



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de noviembre de 2020
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

59º período de sesiones

8 a 17 de febrero de 2021

Tema 3 b) ii) del programa provisional*

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: examen de los planes y programas de acción pertinentes de las Naciones Unidas relacionados con la situación de distintos grupos sociales: Programa de Acción Mundial para los Jóvenes

Políticas y programas relativos a la juventud

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 57/1 de la Comisión de Desarrollo Social. En él se ofrece información actualizada sobre la aplicación de la resolución mediante un análisis de tres cuestiones temáticas que afectan a los jóvenes, a saber, la mitigación de la pobreza de los jóvenes, la economía mundial digital y la justicia juvenil y la juventud y la ley. Se destacan los progresos y novedades en esas tres esferas, incluidos los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En el análisis de las tres cuestiones temáticas se incluyen las investigaciones, políticas e iniciativas emprendidas por los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones dirigidas por jóvenes o centradas en ellos como parte de la aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El informe incluye también una sinopsis de la participación de los jóvenes en las Naciones Unidas y concluye con recomendaciones para la consideración de la Comisión.

* E/CN.5/2021/1.



I. Introducción

1. La Comisión de Desarrollo Social, en su resolución 57/1 sobre políticas y programas relativos a la juventud, pidió al Secretario General que en su 59º período de sesiones le presentara un informe amplio sobre la aplicación de la resolución, que incluyera los progresos relacionados con los logros y los desafíos en la ejecución del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, incluidos los vínculos con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2. El presente informe incluye información recibida de los Estados Miembros¹, los organismos especializados, fondos y programas pertinentes, las comisiones regionales y las organizaciones dirigidas por jóvenes y centradas en la juventud², así como información basada en las investigaciones realizadas por entidades académicas, Estados Miembros e instituciones intergubernamentales.

3. El presente informe se centra en tres temas que son pertinentes para los jóvenes y que no se han abordado en informes recientes. En primer lugar, se examina el tema de la mitigación de la pobreza de los jóvenes, incluso en el contexto de pandemia de COVID-19, los factores que impulsan la pobreza de los jóvenes, sus repercusiones sobre el bienestar de estos y las respuestas e iniciativas de política. En segundo lugar, se examinan desde una perspectiva más amplia los efectos estructurales derivados de las tendencias a largo plazo de la globalización y la transformación tecnológica, que han contribuido a la vulnerabilidad de los jóvenes ante las perturbaciones socioeconómicas resultantes de la COVID-19 y ofrecen oportunidades para reconstruir mejor a partir de la pandemia. En la tercera esfera temática se vincula el desarrollo de los jóvenes a la justicia penal y a las interacciones entre los jóvenes y las fuerzas del orden, y se examinan los esfuerzos por fomentar la confianza y la seguridad mediante medidas no coercitivas.

4. En cada análisis temático se destacan las actividades emprendidas por los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones dirigidas por jóvenes o centradas en ellos que contribuyen a la aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes y la Agenda 2030. Durante los dos últimos años han puesto al descubierto tendencias a largo plazo que exacerban el

¹ Armenia, Brunei Darussalam, Bulgaria, Colombia, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Haití, Italia, Mauritania, México, Myanmar, Perú, Polonia, Serbia, Senegal, Sri Lanka, Turquía y Uruguay.

² Se solicitaron aportaciones de la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud, dirigida por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en calidad de copresidente permanente; de un representante del Grupo de la Juventud como copresidente en representación de las organizaciones dirigidas por jóvenes y centradas en la juventud; y de la copresidencia rotatoria (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en el período 2019-2020, y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el período 2020-2021). Los siguientes miembros de la Red hicieron aportaciones: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comisión Económica y Social para Asia Occidental, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Grupo Principal de la Infancia y la Juventud, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización Internacional del Trabajo, Organización Internacional para las Migraciones, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y Unión Internacional de Telecomunicaciones.

reto que representa la COVID-19, así como los éxitos que pueden ampliarse o reproducirse. El informe también incluye una sinopsis de la participación de los jóvenes en las Naciones Unidas y concluye con recomendaciones sobre la forma de hacer frente al desafío actual y de reconstruir para mejorar, que se presentan a la Comisión para su examen.

II. Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

A. Mitigación de la pobreza entre los jóvenes

5. Los jóvenes de entre 15 y 24 años representan el 20 % de la población mundial en situación de extrema pobreza que viven con ingresos inferiores a 1,90 dólares de los Estados Unidos al día³. La pobreza juvenil extrema está muy concentrada, ya que más de las tres cuartas partes de esos jóvenes viven en el África subsahariana. Si bien antes de la pandemia de COVID-19 se preveía que el número estimado de jóvenes que vivían en la pobreza extrema disminuiría llegado 2030, las consecuencias de la pandemia plantean problemas adicionales para la consecución de ese objetivo. Es probable que los nuevos pobres se concentren en Asia Meridional y el África subsahariana, zonas donde las tasas de pobreza eran ya elevadas antes de la pandemia⁴. Además, las tasas de pobreza extrema están aumentando en las situaciones frágiles y afectadas por conflictos⁵, y se calcula que en la actualidad más de 600 millones de jóvenes viven en países frágiles y afectados por conflictos⁶.

6. La pobreza de los jóvenes se debe, en parte, a la falta de acceso a trabajos decentes. En todo el mundo, el 13 % de los jóvenes que trabajan viven en la pobreza extrema, y a ellos se suma un 17 % que vive en la pobreza moderada, es decir, con ingresos inferiores a 3,20 dólares al día. A nivel mundial, la probabilidad de tener un empleo informal o estar desempleados es también más alta entre los jóvenes que entre los adultos⁷. En particular, a medida que las tasas de desempleo vinculadas a la pandemia amenazan con superar las provocadas por la crisis financiera mundial de 2009, los jóvenes corren el riesgo de verse desproporcionadamente afectados por la pérdida de empleos resultante de las medidas impuestas para frenar la propagación de la COVID-19⁸. Así pues, la falta de empleos decentes contribuye a la pobreza de los jóvenes y, al mismo tiempo, los expone a un mayor riesgo de sufrir las consecuencias económicas negativas de situaciones como las pandemias.

7. La pobreza monetaria y el desempleo constituyen solo la dimensión económica de la pobreza juvenil. Los jóvenes que viven en la pobreza también pueden experimentar privaciones diversas al margen de su nivel de vida individual, como las relacionadas con la educación y la salud. La combinación de falta de medios económicos, de educación y de salud hace más probable que los jóvenes

³ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Informe sobre el desarrollo rural 2019: crear oportunidades para los jóvenes del medio rural* (Roma, 2019).

⁴ Andy Sumner, Chris Hoy y Eduardo Ortiz-Juárez, “Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty”, documento de trabajo núm. 2020/43 (Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, 2020).

⁵ Paul Corral y otros, *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty* (Washington D. C., Banco Mundial, 2020).

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Estrategia del PNUD para la Juventud 2014-2017. Juventud empoderada, futuro sostenible* (Nueva York, 2014).

⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs* (Ginebra, 2020).

⁸ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Responding to COVID-19 and Recovering Better” (2020).

permanezcan atrapados en la pobreza a lo largo de su vida. A este respecto, y de conformidad con la meta 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros deben reducir, al menos a la mitad, la proporción de personas que viven en la pobreza en todas sus dimensiones para 2030. Actualmente, hay 1.300 millones de personas en situación de pobreza multidimensional, y la mitad de ese grupo es menor de 18 años⁹.

8. Es importante señalar que la pobreza y las privaciones de los jóvenes también se derivan de la exclusión social. Por ejemplo, la pobreza de los jóvenes es un fenómeno muy relacionado con el género y no se ha avanzado en la reducción de la brecha existente entre los hombres y las mujeres jóvenes que carecen de empleo, educación o capacitación¹⁰. Los marcos jurídicos también siguen exacerbando las disparidades de género, ya que 104 países impiden el acceso de las mujeres a determinados puestos de trabajo¹¹. Además, si bien las niñas superan en promedio a los varones en años de escolarización¹², alrededor del 90 % de los hombres y mujeres de todo el mundo todavía tienen algunas reservas en cuanto a que las mujeres estén a la altura de los hombres o sean tan competentes como ellos en ámbitos como el empleo, la educación y la política¹³. De este modo, las barreras estructurales y relacionales, en particular la discriminación, hacen que algunos jóvenes tengan más probabilidades de verse abocados a la pobreza y las privaciones. De ello se desprende que la inclusión social es necesaria para erradicar la pobreza y las privaciones de todos los jóvenes, pero esa inclusión requerirá medidas estructurales que vayan más allá del empoderamiento individual.

1. Políticas y programas para reducir la pobreza entre los jóvenes según las definiciones nacionales

9. Las facetas de la pobreza son múltiples y, por lo tanto, para hacer frente a la pobreza de los jóvenes es necesario contar con soluciones normativas y programáticas integradas que ofrezcan apoyo financiero y oportunidades de generación de ingresos; acceso igualitario a los servicios para todos los jóvenes; y la erradicación de la discriminación para crear igualdad de oportunidades en aras del empoderamiento y el desarrollo de las personas.

10. En lo que respecta al apoyo financiero para el desarrollo individual, los Estados Miembros se han centrado en proporcionar financiación, donaciones y becas para reducir las tasas de abandono escolar entre los jóvenes. Por ejemplo, en México, los subsidios de asistencia social ayudan a los jóvenes a cursar la enseñanza secundaria superior y apoyan su progresión hacia la educación superior. Los subsidios para las familias, también en México, colocan a los jóvenes en una unidad familiar que cuenta con apoyo financiero, con lo que se maximiza su capacidad para continuar su educación. Turquía ha adoptado un enfoque similar al conceder becas y donaciones a los jóvenes en el ámbito de la educación. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el modelo “Kickstart jobs” financia la inserción en el mercado laboral de los jóvenes durante un período de seis meses.

⁹ Sabina Alkire y otros, *Global Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2019).

¹⁰ Rosina Gammarano, “Labour market access – a persistent challenge for youth around the world”, *Spotlight on Work Statistics*, núm. 5 (OIT, 2019).

¹¹ Banco Mundial, *Mujer, Empresa y el Derecho 2018* (Washington D. C., 2018).

¹² Ciro Avitable y otros, *Insights from Disaggregating the Human Capital Index* (Washington D. C., Banco Mundial, 2018).

¹³ PNUD, “Tackling social norms: A game changer for gender inequalities”, *2020 Human Development Perspectives*.

11. La educación y formación técnica y profesional también puede contribuir a hacer frente a la pobreza multidimensional al dotar a los jóvenes de mejores perspectivas de empleo. En Turquía, el Ministerio de la Juventud y el Deporte procura maximizar el acceso a la formación práctica mediante talleres gratuitos de desarrollo personal y de bellas artes en los centros juveniles locales. México ha establecido laboratorios de aptitudes para impartir cursos prácticos digitales a los jóvenes y, al mismo tiempo, transmitirles una mayor conciencia social, en particular en materia de derechos humanos, género e interculturalidad. De manera análoga, en Colombia, la estrategia Sacúdete ofrece una combinación de cursos, talleres, laboratorios de innovación y exposiciones de los que se beneficiaron 4.598 jóvenes a través de seis centros en 2019, y está previsto ampliar la actividad a 140 centros para 2022. Las organizaciones de la sociedad civil también han estado aprovechando el desarrollo de aptitudes y la capacitación. Por ejemplo, Jeunes volontaires pour l'environnement (Jóvenes Voluntarios para el Medio Ambiente) en el Togo ha sensibilizado a los jóvenes respecto de las oportunidades de empleo relacionadas con la protección del medio ambiente y el cambio climático. Además, la iniciativa promueve la igualdad entre los géneros en el marco de sus talleres temáticos sobre sostenibilidad en escuelas, comunidades y campamentos de verano.

12. Las iniciativas de creación de capacidad pueden mejorar los entornos institucionales. Por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desmonta prejuicios a través de su Red eTrade para Mujeres, desde la que proporciona a las mujeres, incluidas las jóvenes, los instrumentos y la capacitación necesarios para prosperar en el comercio electrónico, ofreciéndoles una autonomía financiera a la que a menudo no podrían acceder de otro modo. El Programa de becas eFounders de la UNCTAD, que también se centra en el comercio electrónico, ayuda a los jóvenes emprendedores en la transición a una economía digitalizada, de forma que el alcance del emprendimiento sea más inclusivo. Junto con el Sistema Aduanero Automatizado de la Conferencia y la facilitación de las transacciones electrónicas, estas iniciativas ayudan a crear un entorno financiero propicio para la iniciativa empresarial de los jóvenes y a mejorar sus perspectivas de empleos. Con un acceso más amplio de los jóvenes a la formación práctica se puede maximizar el impacto y el alcance de las iniciativas de creación de capacidad.

13. La eliminación de requisitos para acceder a esa formación, ejemplificada por los cursos de desarrollo de aptitudes del Cuerpo Nacional de la Juventud de Sri Lanka, ofrece a los jóvenes oportunidades de formación profesional adicional, lo que puede aumentar sus posibilidades de encontrar empleo. En Myanmar, el diseño de los talleres de capacitación se ajusta a los marcos de cualificación nacionales, con lo que se forma a trabajadores cualificados. Al proporcionar un conjunto estandarizado de habilidades, los talleres indican a los empleadores las competencias que han adquirido los jóvenes.

14. Las estrategias eficaces para mejorar el nivel de vida de todos los jóvenes deben potenciar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres jóvenes. Si bien los cambios económicos pueden contribuir a modificar las normas de género, esas normas en sí mismas desempeñan un papel fundamental en la reducción o el incremento de las desigualdades económicas. Los ingresos en la edad adulta pueden reducirse hasta en un 9 % como consecuencia del matrimonio infantil¹⁴, lo que perpetúa los ciclos intergeneracionales de pobreza. El Programa Mundial para Poner Fin al Matrimonio Infantil, elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas

¹⁴ Quentin Wodon y otros, *Economic Impacts of Child Marriage: Global Synthesis Report* (Washington D. C., Banco Mundial e International Center for Research on Women, 2017).

(UNFPA), trabaja para compartir información y servicios relacionados con la salud sexual y reproductiva con más de 7,7 millones de niñas en edad adolescente¹⁵. Las mujeres jóvenes con hijos presentan la tasa más alta de abandono escolar temprano, con porcentajes de abandono del 48 % en el caso de las mujeres jóvenes con hijos, en comparación con el 15 % en el caso de las mujeres jóvenes sin hijos¹⁶. Dado que la educación de los jóvenes sobre la salud sexual y reproductiva puede ser un paso fundamental para el empoderamiento de las mujeres jóvenes y el avance de la igualdad entre los géneros, Marie Stopes International China, en colaboración con el UNFPA en China, ofreció a más de 6.000 estudiantes la transmisión digital en directo de cursos de educación sexual integral a principios de 2020. A través del programa, los jóvenes obtuvieron información sobre su salud reproductiva, de manera similar a la estrategia “Mi cuerpo, mi vida, mi mundo” del UNFPA.

2. Inclusión de los jóvenes en los mecanismos y procesos de formulación de políticas relativos a la protección social

15. Si bien la protección social es un medio eficaz para sacar a los jóvenes de la pobreza, las políticas de protección social pueden excluir inadvertidamente a los jóvenes de la participación en programas y planes. Es posible que los jóvenes no estén en situación de poder acceder a los planes de protección social contributivos debido a su edad o a estar trabajando en empleos informales. Por ejemplo, de los 98 países que ofrecen protección contra el desempleo, 82 utilizan regímenes de seguro social contributivo como mecanismo para las prestaciones periódicas en efectivo¹⁷. Las respuestas de protección social ante la COVID-19 también han sido extensas pero, hasta ahora, carecen a menudo de políticas específicas para los jóvenes. Los Estados Miembros tal vez deseen examinar la forma en que los planes universales pueden ofrecer sistemas de protección social inclusivos accesibles para los jóvenes y con el mayor potencial de reducción de la pobreza¹⁸.

16. Si bien la participación de los jóvenes en la adopción de decisiones es fundamental para la implementación de la Agenda 2030, los procesos de formulación de políticas siguen tratando en gran medida a los jóvenes como familiares a cargo. Por ejemplo, en los procesos consultivos para la elaboración de políticas de empleo a menudo se pasa por alto a los jóvenes, ya que los gobiernos solo han consultado a las organizaciones juveniles en 34 de 485 documentos normativos, según la base de datos sobre políticas y legislación laboral de empleo juvenil (YouthPOL) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁹. Los Estados Miembros pueden valerse de los foros juveniles para conocer las perspectivas de los jóvenes respecto de la formulación de políticas. Por ejemplo, los jóvenes participantes en foros regionales y encuentros nacionales de jóvenes en el Perú contribuyeron a la elaboración de una política nacional de la juventud. De manera análoga, la iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura “Hacer frente a COVID-19: las voces de los jóvenes empresarios agrícolas” para la juventud rural (en Guatemala, Kenya, Rwanda, el Senegal y Uganda) utilizó consultas en línea para constatar y difundir los problemas

¹⁵ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “UNICEF and UNFPA renew multi-country initiative to protect millions of girls from child marriage”, comunicado de prensa, 10 de marzo de 2020.

¹⁶ Juan Chacaltana, Sara Elder y Miso Lee, “Youth transitions and lifetime trajectory”, *Employment Working Paper*, núm. 253 (Ginebra, OIT, 2019).

¹⁷ *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018* (publicación de las Naciones Unidas, 2018).

¹⁸ *Social Outlook for Asia and the Pacific: Poorly Protected* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 2018).

¹⁹ Disponible en <https://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/youth-pol/lang-es/index.htm>.

de la juventud relacionados con la COVID-19 y proponer una serie de recomendaciones concretas presentadas por los jóvenes.

17. Las organizaciones dirigidas por jóvenes son un aliado clave para la aplicación eficaz de políticas y programas. Sin embargo, solo el 3,1 % de los organismos coordinadores encargados de la aplicación de las políticas de empleo juvenil son organizaciones de la sociedad civil y, como tales, se encuadran en la categoría de organizaciones juveniles en la base de datos de YouthPOL. Los Estados Miembros podrían beneficiarse de la participación significativa de las organizaciones dirigidas por jóvenes en la elaboración y aplicación de políticas y programas para garantizar que los sistemas nacionales de protección no dejan atrás a ningún joven.

18. El acceso a los programas y sistemas de protección social y la participación general en la formulación de políticas siguen siendo desiguales entre los jóvenes, en función de su origen étnico, discapacidad, situación de residencia y género. Por consiguiente, las medidas que fomentan la inclusión social son fundamentales para eliminar las desigualdades entre los jóvenes. Proyectos como Nexus (2019-2023), una colaboración desarrollada en Turquía entre el Ministerio de la Juventud y los Deportes, el Ministerio de Educación y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, tienen por objeto mejorar la inclusión social de los jóvenes refugiados mediante la educación y las actividades extracurriculares²⁰. La formación profesional formal y la orientación profesional del proyecto ofrecen oportunidades para la inclusión social y la empleabilidad. Este enfoque holístico e intersectorial, que incluye también intercambios culturales, puede fomentar una reducción sostenible de la pobreza y la participación efectiva en la sociedad de los jóvenes más vulnerables.

19. En lo que al apoyo social durante la pandemia de COVID-19 se refiere, la ampliación del acceso a la atención sanitaria, incluida la atención de la salud mental, ha sido esencial. El aislamiento social y el estrés asociados a la pandemia han hecho que aumente la necesidad de servicios de salud mental para los jóvenes. Entre las intervenciones cabe mencionar la iniciativa Youth Action Hubs de la UNCTAD, que ofrece consejos de salud mental como apoyo oficioso, y el centro de llamadas We-Connect, establecido por la organización no gubernamental dirigida por jóvenes Local Youth Corner Cameroon, que ofrece asesoramiento y ayuda ante el trauma para quienes sufren ansiedad, depresión o estrés como consecuencia de la COVID-19. El apoyo a la salud mental también puede fortalecer la capacidad de los jóvenes para participar plenamente en el empleo y el desarrollo personal.

20. Otros Estados Miembros, entre ellos El Salvador, han aprovechado la pandemia para revisar sus políticas a fin de garantizar el apoyo extenso al desarrollo completo de la juventud, en particular en el caso de los jóvenes de las zonas rurales, las mujeres jóvenes y otros jóvenes marginados. El Salvador también vela por que sus políticas hagan de los jóvenes agentes estratégicos de su propio desarrollo y no meros beneficiarios.

B. La economía mundial digital

21. Además de los graves problemas resultantes de la pandemia y sus repercusiones socioeconómicas, las actuales tendencias a largo plazo de la globalización y la tecnología ya estaban teniendo importantes repercusiones sobre la vida y los medios de subsistencia de los jóvenes. La globalización y el cambio tecnológico son dos tendencias separadas, aunque estrechamente vinculadas. Ambas

²⁰ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, *Support to Refugees and Host Communities (SRHC) Cluster in Turkey: Roadmap into the Future* (Bonn y Eschborn, 2019).

plantean oportunidades y riesgos y pueden aumentar la productividad y el producto interno bruto total, pero también modificar la distribución de los ingresos de manera que se exacerbe la desigualdad, en particular para los jóvenes.

22. Una forma de comprender los efectos a largo plazo de la tecnología y la globalización pasa por examinar la distribución de los ingresos entre los trabajadores (trabajo) y los propietarios de las empresas (capital). A nivel mundial, la proporción de la renta nacional correspondiente al trabajo lleva disminuyendo desde el decenio de 1980, con el correspondiente aumento de la proporción de la renta nacional captada por el capital, un fenómeno reciente dado que, históricamente, la proporción correspondiente al trabajo se había mantenido estable. El análisis del Fondo Monetario Internacional muestra una disminución de la proporción correspondiente al trabajo en el ingreso nacional de las economías desarrolladas, que ha pasado de en torno al 55 % en 1975 a cerca del 50 % inmediatamente antes de la crisis financiera mundial de 2008. Desde entonces, la proporción correspondiente al trabajo se ha recuperado en un 1,3 %. En las economías en desarrollo, la disminución comenzó más tarde, ya que el trabajo representaba alrededor del 39 % del ingreso nacional a principios del decenio de 1990, proporción que disminuyó a alrededor del 35 % a mediados del decenio de 2000 y se ha recuperado parcialmente, hasta el 37 %, desde entonces²¹. El análisis econométrico muestra que el comercio internacional y las tecnologías digitales han sido los principales impulsores de este cambio²².

23. La globalización ha reducido considerablemente la desigualdad entre los países, ha hecho que disminuya la pobreza absoluta y ha incrementado la proporción de los ingresos del trabajo que corresponde al 50 % de los trabajadores con los ingresos más bajos a nivel mundial, pese a que en términos absolutos la proporción del ingreso correspondiente al trabajo ha disminuido²³. Dentro de los países, los datos apuntan a que los aumentos de productividad derivados de la globalización y los avances tecnológicos están beneficiando desproporcionadamente a propietarios y accionistas por encima de los trabajadores. Aunque esta tendencia es general en el conjunto de la economía, es mucho menos probable que los jóvenes hayan acumulado capital y, por lo tanto, dependen más del trabajo como medio de subsistencia. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, solo el 6,8 % de la riqueza de los hogares está en manos de personas menores de 40 años²⁴. Por lo tanto, la tendencia actual a la disminución de la proporción del ingreso nacional correspondiente al trabajo afecta desproporcionadamente a los medios de vida de los jóvenes y a su capacidad para acumular capital a lo largo del tiempo.

24. Al tiempo que se reduce la proporción del ingreso nacional correspondiente al trabajo, las desigualdades en la distribución de los ingresos del trabajo van en aumento. Muchas economías desarrolladas han experimentado una polarización del mercado laboral, en la que los ingresos en el extremo superior de la distribución han aumentado considerablemente, mientras que los ingresos en la horquilla intermedia han disminuido a medida que se contraía el empleo de ingresos medios en la industria manufacturera y los empleos rutinarios de servicios²⁵. En lo que constituye una señal preocupante, este efecto se está extendiendo ahora a más

²¹ Mai Chi Dao y otros, “Why is labor receiving a smaller share of global income? Theory and empirical evidence”, documento de trabajo núm. 17/169 (Fondo Monetario Internacional, 2017).

²² Ha Thi Thanh Doan y Guanghua Wan, “Globalization and the labor share in national income”, documento de trabajo núm. 639 (Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, 2017).

²³ OIT, “The global labour income share and distribution” (Ginebra, 2019).

²⁴ Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, “Distribution of household wealth in the US since 1989”, Cuentas de Distribución Financiera. Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/releases/z1/dataviz/dfa/distribute/chart/index.html>.

²⁵ OIT, “The global labour income share and distribution”.

países en desarrollo, entre otras cosas mediante un proceso de desindustrialización prematura, ya que la proporción de puestos de trabajo de ingresos medios en el sector manufacturero está alcanzando su nivel máximo a un ritmo mucho menor, lo que reduce las oportunidades de los jóvenes de los países en desarrollo de acceder a un trabajo decente y a mejores salarios.

25. Las investigaciones siguen indicando que, históricamente, la apertura a los mercados mundiales y la utilización de la tecnología han resultado en un crecimiento general del empleo y del producto interno bruto, aunque los beneficios de ese crecimiento no se hayan distribuido por igual. Sin embargo, existe una gran incertidumbre sobre si el rápido ritmo de desarrollo de la inteligencia artificial y la robótica puede conducir a un resultado diferente, en el que el crecimiento económico se desvincule del crecimiento del empleo debido a la creciente automatización. Lo que ya está claro es que estos cambios están afectando desproporcionadamente a la juventud.

26. En la distribución por edad, el riesgo de automatización es mayor en los trabajos que ocupan los jóvenes. Este efecto es el mismo en los países de ingresos bajos, medios y altos, aunque en algunos países de ingresos altos la probabilidad de automatización para los trabajadores más jóvenes es más de un 30 % superior a la de los trabajadores con 40 años ya cumplidos²⁶. Una de las principales causas de este fenómeno es que para las empresas resulta más costoso despedir a los trabajadores que llevan mucho tiempo en la empresa que a los trabajadores incorporados más recientemente, los cuales, en número desproporcionado, son personas jóvenes. Resulta menos costoso dejar de contratar nuevos trabajadores. Otro factor que impulsa esta circunstancia es que la automatización desplaza de manera desproporcionada los trabajos y tareas menos cualificados, los cuales suelen corresponderse con puestos laborales de categoría inicial y, por lo tanto, estar ocupados por jóvenes.

27. El impacto de la reducción de oportunidades para los jóvenes puede tener efectos duraderos. Los puestos de trabajo de categoría básica son fundamentales para que los jóvenes puedan acceder a un empleo formal y obtengan aptitudes adicionales para su futura carrera. Es muy probable que la pérdida de oportunidades para acceder a empleos de categoría básica se traduzca en períodos más largos de desempleo o en un desempleo estructural para los jóvenes, así como en mayores dificultades para acceder a un mejor devenir profesional. La pérdida de oportunidades de acceder a puestos de categoría básica, por lo tanto, representa la pérdida no solo de puestos de trabajo sino también de potencial y de esperanza de un futuro mejor.

28. A medida que la automatización reduce la ventaja competitiva de los menores costos de la mano de obra, la transformación tecnológica también está cambiando el rostro de la globalización. El retorno de la producción a los países de altos ingresos, dado que la inteligencia artificial y la robótica compensan los costos de la mano de obra, y a fin de evitar perturbaciones en la cadena de valor mundial, se perfila como una posible trayectoria en la recuperación posterior a la COVID-19²⁷. Las preocupaciones adicionales sobre la garantía de una producción nacional adecuada de las industrias estratégicas o médicas a la luz de la COVID-19 no harán sino reforzar esa tendencia. Ese refuerzo puede reducir las oportunidades de los jóvenes de los países en desarrollo a medida que la producción se traslada al extranjero sin

²⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs* (Ginebra, 2020).

²⁷ *Informe sobre las inversiones en el mundo 2020. La producción internacional después de la pandemia* (publicación de las Naciones Unidas, 2020).

que se genere nuevo empleo a largo plazo debido a la dependencia de la automatización.

29. La emergente economía mundial digital también ofrece oportunidades a los jóvenes. La conectividad digital puede permitir la creación de nuevos productos o ampliar el acceso a nuevos mercados, así como generar nuevos empleos. Sin embargo, la calidad de las oportunidades depende en gran medida del nivel de conocimientos digitales, de las oportunidades empresariales y del acceso a la financiación. Si bien el mercado digital puede permitir que las empresas emergentes lleguen a clientes de todo el mundo, también ha dado pie al auge de grandes plataformas digitales en las que se trata a los trabajadores como contratistas particulares sin acceso a los mismos tipos de protección social o laboral que los empleados. Conocidos a menudo como “de ocupación transitoria”, un número desproporcionadamente elevado de estos trabajadores son personas jóvenes²⁸.

30. El aumento en el número de trabajadores de ocupación transitoria no es necesariamente un fenómeno negativo, ya que puede abrir oportunidades para que los jóvenes generen ingresos de forma más flexible. Sin embargo, las condiciones laborales pueden variar considerablemente, ya que muchos de esos trabajadores quedan excluidos de las protecciones del empleo, los sistemas de protección social y la cobertura sanitaria tradicionales. En algunos casos, la situación de mercado bilateral que generan las plataformas digitales desemboca en monopolios, lo que deja a los trabajadores de ocupación transitoria, especialmente a los jóvenes, con muy poca capacidad de negociación para obtener mejores condiciones laborales de las plataformas.

31. El debate en torno a la protección de los derechos de los trabajadores de ocupación transitoria se ha agudizado a raíz de la pandemia de COVID-19, durante la cual muchos de estos trabajadores han experimentado una importante pérdida de ingresos y, en algunos casos, también de cobertura sanitaria. Aunque en algunas jurisdicciones se han introducido transferencias *ad hoc* para los trabajadores de ocupación transitoria que han experimentado una pérdida significativa de ingresos, o bien se financian con fondos públicos los servicios de atención sanitaria en relación con la COVID-19, se necesita una solución a más largo plazo para garantizar que los sistemas de protección social, incluidos el seguro de desempleo y la atención sanitaria, son universales y cubren adecuadamente a todos los trabajadores.

1. Respuestas de política

32. A la luz de estos cambios en la economía, los Gobiernos han adoptado una serie de políticas para gestionar los efectos de la globalización y la digitalización. Países como Bulgaria, Colombia, Myanmar, Serbia y Sri Lanka han tenido en cuenta aspectos de estas cuestiones en sus políticas nacionales sobre la juventud. Sin embargo, además de las políticas y estrategias relativas a la juventud, los efectos de la globalización y la transformación tecnológica sobre los jóvenes también deben tenerse en cuenta en los instrumentos normativos que se aplican al conjunto de la población.

33. La respuesta de política más común de los Estados Miembros suele ser la educación y la capacitación. Armenia, el Ecuador, El Salvador, México, Myanmar, el Perú, Polonia, Rwanda, el Senegal, Serbia y Turquía han utilizado la educación y la capacitación para gestionar los efectos de la globalización y la digitalización.

²⁸ Cyrille Schwellnus y otros, “Gig economy platforms: boon or bane?”, documento de trabajo del Departamento de Economía, núm. 1550 (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2019).

Entre los ejemplos de esas políticas cabe citar la capacitación en programación informática y otros conocimientos digitales para que más jóvenes puedan competir en la economía digital. Las personas con un nivel de educación más alto, así como las que disponen de un mayor nivel de competencia tecnológica, son menos susceptibles de sufrir los efectos económicos y sociales negativos derivados de la globalización y la transformación tecnológica. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, también han apoyado a los Estados Miembros en la aplicación de esas políticas. Algunos programas incluyen actividades de divulgación específicas para mujeres jóvenes y niñas, que han estado insuficientemente representadas en las industrias tecnológicas. La inclusión de las mujeres y las niñas en el sector de la tecnología puede seguir generalizándose.

34. Sin embargo, la educación y la capacitación no son suficientes. Muchos gobiernos también han puesto en práctica políticas relacionadas con el trabajo y el empleo, la innovación y el emprendimiento. Entre ellas se cuentan políticas que promueven el empleo de los jóvenes en las industrias y programas tradicionales, como competiciones de innovación juvenil, cursos prácticos sobre emprendimiento e innovación y espacios de trabajo conjunto y semilleros de empresas, de forma que los jóvenes puedan participar en las nuevas industrias y desarrollar empresas como alternativa al empleo formal. Las asociaciones de colaboración entre los países y las entidades del sistema de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, han llevado a la práctica programas de ese tipo sobre el terreno. Los programas de empleo juvenil e innovación pueden aprovechar las mejoras en la educación y la capacitación y servir como políticas complementarias que, en conjunto, transforman ideas y aptitudes en empresas. Los programas de empleo e innovación para los jóvenes pueden ampliarse aún más para abarcar a los jóvenes que podrían verse afectados por la disrupción tecnológica y los cambios en las pautas de la globalización.

35. En la elaboración de políticas y programas para la juventud, es necesario examinar y considerar cuidadosamente las necesidades de los jóvenes vulnerables y marginados. Resulta alentador que las entidades del sistema de las Naciones Unidas, en asociación con los Estados Miembros, hayan elaborado programas para apoyar a los jóvenes que corren el riesgo de quedar rezagados. Como ejemplos cabe citar el apoyo de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) a las jóvenes empresarias, y la labor de la FAO con los jóvenes de zonas rurales y los emprendedores del sector agrícola. La OIT también ha promovido las normas mínimas y el trabajo decente a través de su Iniciativa Global sobre Empleo Decente para los Jóvenes.

36. Dadas las complejidades de los cambios y la diversidad de la juventud, no existe un único enfoque aplicable en todos los casos. Las políticas que mejoran las aptitudes y las oportunidades de los jóvenes son una importante esfera de inversión para los gobiernos, y la infraestructura sigue la base sobre la que se sustentan las tecnologías digitales. También son importantes las políticas que proporcionan redes de protección social para los jóvenes, dado que estos son particularmente vulnerables a los riesgos de los cambios económicos estructurales. En la elaboración de políticas generales sobre el mercado laboral o la innovación o específicas para los jóvenes, la participación significativa de los jóvenes es fundamental para elaborar la respuesta más eficaz, habida cuenta de las necesidades específicas de las diversas poblaciones de jóvenes.

2. Creación conjunta innovadora

37. Una esfera que se ha revelado prometedora es la de la creación conjunta de innovación por parte de jóvenes y gobiernos, que aprovecha los mercados mundiales digitales y contribuye a mejorar la administración pública. Por creación conjunta se entiende un enfoque de múltiples interesados en el que diferentes entidades trabajan juntas para innovar un producto, servicio o proceso. En el contexto de la juventud y la innovación, puede referirse a la cooperación de los gobiernos con los jóvenes para alcanzar un objetivo común de manera mutuamente beneficiosa, a menudo mediante la colaboración con ecosistemas tecnológicos emergentes y el fomento de esos ecosistemas.

38. En el recientemente publicado Informe sobre la juventud mundial: el empresariado social de los jóvenes y la Agenda 2030, se reconoce el potencial de las tecnologías de vanguardia como plataforma para catalizar el empresariado social con miras a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y se recomienda que los gobiernos “ayuden a los jóvenes empresarios sociales a asociarse con representantes del sector académico, el sector privado, el sector público y las organizaciones comunitarias a fin de abordar cuestiones urgentes de desarrollo mediante la innovación y el uso de las nuevas tecnologías”²⁹. Una de las formas en que los Estados Miembros han estado aplicando esta recomendación es mediante la creación conjunta de innovación.

39. Un ejemplo de creación gubernamental conjunta con empresas emergentes dirigidas por jóvenes es el programa Citypreneurs, una asociación entre gobiernos municipales, inversores, empresas emergentes, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Citypreneurs comenzó en la República de Corea, donde se contrató a jóvenes al frente de empresas emergentes para que ayudaran a resolver los problemas de desarrollo sostenible de Seúl mediante soluciones tecnológicas. A su vez, Citypreneurs amplió el ecosistema de la innovación, fomentando la capacidad de los jóvenes para crear empresas emergentes armonizadas con los Objetivos, y sirvió como plataforma para conectar a innovadores, inversores y encargados de la formulación de políticas. Entre las empresas emergentes que han tenido éxito gracias a este programa se cuentan intervenciones impulsadas por la inteligencia artificial para apoyar a los niños con discapacidades y mejorar la eficiencia de la generación de energía renovable en zonas urbanas, ayudando así a generar oportunidades para los jóvenes y apoyando al mismo tiempo a los Gobiernos en el logro de los Objetivos mediante la innovación.

40. Generación Sin Límites, iniciada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, es otro ejemplo de creación conjunta de innovación. En ella se han reunido gobiernos, entidades del sistema de las Naciones Unidas, el sector privado y, lo que es más importante, los propios jóvenes para crear soluciones innovadoras que permitan afrontar el próximo reto del empleo juvenil. Generación Sin Límites se puso en marcha a nivel nacional en Bangladesh, la India, Kenya y el Senegal, con miras a su expansión a otros países. Su enfoque se basa en la participación significativa de los jóvenes como partes interesadas en pie de igualdad, y en interesados que trabajan con los jóvenes, y no solo para ellos.

C. La justicia juvenil y la juventud y la ley

41. Cada año, un número considerable de jóvenes entran en conflicto con la ley. Esto incluye interacciones involuntarias con los agentes de la autoridad que pueden

²⁹ Publicación de las Naciones Unidas, 2020.

dar lugar a detenciones, así como al encarcelamiento en sistemas de justicia para menores o adultos, a menudo con graves consecuencias negativas para los individuos y las sociedades. Las recientes tensiones entre los jóvenes y las autoridades de todo el mundo, junto con la difusión de la COVID-19, han hecho que se preste más atención a la necesidad de reimaginar la relación entre los jóvenes y la ley.

42. Aun cuando bien los datos oficiales mundiales son sumamente limitados, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito registró alrededor de 1,8 millones de menores (según la definición de los propios países) que entraron en contacto oficial con el sistema de justicia penal en 2016, y 24.000 menores reclusos en establecimientos penitenciarios³⁰. Sin embargo, en un estudio mundial reciente de las Naciones Unidas se estima, de manera conservadora, que cada año se interna en centros de detención preventiva o prisiones al menos a 410.000 personas menores de 18 años, y que un millón más se encuentran bajo custodia policial³¹. De ellos, una exigua minoría está acusada de delitos graves. En cambio, muchos jóvenes entran en conflicto con la ley por delitos en razón de la condición o consumo de drogas, o por delitos menores. El Salvador informa de que las razones más comunes por las que se detiene a menores son la resistencia a la detención, la pertenencia a grupos ilícitos y la posesión de drogas. Finlandia informa de que solo alrededor de un tercio de los detenidos de entre 15 y 24 años han sido acusados de delitos graves.

43. El número de menores que entran en contacto oficial con el sistema de justicia o que se encuentran en centros de detención preventiva y establecimientos carcelarios parece estar disminuyendo en la mayoría de jurisdicciones³². La utilización por parte de los Estados Miembros de legislación específica y de procedimientos especializados correspondientes, como medidas de derivación, con los que se sigue manteniendo apartados a los menores de los sistemas de justicia penal ha sido un factor clave en esa tendencia. Sin embargo, existen grandes diferencias entre regiones y países, con tendencias alarmantes en algunos países de África y Asia Sudoriental, así como en Europa meridional y en partes de América Central³³. En algunas jurisdicciones, persiste el problema de garantizar la aplicación efectiva de las protecciones especiales. Por ejemplo, en Camboya, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos informa de que el número de menores (de entre 14 y 17 años de edad) detenidos está aumentando drásticamente debido a la escasa aplicación de los procedimientos existentes para menores, combinada con una campaña gubernamental contra las drogas ilícitas. Además, algunos países siguen aplicando la pena de muerte a los jóvenes, muchos recurren a castigos corporales y varios carecen de procedimientos o sistemas judiciales especiales para menores³⁴.

44. En lo que respecta a los adultos jóvenes de entre 18 y 24 años que entran en contacto con el sistema de justicia, la situación es menos clara, debido a las considerables lagunas en la información desglosada por edad y comparable a nivel mundial. Los datos disponibles muestran que tiende a haber una sobrerrepresentación de adultos jóvenes en las diversas etapas del sistema de

³⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “dataUNODC”. Disponible en <https://dataunodc.un.org/>.

³¹ Manfred Nowak, *Estudio mundial sobre los niños privados de libertad* (2019).

³² UNODC, “data-UNODC”.

³³ *Ibid.*

³⁴ Nowak, *Estudio mundial sobre los niños privados de libertad*; y John A. Winterdyk, ed., *Juvenile Justice: International Perspectives, Models and Trends* (Boca Ratón, Florida, CRC Press, 2014).

justicia penal³⁵. Varios Estados Miembros informan de que los jóvenes constituyen una parte sustancial³⁶ de su población reclusa, cuando no la proporción mayoritaria³⁷. Análogamente, los datos oficiales de los Estados Unidos, y de Inglaterra y Gales, muestran que en esos países la proporción de menores de 30 años en las poblaciones penitenciarias de esos países es del 18 % y el 33 %, respectivamente³⁸. Al igual que sucede con otros grupos de edad, los subgrupos socialmente desfavorecidos, incluidas las minorías étnicas, suelen estar muy sobrerrepresentados³⁹. También es probable que los jóvenes mayores de 18 años sean procesados como adultos, lo que implica sentencias más largas y la detención en instalaciones para adultos, a pesar de que las investigaciones sugieren que los factores relacionados con el desarrollo pueden hacer que los jóvenes sean menos culpables de las infracciones y más receptivos a un refuerzo positivo y estén más dispuestos a cambiar⁴⁰. Además, la probabilidad de que los adultos jóvenes sufran abusos y malos tratos en los sistemas penales de adultos es más elevada. El Grupo Principal de la Infancia y la Juventud, en su contribución al presente informe, refleja estos puntos, y señala la necesidad de hacer mayor uso de alternativas al internamiento que sean éticas y más rentables. Pocas jurisdicciones extienden sistemáticamente la protección y los procedimientos concebidos para menores a los adultos jóvenes, a pesar de las recomendaciones de las Naciones Unidas⁴¹.

45. Las diferencias entre los géneros son patentes en el ámbito de la juventud y la ley. Por ejemplo, los hombres jóvenes son tanto las principales víctimas como los principales autores de delitos, al tiempo que constituyen una abrumadora mayoría de los jóvenes que entran en contacto con el sistema de justicia⁴². Por otra parte, las mujeres jóvenes tienen más probabilidades de ser acusadas de delitos en razón de la condición personal, y también pueden entrar en conflicto con la ley al interrumpir un embarazo en los Estados que han tipificado el aborto como delito⁴³.

1. Fomento de la confianza mutua entre los jóvenes, las fuerzas del orden y el sistema de justicia

46. Los jóvenes son agentes clave del cambio en la construcción de sociedades justas y pacíficas. Sin embargo, en muchos casos se presenta a los jóvenes —en particular los que pertenecen a grupos minoritarios y marginados en entornos urbanos— como una amenaza para el orden público⁴⁴. En varios países, los jóvenes

³⁵ Justice Policy Institute, “Improving approaches to serving young adults in the justice system” (Washington D. C., 2016).

³⁶ Bulgaria, Perú, Uruguay, Senegal.

³⁷ Uruguay, Senegal.

³⁸ Oficina Federal de Prisiones de los Estados Unidos, “Statistics: inmate age”. Disponible en https://www.bop.gov/about/statistics/statistics_inmate_age.jsp (consultado el 1 de diciembre de 2020); y Georgina Sturge, “UK prison population statistics” (House of Commons Library, 2020).

³⁹ Penal Reform International, *Global Prison Trends 2020* (Londres, 2020).

⁴⁰ Laura S. Abrams, Sid P. Jordan y Laura A. Montero, “What is a juvenile? A cross-national comparison of youth justice systems”, *Youth Justice*, vol. 18, núm. 2, págs. 111 a 130 (agosto de 2018).

⁴¹ Abrams, Jordan y Montero, “What is a juvenile?”; Neal Hazel, *Cross-national Comparison of Youth Justice* (Youth Justice Board for England and Wales, 2008); y Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 24 (2019), relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil.

⁴² Winterdyk, ed., *Juvenile Justice*; y Organización Mundial de la Salud, “Preventing youth violence: an overview of the evidence” (Ginebra, 2015).

⁴³ Nowak, *Estudio mundial sobre los niños privados de libertad*.

⁴⁴ “El elemento que falta para la paz: estudio independiente sobre los progresos logrados en relación con la juventud y la paz y la seguridad”; (véase [A/72/761-S/2018/86](#)); Tony Roshan Samara, “Youth, crime and urban renewal in the Western Cape”, *Journal of Southern African Studies*, vol. 31, núm. 1, págs. 209 a 227 (marzo de 2005).

manifiestan animosidad hacia las fuerzas del orden. Cuando las autoridades responden con mayor firmeza, es posible que se inicie un ciclo negativo de desconfianza mutua y deterioro de las relaciones entre las fuerzas del orden y la población⁴⁵.

47. Las fuerzas del orden dependen del apoyo y la cooperación del público, incluidos los jóvenes, para desempeñar eficazmente sus principales funciones. Acontecimientos y movimientos recientes como “Black Lives Matter” y “End the Special Anti-Robbery Squad” han llamado la atención sobre los problemas de discriminación, las tácticas policiales agresivas y la falta de confianza mutua entre las autoridades y las comunidades. En particular, va en aumento el número de voces que piden que se abandonen las estrategias de aplicación coercitiva de la ley y se adopte un enfoque basado en el consentimiento, en el que se protejan los derechos humanos fundamentales de todos los jóvenes. Esto también se refleja en la contribución del Grupo Principal de la Infancia y la Juventud, en la que se pone de relieve la necesidad de considerar a los jóvenes como agentes de cambio positivo y de mantener un contacto regular y significativo con ellos a fin de restablecer la confianza.

48. Las actitudes de los jóvenes hacia las autoridades están influidas por las percepciones de eficacia y equidad⁴⁶. Teniendo esto en cuenta, está demostrado que las estrategias policiales coercitivas y agresivas son contraproducentes, y que consumen recursos que podrían destinarse a abordar la falta de inclusión política, social y económica que está en la raíz de las tasas de delincuencia⁴⁷. El uso intensivo y discriminatorio de las estrategias policiales de “identificación y registro” y “ventanas rotas” ha sido especialmente perjudicial para las relaciones entre los jóvenes y las fuerzas del orden en ciertas jurisdicciones⁴⁸. El uso excesivo de la fuerza, además de plantear problemas de derechos humanos, es otra importante fuente de desconfianza. Las medidas de mitigación de la COVID-19 se han aplicado a veces de una manera que ha exacerbado esa desconfianza⁴⁹. El Grupo Principal de la Infancia y la Juventud señala en su contribución que la penalización de los consumidores de drogas también es problemática a este respecto, y que puede abordarse más eficazmente mediante un enfoque de salud pública.

49. En los últimos decenios se ha producido una expansión de los tipos de funciones que desempeñan las fuerzas del orden. Por ejemplo, en países como los Estados Unidos y, en menor medida, Australia, el Canadá y el Reino Unido, se ha registrado un aumento espectacular del número de agentes del orden destinados a las escuelas⁵⁰. Ese incremento, combinado con las políticas y las medidas de vigilancia de tolerancia cero, ha hecho que algunos estudiantes se vean compelidos a abandonar la escuela e inmersos en el sistema de justicia penal, lo que ha

⁴⁵ Kyle Peyton, Michael Sierra-Arévalo y David G. Rand, “A field experiment on community policing and police legitimacy”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, núm. 40, págs. 19.894 a 19.898 (octubre de 2019).

⁴⁶ Lyn Hinds, “Building police-youth relationships: the importance of procedural justice”, *Youth Justice*, vol. 7, núm. 3, págs. 195 a 209 (diciembre de 2007).

⁴⁷ Rod K. Brunson y Kashea Pegram, “‘Kids do not so much make trouble, they are trouble’: police-youth relations”, *The Future of Children*, vol. 28, núm. 1, págs. 83 a 102 (primavera de 2018); y [A/72/761-S/2018/86](#).

⁴⁸ Brunson y Pegram, “‘Kids do not so much make trouble, they are trouble’”; y Alex S. Vitale, *The End of Policing* (Verso, 2017).

⁴⁹ Agnes Callamard, “Police and military use of force in a state of emergency: guidance on the use of force by law-enforcement personnel in time of COVID-19 emergency”, COVID-19 Human Rights Dispatch, núm. 1 (Ginebra, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2020).

⁵⁰ Margaret Shaw, *Police, Schools and Crime Prevention: A Preliminary Review of Current Practices* (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2004).

contribuido a lo que puede considerarse una criminalización excesiva de los jóvenes⁵¹. Además, se ha demostrado que esas medidas generan un clima de desconfianza que puede fomentar comportamientos disruptivos o delictivos⁵². Además, en algunos países se ha primado la financiación de la presencia de agentes de la autoridad en las escuelas por encima de la financiación de otro personal, como asesores, trabajadores sociales y psicólogos⁵³. En cambio, la cooperación entre las fuerzas del orden y las escuelas en el marco de una red más amplia de servicios sociales (una práctica bien establecida en los países escandinavos, por ejemplo) ha demostrado ser un enfoque constructivo⁵⁴.

50. Las medidas de política destinadas a mejorar las relaciones entre las fuerzas del orden y el público se han centrado principalmente en mejorar la capacitación de los agentes de la autoridad y en adoptar modelos de policía de proximidad⁵⁵. En lo que respecta a la capacitación, la ampliación del uso de los principios de la justicia procesal y la capacitación contra los prejuicios han sido respuestas normativas fundamentales. Sin embargo, se ha cuestionado la eficacia de esa capacitación porque a menudo no aborda las presiones institucionales de base que impulsan el comportamiento de los agentes de la autoridad⁵⁶.

51. En Europa y los Estados Unidos se ha recurrido extensamente a enfoques de policía de proximidad comunitaria, que se centran en consultas periódicas y en interacciones distintas de la mera aplicación de la ley, para resolver de forma colaborativa los problemas locales. Si bien se han obtenido efectos positivos a corto plazo con ellos, las pruebas de su eficacia a largo plazo son escasas⁵⁷. Una deficiencia importante es que las personas que más frecuentemente están en contacto con las fuerzas encargadas de la aplicación de la ley, especialmente los jóvenes, suelen estar insuficientemente representados en las consultas comunitarias. Las comunidades tienden a estar representadas principalmente por residentes de larga duración, empresas locales y propietarios de viviendas, cuyas perspectivas pueden no coincidir con las de los miembros de la comunidad insuficientemente representados. Una corrección interesante de este déficit puede encontrarse en el Reino Unido, donde los grupos comunitarios y de cooperación con la policía cuentan deliberadamente con una sobrerrepresentación de jóvenes a los que es difícil llegar⁵⁸.

2. Rehabilitación y reintegración eficaces

52. Para rehabilitar y reintegrar a los jóvenes que han cometido delitos, el enfoque más eficaz suele ser el de evitar que entren siquiera en contacto con los sistemas de justicia penal⁵⁹. La mayoría de los jóvenes que cometen infracciones penales lo

⁵¹ Vitale, *The End of Policing*.

⁵² Matthew J. Mayer y Peter E. Leone, "A structural analysis of school violence and disruption: implications for creating safer schools", *Education and Treatment of Children*, vol. 22, núm. 3 (agosto de 1999), págs. 333 a 356.

⁵³ Amir Whitaker y otros, *Cops and No Counselors: How the Lack of School Mental Health Staff is Harming Students* (American Civil Liberties Union, 2019).

⁵⁴ Shaw, *Police, Schools and Crime Prevention*.

⁵⁵ Armenia, El Salvador y Uruguay.

⁵⁶ Vitale, *The End of Policing*.

⁵⁷ Charlotte Gill y otros, "Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review", *Journal of Experimental Criminology*, vol. 10 (2014), págs. 399 a 428.

⁵⁸ Dominique Wisler, *Police Governance: European Union Best Practices* (Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad, 2011).

⁵⁹ Nowak, *Estudio mundial sobre los niños privados de libertad*.

hacen una sola vez⁶⁰. Además, el contacto con el sistema de justicia puede repercutir negativamente en las perspectivas educativas y profesionales de los jóvenes, exponerlos a abusos e introducir modelos de conducta negativos. Como resultado, suele ser contraproducente en términos de prevenir la reincidencia. Existen pruebas que apuntan a que, cuanto antes entra un joven en contacto con el sistema de justicia, mayores serán las posibilidades de que esa persona vuelva a verse involucrada en un delito más adelante⁶¹. Por ello, el uso de la derivación se ha consagrado en las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal (Directrices de Viena), en las que se insta a los Estados Miembros a disponer de una amplia gama de medidas alternativas y educativas en las fases prejudiciales, judiciales y postjudiciales (resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social, anexo).

53. En la práctica, las medidas de desviación son bastante variadas; entre ellas se cuentan la no intervención en forma de amonestaciones policiales, así como el servicio comunitario, los programas educativos, el tratamiento médico y los procesos de justicia restaurativa⁶². Las amonestaciones policiales por delitos de escasa gravedad son una práctica común en Asia Oriental y el Pacífico y en Europa, donde esas amonestaciones han desempeñado un papel importante en la disminución del número de detenciones juveniles⁶³.

54. Mediante procesos restaurativos, que suponen una alternativa a la justicia punitiva, se reúne en un diálogo a todas las partes interesadas en un delito, con el objetivo de reparar el daño causado. Los procesos restaurativos pueden aplicarse en todas las etapas de los procedimientos y funcionan como un importante mecanismo de derivación. Los procesos restaurativos se han utilizado tradicionalmente en partes de Asia, África, América del Sur y Oceanía, y en los últimos decenios también han encontrado amplia aplicación en los países occidentales, especialmente tras recibir el respaldo del Consejo Económico y Social en su resolución 2012/12. Se ha demostrado que disminuyen las tasas de reincidencia, en particular en los delitos graves⁶⁴. La proporción relativa de presuntos delincuentes que son remitidos a mecanismos restaurativos es baja⁶⁵.

55. Una de las principales deficiencias de la aplicación de las medidas de derivación es que pueden ser discriminatorias y benefician desproporcionadamente a los jóvenes de entornos privilegiados. Por ejemplo, el criterio discrecional de la policía en las amonestaciones puede permitir prácticas discriminatorias que exacerban las desigualdades. Por lo general, es muy probable que se considere que los miembros de grupos marginados son más susceptibles de reincidir y, por lo tanto, tengan menos probabilidades de que se les apliquen medidas de derivación, pese a que estas medidas son especialmente eficaces para los jóvenes de alto

⁶⁰ Marianne Moore, *Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential: Improving Youth Justice Systems during a Time of Economic Crisis* (Bruselas, Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, 2012).

⁶¹ Andrew Coyle y Helen Fair, *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*, 3ª ed. (Birkbeck, Universidad de Londres, 2018).

⁶² Nowak, *Estudio mundial sobre los niños privados de libertad*.

⁶³ *Ibid.*; y UNICEF, *Diversion not Detention: A Study on Diversion and Other Alternative Measures for Children in Conflict with the Law in East Asia and the Pacific* (Bangkok, Oficina Regional para Asia Oriental y el Pacífico del UNICEF, 2017).

⁶⁴ James Bonta y otros, "Restorative justice and recidivism: promises made, promises kept", en *Handbook of Restorative Justice: A Global Perspective*, Dennis Sullivan y Larry Tifft, editores (Nueva York, Routledge, 2006).

⁶⁵ Chris Cunneen y Barry Goldson, "Restorative justice? A critical analysis", en *Youth, Crime and Justice*, 2ª ed., Barry Goldson y John Muncie, editores (Londres, Sage, 2015).

riesgo⁶⁶. También existen diferencias de género, y las mujeres jóvenes tienen más probabilidades de ser derivadas⁶⁷. Además, los procedimientos para menores no suelen aplicarse a las personas mayores de 18 años; las excepciones se dan principalmente en los países europeos (entre otros, Alemania, Croacia y los Países Bajos), donde se pueden aplicar procedimientos para menores a personas de hasta 21 años⁶⁸ (y hasta 22⁶⁹ en los Países Bajos). En Alemania, los menores de 24 años pueden cumplir sus sentencias en centros de menores⁷⁰, que suelen ofrecer más oportunidades de educación y formación profesional.

56. Cuando la derivación no se considere una medida apropiada, por ejemplo, cuando las personas hayan cometido delitos muy graves y representen un peligro para la sociedad, se debería considerar la posibilidad de recurrir a acuerdos y modos especiales de rehabilitación y reinserción para garantizar que se respetan los derechos humanos de los jóvenes y se satisfacen sus necesidades singulares. En esos casos, se debe hacer especial hincapié en reducir al mínimo los elementos coercitivos y maximizar las posibilidades de capacitación y desarrollo, así como el mantenimiento de los lazos familiares.

III. Participación mundial de los jóvenes en las Naciones Unidas

A. Programa de representantes de la juventud

57. El programa de representantes de la juventud del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha seguido haciendo posible la participación de los jóvenes en los procesos de las Naciones Unidas al incluirlos en las delegaciones nacionales durante las reuniones intergubernamentales. Entre las delegaciones oficiales representadas durante el septuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General en 2019, participaron 66 representantes de la juventud de 39 Estados Miembros, y en 2020, durante el septuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea, participaron 67 representantes de la juventud, entre ellos representantes de 32 Estados Miembros y 1 representante de 1 Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

B. Foro de la juventud del Consejo Económico y Social

58. El foro de la juventud del Consejo Económico y Social es convocado por el Presidente del ECOSOC y organizado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Oficina del Enviado del Secretario General para la Juventud en colaboración con la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud. El foro es convocado conjuntamente por el Grupo Principal de la Infancia y la Juventud y la Reunión Internacional de Coordinación de Organizaciones Juveniles. En 2019, el foro de la juventud se celebró bajo el lema “Empoderados, incluidos e iguales” y acogió a 34 ministros y más de 1.000 jóvenes participantes. El foro de 2020, que debía tener por tema “Generación ODS: cómo configurar la próxima década” fue aplazado debido a la

⁶⁶ Traci Schlesinger, “Decriminalizing racialized youth through juvenile diversion”, *The Future of Children*, vol. 28, núm. 1 (primavera de 2018), págs. 59 a 82.

⁶⁷ Nowak, *Estudio mundial sobre los niños privados de libertad*, cap. 8.

⁶⁸ Sibella Matthews, Vincent Schiraldi y Lael Chester, “Youth justice in Europe: experience of Germany, the Netherlands, and Croatia in providing developmentally appropriate responses to emerging adults in the criminal justice system”, *Justice Evaluation Journal*, vol. 1, núm. 1 (2018), págs. 59 a 81.

⁶⁹ Países Bajos, Ministerio de Justicia y Seguridad, “Penas para delincuentes juveniles”.

⁷⁰ Alemania, Ley de tribunales de menores (1974), artículo 114.

pandemia de COVID-19. En ese contexto, se celebraron consultas virtuales que dieron lugar a un documento presentado al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2020. Además, la reunión plenaria de la juventud sobre el tema del 75° aniversario de las Naciones Unidas, que debía haberse celebrado conjuntamente con el foro de la juventud de 2020, se desarrolló por medios virtuales como parte del septuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General.

C. Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud

59. La Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud, titulada: “Juventud 2030: trabajando con y para los jóvenes”, fue aprobada en 2018. La Estrategia contiene un esbozo de las formas en que se puede influir sobre cuestiones prioritarias para los jóvenes mediante la acción conjunta de las entidades de las Naciones Unidas, aprovechando la ventaja comparativa de cada institución, en cooperación con los jóvenes.

60. Se está elaborando un sistema de calificación para las esferas programáticas fundamentales y prioritarias de la Estrategia. El sistema de calificación servirá como instrumento de planificación estratégica, medición del desempeño y rendición de cuentas tanto para los equipos de las Naciones Unidas en los países como para las entidades del sistema de las Naciones Unidas. Se espera que el uso rutinario del sistema de calificación permita identificar las deficiencias y las mejoras sistémicas con miras a una programación más sólida en beneficio de los jóvenes y con la cooperación de estos. Además del sistema de calificación, se está preparando una orientación técnica y operacional para los equipos en los países, un conjunto de instrumentos de programación y un programa de capacitación en línea sobre la Estrategia Juventud 2030. A fin de incorporar la presentación de informes sobre Juventud 2030 en los equipos de los países, se han incluido indicadores específicos sobre los jóvenes en el sistema de gestión de la información de la Oficina de Coordinación del Desarrollo.

61. Con la intención de acelerar la aplicación de Juventud 2030, en 2019, en estrecha consulta con la Oficina Ejecutiva del Secretario General y con el apoyo de la Oficina de Coordinación del Desarrollo, se identificaron diez países de vía rápida: Bangladesh, Costa Rica, Etiopía, Ghana, Jordania, Marruecos, Níger, Sierra Leona, Uganda y Uzbekistán. La selección de los países se basó en la presencia de iniciativas clave de múltiples interesados o interinstitucionales que sustentan la Estrategia; en el interés del país; y en la oportunidad de un nuevo proceso del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en 2020. La Estrategia Juventud 2030 ofrece una oportunidad para aumentar la coherencia del apoyo que las Naciones Unidas prestan a los Gobiernos de esos países, junto con los jóvenes, así como para aprovechar el poder y el potencial de varios interesados, incluidos los del sector privado, para encaminar a cada país hacia la obtención acelerada de resultados para la juventud.

IV. Conclusión y recomendaciones

62. En el presente informe se ofrece información actualizada sobre la aplicación de la resolución 57/1, el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, mediante un análisis de las tres esferas temáticas de la mitigación de la pobreza entre los jóvenes, la economía mundial digital y la justicia juvenil y la juventud y la ley. Sobre la base de la información y el análisis expuestos anteriormente, se presentan las siguientes recomendaciones a la Comisión para su examen:

a) Facilitar la participación de los jóvenes en el diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y programas que afectan a la juventud, incluidos los destinados a la erradicación de la pobreza y la transición de los jóvenes hacia la economía mundial digital, y en cuestiones relacionadas con los jóvenes y el derecho y la justicia penal;

b) Identificar y erradicar la discriminación institucional contra las mujeres jóvenes, las minorías juveniles y otros jóvenes vulnerables, discriminación que agudiza la pobreza, exagera las vulnerabilidades derivadas de la globalización y la transformación tecnológica y perpetúa la desigualdad dentro del sistema de justicia penal;

c) Promover el uso de la educación y la capacitación, la ciencia, la tecnología y la innovación, el espíritu empresarial y las políticas de protección social para aliviar la pobreza de los jóvenes y facilitar la innovación a fin de reconstruir para mejorar;

d) Reconocer a la juventud como un activo en la construcción de sociedades justas y velar por que los jóvenes, especialmente los subgrupos marginados que están más frecuentemente en contacto con la ley, estén adecuadamente representados en los mecanismos de participación a nivel local y nacional;

e) Ampliar el uso de medidas de derivación incondicionales y condicionales y hacer lo necesario para asegurar que tales medidas son inclusivas y no discriminatorias.
