

3.1. Introducción

La *Convención de Derechos del Niño* define al niño como una persona menor de 18 años. Sin embargo, y aunque no existe unanimidad al respecto, de acuerdo con las actuales políticas de juventud europeas se consideran jóvenes a aquellos pertenecientes al grupo de edad de entre 11/13 a 25/30 años (Bendit, 2004)⁵. Así, conforme lo expuesto en el *Libro Blanco sobre la Juventud* (2001), se calcula que hay unos 75 millones de jóvenes, de entre 15 y 25 años, en la Europa ampliada.

La definición de juventud como un grupo de edad, con características y circunstancias específicas, es para muchos autores problemática al cuestionarse que la identidad cronológica constituya *per se* una identidad social que permita hablar de la juventud como un grupo social. En este sentido Bourdieu (1990) ha apuntado:

“la juventud y la vejez no están dadas, sino que se construyen socialmente entre jóvenes y viejos... La edad es un dato manipulado y manipulable, muestra que el hecho de hablar de los jóvenes como una unidad social, de un grupo constituido, que posee intereses comunes, y referir estos intereses a una edad definida biológicamente, constituye en sí una manipulación evidente” (p.164).

Al definir el concepto de juventud, en el *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales* se argumenta que a pesar de que hay una serie de condiciones y comportamientos que, en función de la edad, se pueden asociar a todo grupo (lo que supone una serie de derechos y deberes), los jóvenes son sujetos que tienen en común la edad pero la estructuración por edades depende de un contexto histórico y nacional concreto.

En términos generales, la juventud se ha definido tradicionalmente como una etapa en la vida, una fase del ciclo vital, con características más o menos específicas, de preparación o tránsito al mundo adulto. Este planteamiento de juventud como “fase de transición”, o empleando la terminología de Rousseau como un paso del estadio “salvaje” (infancia) y/o “bárbaro” (adolescencia)

⁵ En España los jóvenes se definen en base a la pertenencia al grupo de edad más amplio, de 14 a 30 años, un colectivo que a veces puede ampliarse hasta los 32 o 34 años.

al “civilizado”, ha llevado a definir sus derechos y responsabilidades tomando como referencia el ideal de los adultos.

La evolución a la edad adulta es cada vez menos lineal y dilatada en el tiempo, principalmente debido a un modelo de socialización caracterizado por la prolongación, con respecto a décadas anteriores, de la educación y de la formación así como, entre otras, de las dificultades de acceso al mercado de trabajo, aspectos que conllevan a un retraso en la emancipación además de a una continua re-definición de la identidad de los jóvenes.

De acuerdo con el informe “*Bases para una Política de Juventud*” del Consejo de la Juventud de España (2005), el concepto de juventud es una construcción histórica que trasciende al fenómeno demográfico y que ha evolucionado notablemente en las últimas décadas. Es con la consolidación de las sociedades industriales cuando este concepto cobra peso, dejando de ser un mero tránsito a la edad adulta y constituyéndose como “un espacio de producción y reproducción social que genera sus propios referentes culturales, políticos y sociales... es un hecho social multidimensional” (CJE, 2005:8).

La juventud es por tanto un concepto complejo, no sólo porque se refiere a un rango de edad que se ha ido redefiniendo y está influido por múltiples factores (es una construcción histórica), sino también porque agrupa a una gran variedad de sujetos heterogéneos.

Los jóvenes están agrupados en diferentes tramos de edad, pertenecen a clases sociales diferentes, pudiendo incluso promover intereses enfrentados, o afrontar vivencias y desafíos diferentes en función de, por ejemplo, si son hombres o mujeres. Así, se puede plantear el dilema sobre si se debe emplear el concepto de “juventud” o “juventudes”.

Aunque hay determinados comportamientos, potencialidades y obligaciones que se asignan en función de la edad, no se puede obviar que no todos los jóvenes son iguales ni se enfrentan, a pesar de aspectos vitales comunes, a las mismas circunstancias en función de su género, raza, religión o clase social (Brito, 2000). De hecho, determinados colectivos de jóvenes que pertenecen a grupos minoritarios (ej. discapacitados o minorías étnicas), o incluso mayoritarios (como es el caso de las mujeres jóvenes), se enfrentan a problemas específicos relacionados con la falta de condiciones para su desarrollo integral lo que les hace más vulnerables, dificultando no sólo su integración social sino también el logro de una igualdad de oportunidades real. Esto, plantea la necesidad de, a pesar de que los jóvenes puedan compartir ciertos valores, ambiciones y dificultades, considerar la especificidad y la diversidad del colectivo a la hora de definir sus “nuevos” derechos y responsabilidades.

3.2. De los derechos humanos a los “nuevos” derechos

Los derechos humanos han aparecido en varios momentos históricos. La idea de proteger los derechos del hombre, que no de los seres humanos o de las personas, es previa al siglo XX (ej. Declaración francesa sobre los derechos del hombre y del ciudadano de 1789). La primera generación de derechos, esencialmente civiles y políticos, emerge como teoría a lo largo de los siglos XVII y XVIII. Sin embargo, fue realmente tras la segunda guerra mundial cuando se reconoció en el contexto internacional la necesidad de regular y proteger los derechos humanos.

Tras el reconocimiento legal de los *derechos liberales*, aquellos para cuya garantía es suficiente la “abstención” por parte de los poderes públicos (ej. derecho a la libertad de expresión o derecho de reunión), emerge una segunda generación de derechos, que se hacen efectivos a través del compromiso de los poderes públicos: además de los *derechos económicos* (ej. derecho al trabajo o a la vivienda) y de los *derechos culturales* (ej. derecho a la cultura), los *derechos sociales*, necesarios para lograr una participación plena de la sociedad, y que incluirían, entre otros, el derechos a la protección de la salud, a la educación y a la no discriminación.

La formulación y desarrollo de estos *derechos sociales* supone la transición de un Estado de derecho liberal a un Estado social de derecho. Como consecuencia de las demandas

socioeconómicas de clase, que ponían de manifiesto la insuficiencia de los derechos individuales liberales, el Estado trata de conciliar el reconocimiento de los derechos humanos (individuales) tradicionales y los derechos de carácter social. Así, los orígenes de los *derechos sociales* nos llevan, a comienzos del siglo XIX, no sólo a la ideología socialdemócrata y a los movimientos sindicales sino también a la doctrina social de la iglesia (Gil y Gil y Ushakova, 2002).

Los “nuevos” derechos, son los denominados derechos de tercera ola. Con ellos se pretende hacer frente a nuevas realidades o, en base a realidades ya existentes, al surgimiento de nuevas conciencias sociales (ej. protección frente al uso de las nuevas tecnologías o derechos de la tercera edad). Estos han sido denominados por algunos “derechos colectivos”, para referirse a aquellos derechos fruto de los cambios sobre la dignidad humana, los cambios tecnológicos y la amenazas emergentes (Brander *et al.*, 2002). Entre estos derechos se encuentran el derecho al desarrollo sostenible, a la paz o a la asistencia humanitaria entre otros.

De acuerdo con Gil y Gil y Ushakova (2002), los “nuevos” derechos protegidos en la *Carta Social Europea* (1999) no hacen alusión a derechos que careciesen de protección previa sino a derechos que, debido a su importancia, no pueden ignorarse en el siglo XXI. En este sentido, el término “nuevos” hace alusión no sólo a derechos derivados del desarrollo tecnológico sino también a los originados como consecuencia de nuevas necesidades de gestión del medio ambiente, de los derechos específicos de los niños o de las minorías, etc.

La Constitución española (1978) recoge, entre otros, algunos de estos “nuevos” derechos: los derechos de los discapacitados o de la tercera edad y la protección del medio ambiente. Recientemente, el *Consejo de la Juventud de España* (2005) ha reconocido como derechos humanos de “tercera generación” el derecho al desarrollo, al medio ambiente sano o, entre otros, a la calidad de vida, y advierte que para garantizar su aplicación efectiva es necesario poner en marcha nuevos cauces regionales, nacionales y globales.

Ante las nuevas realidades globales, los hombres y mujeres jóvenes se enfrentan no sólo al ejercicio de una serie de “nuevos” derechos sociales, entendidos como una extensión y profundización de los derechos humanos, sino también de “nuevas” responsabilidades, desde una realidad vital específica diferente del conjunto de la población.

3.3. Políticas y programas de juventud

La Unión Europea ha venido desarrollando programas para los jóvenes desde la década de los 80. Tras la puesta en marcha del programa *La Juventud con Europa* (1988), cuyo objetivo era apoyar los intercambios de jóvenes europeos, la Comisión propuso un programa de acción comunitario relativo al *Servicio Voluntario Europeo para los Jóvenes* (1996). Ambos programas fueron integrados *a posteriori* en el *Programa Juventud* que, como veremos más adelante, propone suscitar un debate entre los Estados miembros sobre la elaboración de una auténtica política de la juventud.

Tras el programa *La Juventud con Europa II* (1991), el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo aprobaron el *Programa la Juventud con Europa* (2000-2006). Sin embargo, no fue hasta la elaboración del Libro Blanco sobre la Juventud (2001) cuando se empezó a desarrollar una política de cooperación política en el ámbito europeo para dar respuesta a los nuevos desafíos a los que se enfrentan los jóvenes.

Tras una amplia consulta, realizada a nivel nacional y europeo entre mayo 2000 y marzo 2001, a jóvenes, organizaciones juveniles, la comunidad científica y responsables políticos y administradores, el *Libro Blanco* señala, entre otros aspectos, la brecha existente entre los jóvenes y los asuntos de la vida pública, poniendo de manifiesto la necesidad de dar respuesta no sólo al profundo desinterés de los jóvenes por las formas tradicionales de participación en la vida pública sino también a la exigencia de promover la implicación ciudadana activa de los jóvenes europeos.

Las recomendaciones del *Libro Blanco sobre la Juventud* están fundamentalmente dirigidas a cuatro áreas fundamentales:

1. desarrollar una ciudadanía activa de los jóvenes.
2. ampliar y reconocer nuevos campos de experimentación (ej. educación no formal o voluntariado).
3. promover la autonomía de los jóvenes a través de políticas de juventud que no se circunscriban a ámbitos específicos.
4. defender los valores de los jóvenes.

Ese mismo año, en el informe IARD (2001), "*Estudio sobre el estado de la juventud y de la política de juventud*", se presentaron una serie de recomendaciones relativas a las prioridades de la política de juventud en la Unión Europea que podrían sintetizarse de la siguiente forma: 1) reforzar la ciudadanía europea y las actitudes hacia la UE de los jóvenes a través de políticas que ofrezcan mejor información sobre las medidas puestas en marcha a nivel europeo, en particular sobre aquellos aspectos que les afecten y/o interesen; 2) implicar a los jóvenes en las decisiones que les afecten, promoviendo su participación transversal a nivel local, regional y nacional; 3) fomentar la cooperación entre la UE y las instituciones nacionales, con el objetivo de mejorar la percepción de la UE por parte de la población, y en particular de los jóvenes; y 4) promover el conocimiento de lenguas extranjeras, los intercambios y la movilidad juvenil.

Recientemente, el Parlamento Europeo y la Comisión de las Comunidades Europeas (2004) han presentado una propuesta legislativa con vistas a la adopción del programa *La Juventud en Acción* para el periodo 2007-2013. Los objetivos generales propuestos en el nuevo programa, coherentes con las prioridades en materia de cooperación de la juventud y con la evolución en materia de ciudadanía, son los siguientes:

"a) promover la ciudadanía activa de los jóvenes, en general, y su ciudadanía europea, en particular; b) potenciar la solidaridad de los jóvenes, sobre todo a fin de reforzar la cohesión social de la Unión Europea; c) favorecer el entendimiento mutuo de los pueblos a través de los jóvenes; d) contribuir a mejorar la calidad de los sistemas de apoyo a las actividades de los jóvenes y a reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la juventud; e) favorecer la cooperación europea en materia de políticas de juventud" (art.2).

Para su consecución, el programa propone la puesta en marcha de una serie de acciones que se articularán a través de unas medidas entre las que se pueden destacar el apoyo a iniciativas e intercambio de jóvenes así como a proyectos de democracia participativa, a actividades a favor de un mejor conocimiento de la juventud y a la cooperación con organizaciones internacionales.

Recientemente ha sido adoptado por el Consejo Europeo (2005), a propuesta de Francia, Alemania, España y Suecia, *El Pacto Europeo para la Juventud*, un instrumento parte de la estrategia revisada de Lisboa para el crecimiento y el empleo, que reconoce la necesidad de lograr la integración social y profesional y la mejor utilización del potencial de los jóvenes. El objetivo de esta iniciativa es reforzar la ciudadanía activa de los jóvenes a través de la coordinación y la integración de la dimensión de la juventud en otras políticas. En concreto, el pacto pone el énfasis en cuatro aspectos fundamentales: 1) la vulnerabilidad de los jóvenes; 2) la necesidad de fomentar la solidaridad intergeneracional; 3) la preparación de los jóvenes a través de la educación y de la formación; y 4) el reforzar la coherencia política en los ámbitos que afectan a los jóvenes. Así, las líneas de actuación propuestas, cuyas acciones se definirán a través de la EEE y de inclusión social, y del programa de trabajo sobre educación y formación 2010, se enmarcan, una vez más de forma homogénea, en los ámbitos del empleo, integración y promoción social, educación, formación y movilidad, y conciliación de la vida profesional y de la vida personal y familiar.

En España, es a partir de 1978 cuando, a través de la Constitución, se reconoce que "los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultura" (art.48). Posteriormente, desde el Consejo de

Juventud de España, creado en 1984, así como a través de *Planes Integrales de Juventud* (1991-1994, 1994-1997 y 2000-2003), se ha puesto énfasis en áreas de intervención relativas a la formación, empleo y orientación, nuevos yacimientos de empleo, vivienda, educación para la salud, alternativas de ocio y tiempo libre, exclusión e integración social y participación, voluntariado, asociacionismo y cooperación.

De acuerdo con el *Consejo de Juventud de España* (2005), las políticas de juventud se han caracterizado tradicionalmente por definir a la juventud: a) en negativo, como una etapa de transición y no como un período vital con características propias; b) con carácter lineal, poniendo el énfasis en la formación, el empleo y la vivienda, pero no en el desarrollo de sus capacidades ni en la igualdad de oportunidades para desarrollar un proyecto personal; y c) ignorando la dimensión transversal, integral y coordinada, y limitándose a ser una mera suma de acciones.

Recientemente se ha aprobado el *Plan Interministerial de Juventud 2005/2008* con el fin de articular de forma coordinada la nueva política de juventud en España. Entre los objetivos fundamentales de este plan están el promover la participación de los jóvenes en el ámbito político, social, económico y cultural, además de garantizar la igualdad de oportunidades. Se apuesta principalmente por el empleo, la vivienda y la formación, y las áreas de actuación del plan, que se han definido en función de los que se consideran los principales problemas a los que se enfrenta la juventud: emancipación, empleo y vivienda, formación, convivencia y diversidad, ocio, cultura y tiempo libre, hábitos de vida saludable y medio ambiente, y participación. Sin embargo, aunque en el informe de las *Bases para una Política de Juventud* (2005) se afirma que tanto el concepto de participación como, en concreto, el de juventud ha evolucionado en las últimas décadas, el plan no presenta ninguna medida novedosa para hacer frente a los nuevos desafíos, en términos de derechos y responsabilidades, a los que se enfrenta la juventud.

3.4. Desafíos de las políticas de juventud

El propósito de las políticas de juventud se ha definido como:

“crear las condiciones de aprendizaje, oportunidad y experiencia que aseguren y faciliten del desarrollo del conocimiento, las habilidades y las competencias de los jóvenes para ser actores de la democracia e integrarse en la sociedad, en particular jugando un papel activo en ambos, la sociedad civil y el mercado de trabajo” (Siurala, 2005:12).

Pero, como afirma Bendit (2004), la mayor parte de las políticas europeas definen a la juventud como una cuestión de educación, formación y empleo, y las medidas asociadas tienen como objetivo fundamental integrar a los jóvenes en unas estructuras definidas *por* y *para* los adultos.

La juventud es generalmente entendida como capital humano o como capital, de alguna forma, de un futuro incierto. Como consecuencia se promueven medidas que fomenten la adquisición de una serie de habilidades que permitan a los jóvenes evitar problemas de exclusión además de desarrollar sus potencialidades y promover su independencia. Así, a pesar de que tanto la definición de juventud como los objetivos de las políticas de juventud sean diversos, en función del grupo etario que incluya o las características del contexto nacional de que se trate (IARD, 2001), podría decirse que la mayoría de las propuestas presentan a la juventud como:

“un proceso destinado a la inserción del joven en las estructuras formales de la sociedad; es decir, por el acceso a las responsabilidades sociales. Proceso asociado a la superación de la dependencia tanto económica como del hogar paterno, y que apunta hacia la administración personal y a la construcción de una familia diferente a la de origen” (Brito, 2000:9).

Como ya se ha apuntado, los jóvenes no son un grupo homogéneo. Es necesario tener en cuenta diversas realidades y necesidades. De hecho, el logro de la autonomía de las mujeres jóvenes plantea mayores dificultades que la de los hombres. Esto ocurre esencialmente debido a

que las mujeres jóvenes son más vulnerables ante el desempleo y la precarización del empleo, la pobreza, la inestabilidad laboral, la conciliación del trabajo doméstico y remunerado. En este sentido, el *Consejo de la Juventud de España* (2005) pone de manifiesto que la igualdad de oportunidades debe entenderse más allá de la mera igualdad ante la ley ya que las desigualdades de género, y clase, persisten. Así, las políticas de juventud deberían tratar de forma desigual a los que son desiguales desde una triple óptica: igualdad de bienestar, igualdad de recursos e igualdad de capacidades. Se hace por tanto necesario contextualizar a la juventud, y conocer su pluralidad y sus especificidades, para que las políticas de juventud se diseñen sobre una base innovadora y de acuerdo con las necesidades y las exigencias apremiantes.

Por otra parte, las políticas de juventud presentan a menudo a los jóvenes como motor de cambio. De ellos se espera un espíritu emprendedor, activo, novedoso e innovador. En este sentido es importante mencionar como en países como Dinamarca, Finlandia, Noruega o Portugal se están introduciendo formas más innovadoras de participación juvenil, que podrían clasificarse como “buenas prácticas”, en los ámbitos locales o de tele-democracia (Bendit, 2004:49-51). Sin embargo, las políticas de juventud tradicionales no sólo han tendido a obviar la necesidad de incorporar mecanismos novedosos de actuación para hacer frente a los nuevos retos, renovando viejos modelos y construyendo, efectivamente, su futuro, sino también la visión de los jóvenes como portadores de sus propios parámetros así como de nuevos valores, intereses y expectativas.

Muchas son las resoluciones sobre juventud que no pasan de ser meras declaraciones de intenciones, carentes de una visión de conjunto necesaria para poder dar respuesta a los nuevos retos. De acuerdo con lo planteado en *El Libro Blanco sobre la Juventud* (2001), es necesario que desde los gobiernos se diseñen políticas de juventud que no presenten a los jóvenes en tanto problema sino que pasen a plantear a los y las jóvenes, desde su diversidad, como una fuerza de construcción europea. Es más, en tanto la participación social de los jóvenes debe entenderse como un derecho humano fundamental, de acuerdo con lo establecido en la sexta *Conferencia de Ministros Europeos responsables de la Juventud* (2002), no parece suficiente diseñar políticas dirigidas de forma específica para la juventud, sino que se hace necesario poner en marcha medidas con carácter transversal e integral.

Si bien podría decirse que las prioridades de las actuales políticas de juventud están marcadas por la compleja inserción de la juventud en la sociedad así como por el desencuentro entre las políticas públicas y la realidad social (Conde y Muñoz, 2002), y que aunque ni el contenido ni el enfoque de las políticas es el mismo en función del contexto, prioridades y retos de los respectivos gobiernos, las políticas de juventud europeas se enfrentan a una serie de desafíos comunes⁶. Desafíos que, a su vez, están interrelacionados con una serie de “nuevos” derechos y responsabilidades para la juventud.

Entre los desafíos a los que se enfrentan las políticas de juventud nos encontraríamos con cambios demográficos, retraso en la emancipación familiar y profesional o el distanciamiento entre la vida pública y los jóvenes así como la redefinición del papel de hombres y mujeres, entre otros. Estos nuevos retos generan a su vez “nuevos” derechos y responsabilidades de la juventud. Así, por ejemplo, como veremos más adelante, podríamos mencionar el derecho a la “solidaridad intergeneracional”, el derecho a la autonomía personal y profesional, el derecho a crear una familia (ej. monoparental o nuclear) o el derecho a la corresponsabilidad familiar y profesional.

Se ha apuntado que en España no sólo no existe un discurso relativo a las políticas de juventud sino que además las políticas de juventud tienen un escaso impacto social y nunca han ocu-

6 Una tipología de políticas de juventud en los países europeos puede verse en R. Bendit (2004) “La Modernización de la Juventud y Modelos de Políticas de Juventud en Europa: Análisis Comparativo de Políticas Nacionales de Juventud en los Estados miembros de la Unión Europea” (pp.13-75) en *Construcción de Políticas de Juventud - Análisis y Perspectivas*. Textos presentados en el Seminario Internacional “Producción de Información y Conocimiento para la formulación e implantación de políticas de juventud” (Colombia: Programa Presidencial Colombia Joven, UNICEF) (pp.61-66).

pado un lugar relevante en las agendas políticas (Mártinez, 2002). Se plantea por tanto la necesidad de presentar las políticas de juventud considerando las necesidades emergentes, los procesos de cambio y sus consecuencias así como el potencial de los jóvenes en tanto agentes de cambio.

En resumen, en el futuro deben ponerse en marcha mecanismos que tengan en cuenta los nuevos retos además de definirse políticas *para, desde* y *con* la juventud. Es decir, las políticas de juventud deben tener un carácter realmente novedoso, transversal e integral (que intervengan no sólo en las áreas de educación y formación, y empleo y mercado de trabajo, sino también en, entre otras, las áreas de salud y vivienda y ocio, y protección social, familia y bienestar), para establecer lazos de unión entre las condiciones sociales cambiantes y las aspiraciones de los jóvenes. Políticas de juventud que además de considerar al colectivo heterogéneo de jóvenes fomenten formas de participación alternativas y de promoción de la ciudadanía activa, incluyendo a su vez mecanismos de evaluación que permitan determinar su eficiencia y eficacia. Políticas de juventud que, en definitiva, tengan en cuenta los procesos de europeización así como las demandas, derechos y responsabilidades emergentes de los hombres y mujeres jóvenes.