionar la ley N<sup>o</sup> 11429 sobre “Movimiento de la juventud agraria”. En realidad la ley crea un subsidio anual de cincuenta mil pesos al movimiento de la juventud agraria. No se ocupa de autorizar por ley un organismo de juventud, sino de darle un subsidio para contribuir desde el Estado a la obra de formación y de educación agraria, que el movimiento realiza por intermedio de clubes de niños y jóvenes.

### **5.3.7. Venezuela: un modelo en crisis**

La mayor parte de los analistas independientes de la realidad venezolana admiten que este país, que en algún momento fue propuesto como modelo de estabilidad democrática y posibilidad de desarrollo, vive una grave crisis de su modelo político.

Esto significa que ha sufrido un sensible deterioro de sus instituciones públicas y del sistema de partidos que durante varias décadas condujo los asuntos del Estado. Ello es atribuible a la mala gestión y deficiente administración de los recursos.

El tema de la juventud no fue ajeno a los problemas que afectaron a Venezuela. La legislación sobre instituciones, políticas y recursos asignados a la juventud no ha sido indemne a la crisis y a la desmejora de programas que como los de educación, salud y empleo contemplaban diversas actividades para promoción de los jóvenes.

Como señala el informe sobre Venezuela presentado en el II Encuentro Iberoamericano de políticas de empleo juvenil (23 al 25 de setiembre de 1998) la juventud de ese país “pasa por un proceso de desesperanza, en el cual los objetivos de mediano y largo plazo resultan difíciles de plantear y en su defecto desplazados por los de corto plazo.”

En efecto, en su momento Venezuela creó el Primer Ministerio de la Juventud en la región. También se promovieron leyes sobre la juventud, para investigar, hacer la planificación de las políticas juveniles, poner en ejecución los programas y dinamizar la participación de los jóvenes. Para todo esto, importantes recursos fueron asignados al ente director y a las políticas. Pero lo concreto es que el Ministerio duró poco, transformándose luego en Ministerio de la Familia.

En el comentario al Informe que elaborara Mario Angulo sobre la juventud venezolana, se criticaba la multiplicación de organismos públicos que se ocupaban del tema, las leyes incumplidas y la ausencia de mecanismos de coordinación: “Lo que se aprecia más bien, es un distanciamiento político-programático y los consecuentes riesgos de insuficiencia y solapamiento en el accionar sobre la juventud.” La conclusión de su informe sostenía: “En conjunto, no es posible apreciar la presencia de una política de juventud que guarde efectiva sintonía con los problemas más acuciantes que afectan a la población juvenil, ni que opere en correspondencia con los modernos lineamientos de acción recomendados por los circuitos de reflexión, investigación y consulta establecidos a escala regional y mundial”.

En efecto, el 57.4% de los jóvenes venezolanos viven en condiciones de pobreza y no tienen satisfechas las necesidades básicas; 52.6% han desertado la educación formal antes de cumplir 20 años y según la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) la desocupación abierta que es de 11.4% sube a 22.5% es decir el doble, en los jóvenes de 16 a 25 años y un 45.2% son informales.

Ciertamente, hay experiencias piloto de atención al joven que provienen de ONGs. No obstante, lo que prima es una situación que priva al joven de recursos elementales para sus necesidades del presente y expectativas de futuro. Así las cosas, es de esperar que en el contexto de cambio de Constitución y de proceso de su desarrollo se revise integralmente el tema de la juventud. Ello será posible porque precisamente uno de los aspectos donde el avance es mayor, es en los temas de derechos humanos y los que específicamente se le reconocen a los y las jóvenes venezolanos. Todo ello requerirá no

solo de leyes de desarrollo sino de instituciones especializadas y de asignación de recursos.

### **5.3.8. la legislación de juventud en España.**

A partir de la Constitución de 1978, España ha desarrollado una actividad legislativa en favor de la juventud que tiene algunas especificidades importantes. En ella se observa, en primer lugar, la regulación de la presencia del Estado; luego, la de las regiones autonómicas; también un conjunto de disposiciones que estimulan la participación de la sociedad en la promoción del joven. Destaca como elemento articulador el espíritu participativo que anima a todas estas disposiciones y la estimulación a la creatividad juvenil a través de fondos financieros, subsidios y becas.

De acuerdo al esquema trazado en el presente capítulo destacamos en primer lugar la Ley 18/1983 del 16 de Noviembre, que creó el Consejo de la Juventud de España, como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Originalmente el Consejo estuvo relacionado con el Ministerio de Cultura. Una modificación de 1988 lo reubicó con el Ministerio de Asuntos Sociales. La ley le atribuye al Consejo el colaborar con la Administración en los estudios, informes y presupuestos relacionados con la problemática e intereses de la juventud, pudiendo acceder para ello al Centro Nacional de Documentación e Información de la Juventud; participar en los consejos u órganos consultivos del Estado sobre estudios de la juventud; fomentar el asociacionismo juvenil, el de la comunicación e intercambio entre los organismos juveniles y representar a sus miembros en los organismos internacionales no gubernamentales.

Se observa que este Consejo no es un ente planificador y ejecutor de políticas. Su finalidad es más bien fomentar la capacidad de la juventud para pensar en sus propios problemas, desarrollar su capacidad de iniciativa y ejercer su propia representación. Por esto el artículo 3 compone el Consejo con base en las asociaciones o federaciones juveniles, las secciones juveniles de las demás asociaciones. El Consejo es estructurado en una Asamblea como órgano máximo, una Comisión permanente como órgano encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea y ejercer la representación del Consejo cuando la Asamblea no está reunida. Por último, Comisiones especiales para cumplir actividades funcionales. Representantes de la Administración Pública pueden participar en el Consejo, con voz pero sin voto.

La ley también le asigna recursos económicos: dotaciones específicas d Presupuesto General, cuotas de miembros, subvenciones de entidades públicas, donaciones privadas, rendimientos de su patrimonio, de las actividades propias del Consejo. Adicionalmente le concede exención tributaria absoluta, incluidos las tasas y exacciones parafiscales, sobre los actos que realicen o los bienes que adquieran o posean.

Otro dispositivo legal importante es el referido a la creación del Instituto de la Juventud, originalmente adscrito al Ministerio de Cultura (Real Decreto 565/1985), aunque en 1988 fue reubicado en el Ministerio de Asuntos Sociales. El Instituto fue definido como

organismo autónomo con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Estos se vincularon con la ejecución de la política de la juventud, el fomento de la cultura, del asociacionismo juvenil, el desarrollo de un sistema de información y documentación de la juventud y el fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud. Asimismo, el Instituto es facultado para la cooperación con las Comunidades Autónomas en materia de juventud, fomentar el turismo, la elaboración de estudios y prestación de cualquier otro servicio adecuado a sus fines específicos. También es importante mencionar que el dispositivo adscribe al Instituto de la Juventud, la Comisión Interministerial para el estudio de la Problemática de la Juventud.

En realidad, es a través de la adscripción de esta Comisión que el Instituto asume un mayor protagonismo pues, no sólo se amplía su campo de acción, sino que también entra a conocer y coordinar asuntos sustantivos de la problemática juvenil. Por otra parte, debe tenerse en cuenta como otro elemento que articula con la política que España ha puesto en práctica para promocionar a los jóvenes, que por Real Decreto 3481/1 977 se reguló a las Asociaciones Juveniles, ampliando y mejorando su campo de acción con el Real Decreto 397 del 22 de Abril de 1988. Estas asociaciones, debidamente censadas e inscritas pueden presentarse y obtener subvenciones dirigidas a contribuir a la financiación de las asociaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a los jóvenes, de ámbito estatal. Es una medida que permite la continuidad del asociacionismo juvenil y el desarrollo de iniciativas juveniles de diverso contenido.

No tiene España una ley general de Juventud; es un vacío que llama la atención, habida cuenta la importancia que este país asigna al tema de la juventud. Deriva de esta situación que el joven no ha sido expresamente reconocido como sujeto de derechos. Así, la abundante política promocional puede contener algunos sesgos conservadores y sectoriales en la relación del Estado con el joven. Esta observación no niega, sin embargo, la importancia que la España democrática asigna al tema y los recursos asignados a las asociaciones juveniles. Tampoco ignora que, dentro de las competencias asignadas, las Comunidades Autónomas también llevan a cabo políticas de promoción al joven. Se trata simplemente de opciones. La de este informe es que una ley de Juventudes, daría mayor protagonismo y responsabilidad al joven; le daría nitidez al ejercicio de los derechos de los que es sujeto y habría mayor claridad, planeamiento estratégico, coordinación y eficiencia en la ejecución, si existiese un sistema institucionalizado de promoción de la juventud, creado por una ley marco.

### **5.3.9. Portugal.**

La Secretaria de Estado de la Juventud desde que inició sus funciones en el XIII Gobierno Constitucional, el 28 de octubre de 1995, ha tomado varias iniciativas en materia legislativa.

La Ley Orgánica del Instituto Portugués de la Juventud está reglamentada a través del Decreto Reglamentario nº 3/96, D.R. 1 Serie- B, nº1 30, del 4 de junio. Asimismo, la política de juventud se desarrolla en el marco del artículo 201 de la Constitución

portuguesa. De esta manera, el 4 de junio de 1996, es aprobado el Decreto Ley N<sup>o</sup> 70/96 «Ley Orgánica del Instituto Portugués de la Juventud».

Concentraremos nuestro análisis en esta ley que persigue la participación de los jóvenes, su definición, ejecución y evaluación.

La política de juventud se desarrolla a través de dos componentes importantes a) el Instituto Portugués de la Juventud y b) Casas de Juventud; gerenciadas por los propios jóvenes.

Jurídicamente, el Instituto Portugués es una persona jurídica de derecho público, con propiedad jurídica, con autonomía administrativa y económica, tutelada por el gobierno responsable del área de juventud.

El Instituto Portugués de la Juventud goza de autonomía administrativa y financiera para financiar y gerenciar proyectos tanto propios como financiados con fondos provenientes de la Unión Europea.

Los principales componentes que presenta esta Ley:

Atribuciones: Entre las principales atribuciones del Instituto Portugués de Juventud tenemos las siguientes:

Concretar las medidas adoptadas en el ámbito de la política de la juventud.

Dinamizar la integración social de los jóvenes fomentando su participación en actividades sociales, culturales, educativas, artísticas, científicas, políticas y económicas.

Estimular la participación cívica de los jóvenes.

Apoyar financiera y técnicamente las asociaciones juveniles y estudiantiles.

- Dinamizar la participación de los jóvenes en las Casas de la Juventud
- Promover, crear y desarrollar programas para jóvenes en las áreas de ocupación en tiempo libre, voluntad, cooperación e intercambio.

Estas atribuciones que refiere la Ley analizada, garantizan la efectividad del Instituto Portugués de la Juventud.

Por otro lado, el Instituto está conformado por 3 órganos centrales: a) El Consejo Administrativo, b) La Comisión Ejecutiva y c) La Comisión de Fiscalización. La presente ley regula para estos tres órganos, su composición, competencias y modo de funcionamiento.

Finalmente, las Casas de la Juventud cumplen un papel muy importante en las políticas de juventud. Estas constituyen espacios de participación, promoción y desenvolvimiento para los jóvenes, brindándoles apoyo, asesoría e información. Su designación puede realizarse mediante un miembro del gobierno, responsable del área de la juventud o cualquier tipo de persona que reúna los requisitos fijados por un funcionario del gobierno que sea responsable de las políticas de juventud.

## 6.- Recomendaciones.

La situación de la legislación iberoamericana sobre juventud revela la necesidad de proceder a la adopción de algunos criterios que permitan avanzar en la convergencia de políticas legislativas que concreten para el joven el reconocimiento de su calidad de sujeto de derechos y la atención promocional a sus necesidades. Siguiendo el esquema del análisis de relaciones de estrecha interconexión entre la normatividad internacional de los derechos humanos las disposiciones constitucionales y las legislaciones ordinarias, estimamos la pertinencia de las siguientes recomendaciones:

- Impulsar la Carta de Derechos de la Juventud. El proyecto de una declaración concerniente a los derechos de los jóvenes ha sido considerado favorablemente en reuniones de los ministros de educación iberoamericanos y debe estimarse como una iniciativa que establezca las bases para un marco jurídico internacional que puede influir en la producción de una legislación nacional que promueva al joven como sujeto de derechos. La Carta debiera estar inspirada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Carta Europea de los Derechos Humanos y en la respectiva Declaración Americana. Al impulsar la adopción de este instrumento, la OIJ se comprometería orgánicamente a su difusión y a dar apoyo a los gobiernos y Parlamentos de Iberoamérica para la incorporación de la Carta de Derechos de la Juventud al derecho interno de cada país y a su utilización en la legislación sobre juventud.

- Abogar para que las Naciones Unidas acojan en la Comisión de Derecho Internacional, la formación de un grupo de expertos que comiencen a trabajar en un Proyecto de Convención Internacional de Derechos de la Juventud. Es un hecho que instrumentos internacionales como la Convención del Niño, la Convención por la Eliminación de la Discriminación a la Mujer; la Convención por la Eliminación de la Discriminación Racial o el Tratado Internacional contra la Tortura, están generando transformaciones sustantivas en las materias que tratan, con efectos positivos en las relaciones internacionales y en las legislaciones nacionales. La situación del joven ha sido varias veces considerada por las Naciones Unidas y la Convención del Niño se ocupa de los adolescentes y jóvenes hasta los 18 años. Pero ha llegado el momento en que cuestiones relativas al desarrollo, la cultura, la paz, el medio ambiente o el futuro de la humanidad, sean considerados y sistematizados desde una perspectiva de derechos de los jóvenes, pues se trata de asuntos que siendo de interés general, inciden principalmente en el estado actual de la juventud y cómo proyectar para ellos un mundo mejor.

- Promover reformas constitucionales que expresamente reconozcan al joven como sujeto de derechos. Derivar de los derechos fundamentales lo que corresponde al joven, no es suficiente. Del mismo modo que las nuevas concepciones constitucionales han incorporado precisiones a favor del niño, de la mujer o del trabajador, el joven aspira también a convertirse en sujeto de derechos. La Constitución es el lugar adecuado para ello y debe hacerse un trabajo con los parlamentos para ir creando las condiciones del caso. Obtener que en cada Parlamento se cree una Comisión de Juventud, asesorada por expertos de la materia, es un primer paso en positivo para sensibilizar a los legisladores sobre los problemas de la juventud y como tratarlos, tanto en el nivel constitucional, como de la legislación ordinaria.

- Código del niño y del adolescente. La mayor parte de los países estudiados tienen Código del Niño que trata sistemáticamente las materias relativas a la promoción y protección del niño y del adolescente. Es un progreso, en parte debido a la puesta en vigor de la Convención de Derechos del Niño. Convendría propiciar la formación de grupos de trabajo que evalúen el cumplimiento de la ley, porque dada la permanencia de situaciones que afecten negativamente al niño, es de presumir que los gobiernos y la sociedad en su conjunto no hacen los esfuerzos necesarios para desarrollar la ley y asignar los recursos requeridos para poner en funcionamiento las políticas y los programas ordenados por estos códigos.

- Necesidad de contar, en todos los países, con una Ley marco de la juventud. Como se ha podido apreciar en el informe, son apenas cuatro países los que cuentan con una ley de juventud. Se trata de una grave insuficiencia que denota la falta de prioridad y el desorden con el que se ha legislado en el tema de la juventud. Con base en las leyes marco de la juventud actualmente en vigencia, la OIJ podría reunir a un grupo de expertos para que elaboren un modelo prototipo de ley de bases de juventud que sería enviado a los Parlamentos de la región, como masa crítica que ayude a sensibilizar para la dación de leyes de este tipo.

- Abogar por un marco legislativo que amplíe y asegure la participación de los jóvenes. No basta la ley general de bases de la juventud. Se requiere la presencia de los propios jóvenes y escuchar sus iniciativas para la formación de las leyes que se refieren a su problemática. Convendría que la OIJ proponga, circule, recoja y procese formularios en los que los jóvenes hagan sus propuestas. Al mismo tiempo, hacer trabajos de animación para que se elaboren proyectos de ley sobre organizaciones juveniles y la participación de éstas en los organismos políticos de juventud y en la discusión parlamentaria de leyes sobre asuntos de juventud.

- Crear un sistema institucionalizado, promotor y planificador de las políticas de juventud. Existe un gran número de países que tienen un organismo público que tiene a su cargo los asuntos de la juventud. Pero en términos comparativos no son organismos que tienen el mismo nivel jerárquico dentro de la estructura administrativa del Estado, ni tienen las mismas atribuciones y competencias. Esto dificulta la cooperación internacional en la materia y pone de manifiesto, por otra parte, el carácter improvisado y coyunturalista de las políticas de juventud; los órganos encargados de ejecutarlas suelen ser sectoriales y de distintos sectores. Se trata entonces de facilitar que la OIJ haga propuestas para homogenizar el nivel, la nomenclatura, las competencias y las responsabilidades de coordinación internacional, o en regiones, la planificación, elaboración y ejecución de las políticas de juventud desde el Estado.

- Evaluar y generalizar los modelos legales de mayor éxito en la financiación de las actividades juveniles. Uno de los cuellos de botella para la ejecución de programas de juventud es el que se refiere al financiamiento. No obstante, existen leyes que contienen disposiciones relativas a los recursos de fondos públicos asignados y generación de fondos propios, para que los organismos nacionales de juventud financien su funcionamiento y actividades que programan, así como otorgando asistencia financiera a actividades de las organizaciones juveniles. Conviene evaluar el rendimiento financiero generado por los recursos establecidos en relación con la finalidad señalada en esos instrumentos legales. Las conclusiones a que se arribe pueden

ser circuladas por la OIJ, junto a sugerencias que refuercen legalmente las actividades relativas a la juventud.

- Crear una Red Iberoamericana de Información y Uso de la Legislación sobre Juventud. Conviene poner en marcha el proyecto presentado y aprobado en la reunión de Cartagena de Indias (10-12 de diciembre de 1996) sobre “Relevamiento y Sistematización de Información en materia de Legislación Juvenil” (RIJUV). Esta Red tiene como objetivo brindar información sobre la problemática juvenil, a través de Internet, mediante un Home Page especializado. El énfasis estaría puesto en la información y sistematización de la legislación en materia de juventud, principalmente, pero también compilando información sobre programas, educación, oferta de empleo, paquetes turísticos, etc. La red vincularía a partir de la iniciativa de la OIJ a los organismos públicos y privados, investigadores y personas vinculadas al tema juvenil.

La OIJ debe hacer acopio permanente de la producción legislativa en materia de juventud y ejercer, en lo posible, una función de asesoría en materia legislativa de juventud, a los gobiernos y parlamentos de Iberoamérica. Para el cumplimiento de esta actividad coordinará con la Comisión Internacional por los Derechos de la Juventud y la Adolescencia.

### **Bibliografía**

- Angulo Mario: “Apuntes introductorios en torno a la legislación en materia de juventud y adolescencia en Iberoamérica” II Seminario Iberoamericano en materia de juventud. Cartagena de Indias.
- Bango Julio: Políticas de Juventud en América Latina en la antesala del 2000 OIJ. Madrid 1997.
- Belaunde Víctor Andrés: Bolívar y el pensamiento político de la revolución hispanoamericana. Lima 1983.
- Bernales Ballesteros Enrique:
  - Movimientos Sociales y Movimientos Universitarios. PUCP Lima 1975.
  - La Constitución de 1993. Lima 1999 Sta. Edición.
  - Propuesta de relajamiento y sistematización de información en materia de legislación juvenil, Cartagena de Indias 1996.
  - Políticas de Juventud. Análisis de casos nacionales en países de la región andina. La Paz 1995.
- BID: Información de la Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo.
- CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN JUVENIL DE PORTUGAL: Legislación de la Secretaría de Estado de la Juventud en, [http://www.sejuventude.pt/fice;AreaTematica.asp?Cod\\_AreaTematica=859&Caminho=31](http://www.sejuventude.pt/fice;AreaTematica.asp?Cod_AreaTematica=859&Caminho=31), 830.
- CEPAL: Panorama Social de América Latina 1999, en <http://www.eclac.cl>.
- CIEDLA: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Buenos Aires, 1998.

- CINTERFOR: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, en <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/260cinte/>.
- EURLEX: El Derecho de la Unión Europea, en <http://europa.eu.int/eurlex/es/index.html>.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER STIFTUNG: Reflexiones Juveniles en el Perú. Seminario 14 de Agosto de 1995.
- Franco Carlos: Acerca del modo de pensar las democracias en América Latina. Friedrich Ebert Stiftung. Lima 1998.
- Halperin Donghi Tulio: Historia Contemporánea de América Latina. Alianza Editorial, Madrid 1970.
- INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA: Normas de interés en Materia de Juventud.
- INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE CHILE: Informa Legislativo Juvenil N<sup>o</sup> 5/6 Mayo 1995.
- Jaramillo Marcelo: “Fundamentos y reflexiones en torno a los derechos de los jóvenes adolescentes. Propuestas metodológicas de trabajo para una acción concertada en el ámbito legislativo”.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA: Legislación sobre juventud en Colombia: 1995-1997.
- NACIONES UNIDAS: Recopilación de instrumentos internacionales Volumen 1 y II.
- Rama Germán: Educación y Juventud 1994.
- Organización Iberoamericana de Juventud:
- Estudios y documentos de la OIJ. Reuniones de Santa Cruz, Cartagena y Caracas 1195-1997.
- Conclusiones y recomendaciones “II Seminario Iberoamericano sobre Legislación en Materia de Juventud”. Cartagena de Indias, Colombia 10 de diciembre de 1996.
- Documento: Encuentro Internacional sobre juventud, educación y empleo en Iberoamérica. Río de Janeiro, Brasil 1997.
- PNUD: Informe Desarrollo Humano 1999.
- RED DE INFORMACIÓN JUDICIAL ANDINA: Constituciones de los países andinos en: <http://www.cajpe.org.pe/RIJ>
- RED DE INFORMACIÓN JUDICIAL ANDINA: Textos Oficiales de los Instrumentos Internacionales (universales e interamericanos) en: <http://www.cajpe.org.pe/RIJ>
- Sagustame Gemelí Marco Antonio: Cuadro de Derechos Humanos. Editorial Universitaria Guatemala.
- Sánchez, Luis Alberto: Historia de América 3era. Edición 1989.