Síntesis

Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala

Síntesis

Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala

Proyecto
"Fomento de una cultura de cumplimiento en materia laboral"
No. ATN/SF-10219-RG

Componente
"Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil"
Etapa 1

La presente publicación ha sido elaborada por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con las aportaciones y aprobación del Ministerio de Trabajo, las organizaciones de trabajadores y empleadores del país, organizaciones de la sociedad civil y otros organismos internacionales.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la cooperación técnica regional ATN/SF-10219-RG, "Fomento de una Cultura de Cumplimiento en Materia Laboral", en apoyo a la implementación del Libro Blanco "La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana, Construyendo sobre el Progreso: Reforzando el Cumplimiento y Potenciando las Capacidades", y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Su contenido no refleja necesariamente las opiniones o políticas de los organismos antes citados o de sus países miembros, y la mención en la misma de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones no implica que los organismos mencionados los aprueben o respalden.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de las organizaciones mencionadas sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Contenido

Siglas **5**

Introducción **7**

1. Análisis de situación y tendencias del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala **9**
1.1. Magnitud y caracterización del trabajo infantil 9
1.2. Caracterización y tendencias del trabajo peligroso 10
1.3. Caracterización y tendencias de las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil 10

2. Adecuación del marco legislativo y normativo a los compromisos internacionales **13**
2.1. Trabajo infantil 13
2.2. Trabajo peligroso 14
2.3. Formas incuestionablemente peores de trabajo infantil 15

3. Políticas, planes y programas sobre trabajo infantil **17**
3.1. Niñez y adolescencia 17
3.2. Trabajo infantil y trabajo peligroso 17
3.3. Formas incuestionablemente peores de trabajo infantil 18

4. Intervenciones relevantes. Buenas prácticas **19**

5. Capacidad institucional de los constituyentes de la OIT **21**
5.1. Espacios de coordinación interinstitucional 21
5.2. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social 22
5.3. Organizaciones de empleadores 23
5.4. Organizaciones de trabajadores 23
5.5. Otras instituciones 24

6. Percepción social y participación de la sociedad civil **27**
6.1. Los medios de comunicación 27
6.2. Las organizaciones de la sociedad civil 27
6.3. Tolerancia social frente al trabajo infantil y la explotación sexual comercial 28

7. Generación de conocimiento **29**

8. Mecanismos de medición y seguimiento **31**

9. Conclusiones y recomendaciones. Bases para el diseño de la Hoja de Ruta **33**

Bibliografía **37**

Siglas

ADEJUC	Alianza para el Desarrollo Juvenil Comunitario
CACIF	Comisión Laboral del Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CALDH	Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEIPA	Centro Ecuménico de Integración Pastoral
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
CNNA	Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica
CP	Código Penal
CRS	Catholic Relief Service
CT	Código de Trabajo
CUSG	Confederación de Unidad Sindical de Guatemala
EDECRI	Escuela de Educación Especial y Rehabilitación Integral
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
FUNCAFE	Fundación de la Caficultura para el Desarrollo Rural
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
LPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OAV	Oficina de Atención a la Víctima
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
PENNAT	Programa Educativo para el Niño, Niña y Adolescente Trabajador

PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PRONICE	Pro Niño y Niña Centroamericanos
SBS	Secretaría de Bienestar Social
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
UASP	Unidad de Acción Sindical Popular
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPAT	Unidad de Protección al Adolescente Trabajador

Introducción

En este documento se resumen los resultados del "Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala", realizado en 2008 y que corresponde a la Etapa 1 del componente "Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil". Este componente forma parte del Proyecto Fomento de una Cultura de Cumplimiento en Materia Laboral del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, solicitado por los Ministerios de Trabajo de la región.

El estudio se desarrolló con el propósito de determinar el nivel de avance de los esfuerzos orientados a combatir el trabajo infantil y delinear la ruta que permita al país alcanzar las dos metas establecidas en la Agenda Hemisférica para Generar Trabajo Decente[1]: eliminar las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil para el año 2015, y eliminar el trabajo infantil en su totalidad para el año 2020. El ámbito en el cual se circunscribe este diagnóstico es el trabajo infantil y sus peores formas. Cabe anotar que, debido a la escasa información sobre algunas de ellas, se ha enfatizado en las problemáticas de la explotación sexual comercial y la trata con estos fines.

[1] OIT: *Trabajo decente en las Américas: Una agenda hemisférica*, 2006-2015. Informe del Director General presentado en la XVI Reunión Regional Americana. Brasilia, 2006.

1 Análisis de situación y tendencias del trabajo infantil y sus peores formas en Guatemala

1.1. MAGNITUD Y CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

La Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2006[2] presenta los indicadores más recientes sobre la situación del trabajo infantil en Guatemala. Según esta encuesta, en el país trabajan alrededor de 966.361 niños, niñas y adolescentes. Esta cifra es superior a la revelada por la anterior encuesta (ENCOVI 2000), que encontró un total de 937.530 personas menores de edad trabajadoras. Con esta cifra, cercana al millón de personas, Guatemala es el país de la región que presenta una mayor cantidad de personas menores de edad trabajando y donde es mayor el peso económico de su participación: se calcula que el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) es producido por personas menores de 14 años. También es el país en el que los niños y las niñas empiezan a trabajar desde más temprana edad (5 años).

Del total antes mencionado, alrededor de la mitad son niños y niñas de entre 7 y 14 años: el 32% son niñas y adolescentes mujeres, y el 68% niños y adolescentes hombres. Las niñas ingresan gradualmente al mercado laboral, conforme van aumentando en edad. El 41,9% está por debajo de la edad mínima de admisión al empleo (14 años). Sólo el 53,3% asiste a la educación formal y un cuarto de la población infantil que trabaja está con un importante rezago escolar, es decir, su edad no corresponde con el nivel educativo cursado. Además, el 52,7% de las personas menores de edad trabajadoras es indígena y se incorpora al trabajo a muy temprana edad.

El 67% del trabajo infantil es rural, y el 33% es urbano. Más de la mitad de las personas menores de edad realizan actividades relacionadas con la agricultura, tendencia que aumenta en Petén (Departamento del norte del país). No obstante, la incorporación a esta actividad productiva se ha reducido con respecto al año 2000 (del 62,8% en 2000 al 55,5% en 2006) y ha aumentado la participación en el comercio, hoteles y restaurantes (del 16,1% en 2000 al 20,1% en 2006). Esta situación está relacionada con la cantidad de migración hacia las zonas urbanas, tendencia que ha aumentado, según la última encuesta. La migración también se da en las zonas rurales en función de los trabajos de temporada, que obligan a las personas menores de edad a desplazarse a distintas áreas.

[2] Ministerio de Trabajo y Previsión Social e Instituto Nacional de Estadística: U*n estudio en profundidad sobre la* E*ncuesta de Condiciones de* V*ida* –ENCOVI- 2006, Ciudad de Guatemala, 2008.

De la población infantil trabajadora, el 30% son no pobres, el 47% son pobres y el 23% están en pobreza extrema. La mayor parte del ingreso que perciben las personas menores de edad está comprometido para pagar deudas o ayudar a sus familiares. Una buena parte del trabajo infantil se ubica en la informalidad (80%).

1.2. CARACTERIZACIÓN Y TENDENCIAS DEL TRABAJO PELIGROSO

Los datos de las encuestas realizadas en 2000 y 2006 no dan cifras exactas sobre la magnitud y características de las personas menores de edad insertas en trabajos peligrosos. No obstante, sí proveen una serie de datos importantes que permiten tener un panorama general -aunque aún incompleto- de la situación.

Según la ENCOVI 2006, el 1,7% de las personas menores de edad trabajan en la explotación de minas y canteras, actividad peligrosa por su naturaleza. Se ha dado un incremento del trabajo en la construcción (del 3,1% en 2000 al 4,8% en 2006), que implica la realización de una serie de trabajos peligrosos como el transporte manual de carga, uso de equipo pesado, en alturas, entre otros. Además, el alto índice de trabajo infantil informal indica que persiste el trabajo en vías y áreas públicas, recolección de desechos, situaciones de mendicidad, etc. No hay datos sobre la magnitud de personas menores de edad implicadas en otros trabajos peligrosos que han sido comunes en Guatemala, como en la pirotecnia, piedrín, cultivo de brócoli, entre otros.

Es importante destacar que el trabajo doméstico, realizado por niñas y adolescentes mujeres en su mayoría, ha aumentado con relación al año 2000 (del 4,1% en 2000 al 10,0% en el año 2006). Este tipo de trabajo expone a las personas menores de edad a permanecer de forma indefinida en la casa de habitación del empleador, con jornadas extensa s, muchas veces con responsabilidades no aptas para niñas y adolescentes (como es el cuidado de otras personas menores o mayores de edad), con riesgo a ser víctimas de violencia y de abusos. Además, las niñas son contratadas desde muy temprana edad "con el fin de formarlas al estilo de la familia que las contrata"[3]. De esta manera se produce el desarraigo del trabajador o trabajadora infantil doméstica y la negación de sus derechos a la identidad, a la educación, a vivir en un entorno familiar, entre otros. Además, el trabajo doméstico peligroso se puede convertir en una de las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil (como esclavitud, explotación sexual, trata de personas, etc.).

En todos los trabajos peligrosos hay una sobrerrepresentación de niños, niñas y adolescentes indígenas.

Como ya se indicó, cerca de la mitad del trabajo infantil (41,9%) es de niños y niñas menores de 14 años, con un 7,7% de niños y niñas de entre 5 y 9 años. Esta cifra corresponde a una parte del trabajo que debe abolirse.

[3] Ibid., pág. 26.

1.3. CARACTERIZACIÓN Y TENDENCIAS DE LAS FORMAS INCUESTIONABLEMENTE PEORES DE TRABAJO INFANTIL

Muy poca información existe con respecto a las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, las cuales son delitos y, por lo tanto, la mayoría se realizan en la clandestinidad. Algunos de estos delitos están íntimamente vinculados entre sí; por ejemplo, la explotación sexual comercial es una forma de esclavitud, algunas veces relacionada con la trata de personas y con frecuencia sus víctimas son obligadas a participar en actividades ilícitas. Esta interconexión hace muy compleja la problemática y su caracterización.

No obstante, se sabe que al igual que los otros países de Centroamérica, existe en Guatemala una incidencia importante de explotación sexual comercial. Sus víctimas son principalmente niñas y adolescentes mujeres, aunque se sabe de la existencia de niños y adolescentes hombres. Generalmente, las víctimas provienen de familias pobres y en pobreza extrema, excluidas o por excluirse del sistema educativo, con problemas de violencia, abuso y abandono, drogadicción, infecciones de transmisión sexual y desintegración familiar; sus edades más frecuentes son de 15 a 17 años[4]. Los victimarios son casi en su totalidad hombres (9 de cada 10) y puede ser "cualquier persona"[5], turistas o nacionales, aunque éstos últimos son mayoría.

Guatemala es un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual comercial, trabajo forzoso[6] y adopción irregular, entre otras formas. Existe trata interna, principalmente del campo a la ciudad, a las zonas turísticas y a ciertas zonas rurales en las épocas de recolección de algunos cultivos. Los principales países de destino son México y los Estados Unidos de América. En la frontera con México se explota a niños, niñas y adolescentes con fines sexuales y de trabajo forzoso, muchas veces obligándoles a la mendicidad. La frontera con Belice es otro punto sensible donde existe un alto índice de migrantes indocumentados que son fáciles presas de tratantes[7]. De acuerdo con un estudio sobre el trabajo infantil indígena, las niñas y adolescentes mujeres indígenas son "el blanco perfecto"[8] de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial.

En relación con la participación de personas menores de edad en actividades ilícitas, se sabe de la utilización de niños, niñas y adolescentes indígenas para la producción de marihuana en Petén y amapola en San Marcos y Huehuetenango[9]. No se conoce con certeza sobre la utilización para la realización de otras actividades ilícitas.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, se puso fin a la guerra civil y al reclutamiento forzoso de personas menores de edad para participar en conflictos armados. No se sabe de la existencia en la actualidad de esta forma de explotación.

---

[4] IPEC: *Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes en Guatemala*, OIT, San José, 2003.
[5] IPEC/WEM: *Explotación Sexual Comercial y Masculinidad. Un estudio regional cualitativo con hombres de la población general*; OIT, San José, 2004.
[6] Departamento de Estado: *Trafficking in Persons Report*, 2008. Gobierno de los Estados Unidos de América. 2008, pág. 132.
[7] Ibid.
[8] IPEC: *El trabajo infantil que desempeñan los niños y niñas indígenas. El caso de Guatemala*, OIT, San José, 2006, pág. 58.
[9] Ibid., pág. 57.

2 Adecuación del marco legislativo y normativo a los compromisos internacionales

2.1. TRABAJO INFANTIL

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LPINA)[10] se refiere en su Título IV a los adolescentes trabajadores (Arts. 63 a 65); en su Art. 66 prohíbe el trabajo de adolescentes menores de 14 años, salvo las excepciones establecidas en el Código de Trabajo (CT)[11]. Por su parte, el CT se refiere al trabajo infantil en su capítulo segundo: "Trabajo de mujeres y menores de edad" (Arts. 147 a 150). En el año 2001, mediante reformas introducidas al Código de Trabajo[12], se había trasladado la facultad de sancionar a los patronos por la comisión de faltas laborales al Ministerio de Trabajo y Previsión Social —es decir, a la vía administrativa— con el fin de aligerar el proceso sancionatorio. Sin embargo, en 2004[13] la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional tal precepto; y el gobierno está estudiando opciones legales que permitan la imposición de sanciones en forma rápida y efectiva[14].

En el año 2003 se crea la Unidad Especial para la Atención y Supervisión de la Observancia de las Leyes de Trabajo y Previsión Social en Todos Aquellos Lugares y Centros de Trabajo en Donde se tenga Conocimiento que se Encuentran Laborando Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores[15], en el que se detallan las funciones de la inspección del trabajo.

En 2006 se promulgó el Reglamento de protección laboral de la niñez y adolescencia trabajadora[16], cuyo objetivo es regular lo relativo a la vigilancia y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes trabajadores. Y en el año 2008, se aprueba mediante acuerdo ministerial el "Protocolo de Coordinación Intrainstitucional, para la Atención de las Personas Trabajadoras Menores de Edad"[17], que establece el procedimiento que debe seguir la Inspección General de Trabajo para la atención inmediata de todos los casos que le sean remitidos y que involucren a una persona menor de 18 años de edad. Asimismo, a febrero de 2009

[10] Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto N° 27-2003 de 4 de junio de 2003.
[11] Código de Trabajo, Decreto Nº 330, 5 de mayo de 1961.
[12] Decreto número 18-2001 de 23 de mayo de 2001, publicado en el Diario de Centro América de 25 de mayo de 2001.
[13] Corte de Constitucionalidad, Sentencia de 3 de agosto de 2004, dentro de los expedientes de inconstitucionalidad acumulados 898-2001 y 1014-2001.
[14] Ministerio de Trabajo y Previsión Social: Plan de implementación de las recomendaciones del Libro Blanco 2007-2010. Ciudad de Guatemala, 2007.
[15] Acuerdo Ministerial Nº 435 "B"-2003 de 15 de octubre de 2003.
[16] Reglamento de protección laboral de la niñez y adolescencia trabajadora, Acuerdo gubernativo Nº 112-2006, de 7 de marzo de 2006.
[17] Acuerdo Ministerial Nº 154-200 de 14 de agosto de 2008, publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2008.

Cuadro 1
Guatemala: ratificación de los principales instrumentos de derecho internacional sobre trabajo infantil y sus peores formas

Instrumento	Fecha
Convención sobre los Derechos del Niño	06/06/1990
Protocolo CDN relativo a la participación de niños en conflictos armados	09/05/2002
Protocolo CDN relativo a la venta, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	09/05/2002
Convenio núm. 138	27/04/1990
Convenio núm. 182	11/10/2001
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños	01/04/2004
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	08/06/1981
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer	04/01/1995

Fuente: IPEC: *Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil*, OIT, Segunda edición, San José, 2007.

está en proceso de aprobación del "Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Atención a Personas Trabajadoras Menores de Edad", que establece lineamientos y procedimientos entre las instituciones para el seguimiento de casos de trabajo infantil y trabajo peligroso a efecto de promover la corresponsabilidad estatal.

2.2. TRABAJO PELIGROSO

Los instrumentos antes mencionados, relacionados con el trabajo infantil, contienen referencias al trabajo peligroso. Además, el Reglamento para la aplicación del Convenio número 182 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación[18] contiene el listado de trabajos peligrosos por su naturaleza y por las condiciones en que se realizan.

2.3. FORMAS INCUESTIONABLEMENTE PEORES DE TRABAJO INFANTIL

Los principales avances en materia legislativa están relacionados con la aprobación de la LPINA que, como ya se dijo, aporta un marco de derechos fundamentales de la niñez y adolescencia basado en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y con la reforma al Art. 194 del Código Penal que tipifica la trata de personas.

En relación con la esclavitud y servidumbre, la Constitución de Guatemala proclama que ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni otra condición que menoscabe su dignidad (Art. 4). Por su parte, el Código Penal tipifica el delito de sometimiento a servidumbre (Art. 202).

En cuanto a la trata de personas, la LPINA consagra el derecho a la protección contra el tráfico ilegal, sustracción, secuestro, venta y trata de niños, niñas y adolescentes (Art. 50). En el año 2005 se reformó el Art. 194 del Código Penal —que tipifica la trata de personas[19]— para adecuarlo al Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esta norma está ubicada en el Capítulo VI "De los delitos contra el pudor", lo cual podría restringir la trata de personas únicamente a la explotación sexual. No obstante, el

[18] Acuerdo Gubernativo Nº 250-2006 de 18 de mayo de 2006.
[19] Congreso de la República de Guatemala, Decreto Nº 14-2005 de 16 de febrero de 2005, publicado en Diario de Centro América, Nº 26 de 3 de marzo de 2005.

texto es muy amplio y contempla prácticamente todos los fines de explotación previstos en el Protocolo antes mencionado: explotación, prostitución ajena, pornografía u otra forma de explotación sexual, mendicidad, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, adopción irregular, esclavitud o prácticas análogas. La pena se agrava cuando la víctima es una persona menor de edad. Sin embargo, la complejidad del tipo penal, unida a la falta de concientización y capacitación de los operadores de justicia, ha representado una gran limitación desde el punto de vista investigativo y probatorio. Por ello, en los pocos casos que se han conocido en los tribunales de justicia, los jueces han tenido que cambiar la tipificación por delitos conexos a la trata o inclusive absolver, con el consecuente beneficio —e inclusive impunidad— para los imputados[20]. Asimismo, hay grandes carencias en lo relativo a la protección a víctimas y testigos. Aunque el Ministerio Público cuenta con la Oficina de Atención a la Víctima (OAV), ésta no tiene personal capacitado y sensibilizado en la temática de trata[21] ni de otros delitos que afectan particularmente a niñas y adolescentes mujeres (como es la trata y la explotación sexual comercial). En el año 2006, un grupo de instituciones coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores aprobó el "Protocolo para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata", el cual, sin embargo, no ha sido aplicado.

En relación con la explotación sexual comercial, la LPINA se refiere al derecho de niños, niñas y adolescentes a la protección frente a la explotación y abusos sexuales (Art. 57). El 18 de febrero de 2009, fue aprobado en tercer debate la Iniciativa de ley 3881, que ahora es el Decreto Nº 9-2009 Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas[22]. Hasta entonces, la única reforma había sido la del Art. 194 CP, como ya se mencionó. Es importante mencionar que la Corte de Constitucionalidad había declarado inconstitucional el Art. 200 del CP que establecía que en los delitos de violación, estupro, abusos deshonestos y rapto, la responsabilidad penal del sujeto activo o la pena, quedarían extinguidas por el matrimonio de la víctima con el ofensor. Consideró la Corte que se trataba de delitos de acción pública en los cuales no podía operar el perdón de la ofendida y que el bien jurídico tutelado es la libertad y la integridad sexual y no el "honor" como se desprendía de la norma impugnada[23].

En el año 2007 la Secretaría de Bienestar Social (SBS) aprobó el "Protocolo para la detección y atención integral a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial", que establece el procedimiento a seguir en las situaciones de explotación sexual comercial.

El trabajo forzoso no está tipificado en el Código Penal. El Código de Trabajo únicamente se refiere a la libertad y derecho que le asiste a todo trabajador de dar por concluido su contrato de trabajo (Arts. 76 y 83 CT).

La LPINA se refiere expresamente al derecho de las personas menores de edad a no ser reclutadas en caso de un conflicto armado (Art. 57 LPINA) y la Ley del Servicio Cívico establece que se convocará a tal servicio a los ciudadanos de entre 18 y 24 años[24].

---

[20] OIM/AECID/COMMCA/SICA: *Estudio regional sobre la normativa en relación a la trata de personas en América Central y República Dominicana y su aplicación: Guatemala*, OIM, San José, 2008, pág. 77.
[21] Ibid., pág. 66.
[22] Iniciativa que dispone aprobar Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Nº 3881 de 19 de agosto de 2008, http://www.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro3881.pdf.
[23] Corte de Constitucionalidad, Expediente 2818-2005, Diario de Centro América, Nº 51 de 15 de junio de 2006.
[24] Ley del Servicio Cívico, Decreto Nº 20-2003 de 11 de junio de 2003, publicado en el Diario de Centro América, Tomo CCLXXI, Nº 91 de 17 de junio de 2003.

Finalmente, en cuanto a la utilización de personas menores de edad para la realización de actividades ilícitas, aparte de las disposiciones generales de la LPINA, el CP únicamente sanciona la defraudación valiéndose de "un menor" (Art. 264 inc. 21 CP) y la adquisición de "objetos de procedencia sospechosa, compradas a un menor…" (Art. 485 inc. 5 CP). Se trata de disposiciones inadecuadas que no tutelan el bien jurídico lesionado con esta forma delictiva de explotación.

3 Políticas, planes y programas sobre trabajo infantil

Entre las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia, que son de carácter general, se encuentran las siguientes:

3.1. NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional a favor de la Niñez y Adolescencia 2004-2015

Elaborada por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República conjuntamente con el Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y Juventud; fue asumida como política de Estado en el año 2004[25]. Su objetivo estratégico es "garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia de Guatemala, a través de la acción coordinada entre las instituciones del Estado, con la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil, la participación de la niñez y la adolescencia, y la colaboración de la comunidad internacional".

Políticas Educativas 2008-2012

Fueron emitidas por el Ministerio de Educación y tienen como objetivo estratégico "el acceso a la educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística para los pueblos que conforman nuestro país, en el marco de la reforma educativa y los Acuerdos de Paz"[26]. Plantea 8 políticas educativas, 5 de carácter general y 3 políticas transversales.

3.2. TRABAJO INFANTIL Y TRABAJO PELIGROSO

Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Adolescencia Trabajadora (2001 – 2004)

Se encuentra en proceso de revisión y actualización.

Plan de acción Comité Técnico de Seguimiento para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Doméstico que Realizan Niños, Niñas y Adolescentes en Casa Particular[27]

Fue establecido en el año 2005. Busca la consecución de cuatro resultados —con sus correspondientes actividades— dirigidos a la sensibilizar, contar con una estrategia de atención y con

[25] Acuérdase asumir como política de Estado la Política Pública de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Acuerdo Gubernativo Nº 333-2004, Guatemala, 19 de octubre de 2004. Diario de Centro América, Tomo CCLXXV, Nº 37, Guatemala 28 de octubre de 2004.
[26] MINEDUC: Políticas Educativas 2008-2012, Ministerio de Educación de Guatemala, disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/uploads/pdf/2008-01-29_Presentacion_Politicas_Educativas_2008-2012.pdf.

medidas de protección, un sistema eficiente de monitoreo dirigido a la prevención y erradicación del trabajo infantil doméstico.

Declaración del Seminario Nacional Niñez y Adolescencia Víctima del Trabajo Infantil
El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y la Secretaría de Bienestar Social emitieron esta Declaración en el marco del Seminario realizado el 7 de agosto de 2008 en Ciudad de Guatemala. En el mismo se comprometen a, entre otros puntos, impulsar políticas integrales e interinstitucionales de erradicación del trabajo infantil en todas sus manifestaciones y a diseñar, formular e implementar un plan nacional, así como dotarlo de presupuesto.

3.3. FORMAS INCUESTIONABLEMENTE PEORES DE TRABAJO INFANTIL

Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas y Plan de Acción Estratégico (2007 – 2017)
Fue elaborado por el Grupo Interinstitucional contra la Trata de Personas, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Su objetivo general es "desarrollar un planteamiento colectivo y de consenso de la Política Pública y su Plan de Acción Estratégico, que constituya la directriz del Estado de Guatemala contra la Trata de personas y la protección integral a las víctimas".

Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial, 2001
La misión del plan consiste en "promover acciones integrales para abordar las causas y efectos de la explotación sexual comercial con el fin de detener, disminuir y erradicar esta problemática, así como de construir las condiciones ideales que permitan la vida digna para las niñas, niños y adolescentes, sin riesgo a su integridad física, moral y espiritual". Se contempló un plazo de 10 años de vigencia del Plan; sin embargo, no se aplica.

[27] Plan de acción Comité Técnico de Seguimiento para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Doméstico que Realizan Niños, Niñas y Adolescentes en Casa Particular, disponible en: http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/planguatemalafinal_1.pdf.

4 Intervenciones relevantes. Buenas prácticas

Programa Proniño

Algunas empresas telefónicas son promotoras de trabajo informal e infantil a partir de la venta de tarjetas en la calle. Recientemente se ha puesto en marcha el programa Proniño, iniciativa de acción social empresarial del Grupo Telefónica, orientada a trabajar en la erradicación del trabajo infantil en Latinoamérica. Cuenta con el apoyo de Telefónica Móviles España, por medio de la Fundación Telefónica. Se inició en el año 2001, enfocando sus esfuerzos en la educación como estrategia para romper el círculo vicioso que se establece en la pobreza y el trabajo infantil[28]. Para el año 2008 el programa esperaba beneficiar a más de 6.500 niños y niñas.

Primero aprendo

Es una iniciativa de Catholic Relief Services (CRS), en asocio con CARE Internacional Guatemala. Primero Aprendo/Gt identifica, analiza, implementa y valida buenas prácticas en el área educativa, replicándolas como experiencias demostrativas para otras áreas de Guatemala, así como para otros países de la región. Los proyectos piloto se implementan en comunidades rurales en los Departamentos de San Marcos, Baja Verapaz y El Quiché. Los criterios para la selección de las comunidades incluyen altos niveles de pobreza y pobreza extrema, bajos niveles de desarrollo humano, zonas afectadas por el conflicto armado interno, bajas tasas de matrícula escolar, altas tasas de deserción escolar y una prevalencia de niños y niñas trabajadoras[29].

Programa Educativo para el Niño, Niña y Adolescente Trabajador (PENNAT)

Lleva 14 años funcionando. Sus fundadores son educadores de la calle, que trabajan bajo la filosofía y metodología de la educación popular. Se enfocan en los mercados y áreas en las que prevalece la economía informal. PENNAT busca promover los derechos de la niñez y la adolescencia, incidir en las políticas del Estado para involucrarlo directamente a fin de que éste invierta en la educación integral de la niñez y adolescencia trabajadora de Guatemala[30].

Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Riesgo de Calle, Municipalidad de Guatemala

Las primeras acciones en el tema de atención a niñez y adolescencia en calle se iniciaron hace 22 años. Ofrecían cursos de corte y confección para las niñas y elaboración de escobones para los niños. A partir de 2004, retoma el trabajo con niñez y adolescencia en riesgo de calle,

---

[28] Proniño, programa de acción social de Telefónica, http://www.deguate.com/artman/publish/gestion_protagonistas/PRONI-O-programa-de-acci-n-social-de-TELEFONICA.shtml.
[29] Primero aprendo, proyecto educativo para la niñez trabajadora, http://www.primeroaprendo.org/perfil?idpais=GT.
[30] PENNAT, http://www.pennat.org/Nosotros.php.

coordina con el personal de la OIT en Guatemala y recibe cooperación técnica y financiera para la implementación de un programa de prevención del trabajo infantil en basura. Se inicia con los niños y niñas que trabajaban en el relleno sanitario ubicado en la zona 3. Dentro de este mismo marco se implementa un jardín infantil en la zona 21 para la atención de niños y niñas de entre 2 y 7 años de edad, de madres y padres que trabajaban en el sector informal, especialmente aquellos vinculados al sector basura.

5 Capacidad institucional de los constituyentes de la OIT

5.1. ESPACIOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Consejo de Cohesión Social

Fue creado el 21 de enero de 2008 por el Presidente Álvaro Colom. Es el brazo estratégico-programático del Poder Ejecutivo y de sus políticas y estrategias contra la pobreza y pobreza extrema. Está integrado por los Ministerios de Educación (MINEDUC), Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Energía y Minas (MEM), y por las Secretarías de Seguridad Alimentaria (SESAN) y Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP). Ha priorizado 45 municipios (identificados como los más pobres) y se proyecta que en 2009 llegue a 125. Dentro de sus programas se encuentran el de Transferencias en Efectivo Condicionadas, Bolsas Solidarias, Comedores Solidarios y Escuelas Abiertas. Ninguno de estos programas se orienta directamente hacia la prevención y erradicación del trabajo infantil, aunque inciden directamente en ellos.

Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia

Se creó mediante el Art. 85 y siguientes de la LPINA. Es la responsable de la formulación de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia. Está integrada por representantes de los diferentes sectores del Estado y ONG dedicadas al desarrollo de la niñez y adolescencia.

Mesa de Municipalización a favor de los Derechos de la Niñez y la Juventud

Foro que reúne gobiernos locales, instituciones estatales y agencias —tanto nacionales como internacionales— para coordinar actividades y compartir información. Actualmente, existen 85 municipalidades que están en proceso de elaboración de sus políticas públicas —que incluyen aspectos relacionados con niñez y juventud—, de las cuales 40 ya han sido aprobadas.

Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

Fue creada en el año 2002 en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social[31]. Es presidida por el Vicepresidente de la República e integrada por diversos ministerios y oficinas gubernamentales y no gubernamentales. Dentro de sus funciones están: generar y ser el ente rector de la política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador; propiciar la implementación de la política nacional; desarrollar análisis e incidir en la readecuación y aplicación de las normas y evacuar consultas por denuncias locales e internacionales

[31] Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Acuérdase crear la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Acuerdo Gubernativo Nº 347-2002 Guatemala, 30 de septiembre de 2002.

de trabajo infantil contra el Estado de Guatemala. Actualmente este acuerdo gubernativo se encuentra en proceso de reforma, pues se considera que adolece de varias deficiencias como la gran cantidad de instituciones que la integran[32].

Comité técnico de seguimiento para la prevención y erradicación del trabajo infantil doméstico que realizan niños, niñas y adolescentes en casa particular

Fue creado mediante Acuerdo Ministerial 24-2005, que entró en vigencia el 17 de febrero de 2005. Su objetivo es elaborar un plan de trabajo participativo del Comité.

Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y sus Delitos Conexos

Fue creada en 2007 mediante el Acuerdo Gubernativo Nº 246-2007 del 11 de junio de 2007. Anteriormente se denominaba Grupo Interinstitucional contra la Trata de Personas. Es coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y tuvo una participación activa en la elaboración de la Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas y Plan de Acción Estratégico 2007-2017. Su objeto fundamental es ser "una instancia interinstitucional de consulta, de gestión y de formulación de iniciativas e impulso de consensos para el combate de la trata de personas en armonía con el Derecho Internacional (Art. 1 del Acuerdo Gubernativo). Tiene un plazo de duración de dos años, a partir de la vigencia del Acuerdo Gubernativo, o sea aproximadamente hasta mediados de 2009, pero puede ser prorrogado por decisión del Presidente de la República.

Subcomisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial Infantil

Pertenece a la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Anteriormente se denominaba Grupo Articulador del Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes, que fue creado en al año 1999. Es coordinada por la Secretaría de Bienestar Social. Entre sus principales objetivos y logros se encuentra la elaboración del Plan Nacional, así como la planificación y ejecución de algunas actividades tendientes al cumplimiento de sus objetivos. Esta Subcomisión actualmente no está activa.

5.2. EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Mediante la LPINA se creó dentro del Ministerio de Trabajo y Previsión Social la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora (UPAT), que depende del Viceministerio de Previsión Social. La UPAT tiene por objeto ejecutar los proyectos y programas que emprenda ese Ministerio teniendo en cuenta los lineamientos que la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia establezca (Art. 94 LPINA); asimismo, debe coordinar acciones con la Inspección de Trabajo y la Dirección General de Trabajo.

Por su parte, la inspección del trabajo cuenta con la "Unidad Especial de Inspectores de Trabajo para la Atención y Supervisión de la Observancia de las Leyes de Trabajo y Previsión Social en todos Aquellos Lugares y Centros de Trabajo en donde se Tenga Conocimiento que se Encuentran Laborando Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores", en el cual laboran seis inspectores especializados en trabajo infantil.

Además, la Dirección de Previsión Social funge como Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

[32] A 11 de febrero de 2009, la propuesta para un nuevo acuerdo aún no había sido aprobada.

5.3. ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES

La Comisión Laboral del Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) aborda los temas de trabajo infantil, género, cumplimiento de la ley, salario mínimo y seguridad en el trabajo; éste último en una comisión específica: CONASO. CACIF representa a los empleadores en la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

Mediante un convenio entre CACIF y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) 100 niños trabajadores salieron del Mercado de la Terminal (el más grande del país en la ciudad capital). Para ello se conformó una comisión específica y hubo compromiso del sector empleador de absorber laboralmente a los beneficiados.

Ha habido participación de algunas empresas y éstas han desarrollado iniciativas relacionadas con el trabajo infantil, algunas de las cuales están mencionadas en las buenas prácticas. Cabe agregar que ciertas empresas propician el otorgamiento de becas de estudio, como en el Ingenio La Unión. Otro ejemplo es el de una empresa agrícola holandesa dedicada a semillas mejoradas en San Lucas Sacatepéquez: creó una fundación que formó técnicamente a jóvenes hijos de los agricultores. En el sector de vestuario y textiles se ha realizado un programa de desarrollo laboral que incluye la realización de auditorías laborales por parte de firmas internacionales, que certifican con objetividad incluyendo la no utilización de trabajo infantil.

Entre los ejemplos, se destaca la Fundación de la Caficultura para el Desarrollo Rural, que contribuye con becas escolares. Hasta 2005 habían logrado retener a 4.000 niños y niñas en el sistema educativo. Posteriormente otros 3.500 provenientes de poblaciones vulnerables de 22 comunidades. Se otorgaron en total 46.000 becas. A partir de la experiencia del Programa Escuela Rural Activa que FUNCAFÉ impulsó se benefició a 11.400 niños y niñas. En 2008 elaboró el "Diagnóstico de percepciones, conocimientos y proyecciones sobre trabajo infantil en el sector caficultor en Guatemala"[33].

5.4. ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES

Un representante de las federaciones sindicales debe formar parte de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en representación del sector trabajador, según lo contempla el Acuerdo Gubernativo Nº 347-2002, lo cual ha recaído en la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) y en la Unidad de Acción Sindical Popular (UASP).

La Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG) desempeñó un papel muy importante en el proceso de ratificación del Convenio núm. 182, al ejecutar una campaña a favor de tal ratificación e iniciar el proceso de establecer la existencia de las peores formas de trabajo infantil y su ubicación geográfica[34].

Actualmente no están involucrados en la temática de trabajo infantil, su participación en la Comisión Nacional se ha caracterizado por una alta rotación de representantes, con la consecuente dificultad de dar seguimiento a los diferentes asuntos.

---

[33] FUNCAFÉ/ANACAFÉ: *Diagnóstico de percepciones, conocimientos y proyecciones sobre trabajo infantil en el sector caficultor en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, 2008.
[34] IPEC: *Sistematización de los procesos nacionales para la determinación del trabajo infantil peligroso*, OIT, San José, 2008.

5.5. OTRAS INSTITUCIONES

Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS)

Es el órgano administrativo encargado de la formulación, coordinación y fiscalización de las políticas públicas de protección integral de la niñez y adolescencia, así como de la administración y ejecución de programas de bienestar social a favor de la familia y grupos vulnerables que lleve a cabo el Organismo Ejecutivo[35]. El papel de la SBS no ha sido tan visible respecto al trabajo infantil y trabajo peligroso, a pesar de que integra la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Se ha enfocado más en algunas de las formas incuestionablemente peores como la trata y la explotación sexual comercial. Cuenta, entre otros programas relevantes, con un programa de atención a niños, niñas y adolescentes en riesgo social.

Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)

Brinda asesoraría respecto a las políticas públicas relacionadas con el tema de la mujer y vela por el cumplimiento de los convenios internacionales en materia de derechos humanos. Pone énfasis en el trabajo de casa particular, la trata y explotación sexual comercial. Participa en la Comisión Interinstitucional para la Trata y la Explotación Sexual Comercial, en la Subcomisión contra la Explotación Sexual Comercial de la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CNNA) y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia de la Procuraduría General de la Nación (PGN)

Es el órgano encargado de garantizar la aplicación de la legislación vigente relacionada con niñez y adolescencia, de velar por que las instituciones públicas y privadas que atiendan a niños, niñas y adolescentes respeten sus derechos, de coordinar acciones con esas instituciones, de representar legalmente a esta población que se encuentre en estado de indefensión y en mayor riesgo de vulnerabilidad en los procesos de familia, penal, civil y laboral[36]. Cuenta con una serie de unidades para apoyar su trabajo. En 2008 creó la Unidad de Trata de Personas desde la cual se atienden los temas de trata, explotación sexual, mendicidad en la calle y algunos trabajos peligrosos (basura, pólvora y piedrín). Está en proceso de formación la Unidad Laboral de Niñez que le dará seguimiento a las denuncias de explotación laboral que constan en la Procuraduría y verificará los permisos laborales para las personas menores de edad[37].

División de Atención a la Niñez y Adolescencia de la Policía Nacional Civil

Pertenece a la Subdirección General de Prevención del Delito y fue creada por Acuerdo Gubernativo Nº 662-2005.

Procuraduría de Derechos Humanos

El rol de la PDH con respecto al trabajo infantil es:

a) la supervisión de las instancias del Estado en su responsabilidad
b) recibir cualquier tipo de denuncias
c) incidencia en instancias nacionales
d) relación con organismos internacionales, a partir del Informe Alternativo de Derechos Humanos de Organizaciones Sociales. En el tema de niñez se elaboran tres informes: búsqueda de niños postguerra, trata y explotación sexual e informe anual.

---

[35] Secretaría de Bienestar Social de Guatemala, http://www.sbs.gob.gt/.
[36] Procuraduría General de la Nación, http://www.pgn.gob.gt/procuraduria_de_la_ninez.html.
[37] Ibid.

Organismo Judicial

La jurisdicción laboral es competente para conocer los asuntos relacionados con trabajo infantil. Cuando son amenazados o violados los derechos de niños, niñas y adolescentes, como en algunas situaciones de trabajo infantil, de trabajo peligroso y en todas las formas incuestionablemente peores, son competentes los tribunales de la niñez y la adolescencia. Además, los Juzgados de Paz tienen atribuciones relacionadas con las solicitudes de medidas cautelares y su supervisión (Art. 98 y siguientes de la LPINA).

Ministerio Público

Cuenta con una Unidad especializada para la investigación del crimen organizado a la cual está adscrita una unidad de investigación contra la trata de personas.

6 Percepción social y participación de la sociedad civil

6.1. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El trabajo infantil no es un tema de interés para los medios de comunicación. En cuanto a la explotación sexual comercial, un análisis del monitoreo efectuado durante seis meses (desde el 1 de septiembre de 2007 hasta el 29 de febrero de 2008) a partir de la información publicada en los principales medios escritos en Guatemala (40 notas sobre explotación sexual comercial y trata), se determinó que el tema aparece principalmente cuando hay algún hecho específico que reportar y de manera esporádica aparece en las secciones de opinión y editoriales. A pesar de lo anterior, el tipo de notas y su extensión demuestran un gran desafío en términos de sensibilidad y adecuado análisis de las causas de la explotación sexual comercial en los medios[38].

6.2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Varias organizaciones de la sociedad civil desarrollan acciones dirigidas a la prevención y erradicación del trabajo infantil de manera directa o indirecta. Por ejemplo, el Centro Ecuménico de Integración Pastoral (CEIPA) presta asistencia a la niñez trabajadora en Quetzaltenango. La organización Conrado de la Cruz inició su experiencia en el tema con mujeres en áreas marginales que eran contratadas como trabajadoras de casa particular, luego enfocó su trabajo hacia a adolescentes menores de 18 años y posteriormente a niñas de menos de 14 años.

Con el apoyo de Save the Children Noruega, realizan atención directa educativa: PENNAT, EDECRI, Talita Kumi. El énfasis de estas organizaciones es la educación bilingüe intercultural, con la que se ha trabajado en Quiché, Sololá, Huehuetenango, Izabal y Chiquimula. Pro Niño y Niña Centroamericanos (PRONICE) investiga sobre situación de la niñez, entre otras acciones.

Algunas organizaciones que trabajan en torno a las formas incuestionablemente peores son: Alianza para el Desarrollo Juvenil Comunitario (ADEJUC), que cuenta con programas dirigidos a la niñez en conflicto armado; Childhope, que trabaja con niñez vulnerable, trabajadores y víctimas de guerra; y Casa Alianza[39], que trabaja con niñez que vive en la calle y brinda atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial y de trata. Además, ECPAT Guatemala, que es integrante de la Red Internacional ECPAT, contribuye a la eliminación de la

[38] IPEC: *Monitoreo participativo sobre la cobertura de la* ESC *en los periódicos*. *Informe de Guatemala*, sin publicar, San José, 2008.
[39] Si bien el trabajo de esta ONG ha sido muy importante en Guatemala, la misma dejó de operar en el mes de febrero de 2009.

explotación sexual comercial y la trata de niñas, niños y adolescentes en el país, promoviendo la vigencia y respeto a sus derechos fundamentales.

Las fuentes de financiamiento son principalmente organismos de la cooperación internacional y prevalece la dependencia hacia esos fondos. Las pautas de financiamiento externo y la mecánica con la que se manejan, ejecutan y proyectan los recursos por parte de las organizaciones nacionales deberían cambiar hacia procesos de gestión más estratégicos, eficientes y efectivos. Un indicador de institucionalidad actual de las ONG se puede ubicar en su nivel de dependencia con respecto a los recursos internacionales, pero de similar forma el nivel de efectividad de la cooperación puede medirse por el grado de oportunidad y resultado que obtiene de su "inversión".

6.3. TOLERANCIA SOCIAL FRENTE AL TRABAJO INFANTIL Y LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL

Desde el punto de vista socio-cultural, existe permisividad hacia el trabajo infantil por parte de la sociedad, la familia e inclusive las escuelas, principalmente en los pueblos indígenas pobres. En esos ámbitos el trabajo infantil es parte de la normalidad y es en exceso tolerado.

En un estudio realizado por el IPEC[40], se determinó que un número importante de personas sabe que la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes es un delito, pero en Guatemala alrededor de 14% conoce de lugares donde se da la explotación y no hace nada al respecto; son pocas las personas que denunciarían al "cliente" explotador. Entre las causas de la explotación, la mayoría de las personas considera que es la pobreza de las familias y la falta de valores morales de las víctimas o de sus familias. En Guatemala, cuanto más alto es el nivel educativo de la persona entrevistada, mayor es la culpa achacada a la familia. Asimismo, hay una tendencia a culpabilizar a las víctimas.

Esta información revela la grave aceptación generalizada hacia la explotación sexual, y es una fuente importante para la formulación de políticas y acciones para trabajar en la eliminación de las causas que perpetúan este tipo de explotación.

[40] IPEC: *Tolerancia social en la población frente al comercio sexual con personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, OIT, San José, 2006.

7 Generación de conocimiento

En los últimos diez años ha habido una producción importante de investigaciones, diagnósticos y estudios en general, que forman una base significativa de conocimientos sobre el trabajo infantil y sus peores formas.

En cuanto a la magnitud y características del trabajo infantil, como ya se ha mencionado, se cuenta con dos encuestas (ENCOVI 2000 y ENCOVI 2006) y se han realizado estudios cualitativos sobre los mismos (IPEC 2003, 2006). También se cuenta con una investigación de 2006, que presenta un acercamiento al trabajo infantil y los pueblos indígenas (IPEC).

En relación con el trabajo peligroso, se puede citar al menos los siguientes estudios: sobre el trabajo infantil y adolescente doméstico o en casa particular tanto con respecto a las características de este tipo de trabajo, como del marco jurídico (OIT 2002, 2005) y en los siguientes sectores: piedrín (OIT, 2003, 2005), brócoli (OIT, 2002, 2003), minas y canteras (OIT, 2005), coheterías (OIT, 2004, 2005), cultivo de flores (OIT, 2005), basureros (OIT, 2002). Se sistematizó el proceso para determinar los trabajos peligrosos, como parte de un estudio subregional (OIT, 2008).

En cuanto a la explotación sexual comercial, en el año 2003, OIT elaboró el primer estudio sobre el tema, con un análisis de la situación nacional. Al siguiente año, ECPAT International presentó un estudio sobre el marco legal para la protección de la niñez y adolescencia víctima de explotación sexual comercial. También, se han realizado manuales: uno dirigido periodistas (OIT, 2005) con los conceptos básicos de cómo abordar esta problemática desde una visión de derechos, y, otro para profesores y profesoras (OIT, 2004). El estudio sobre explotación sexual comercial y masculinidad (OIT, 2004), es un hito importante para la comprensión de por qué la población masculina utiliza a personas menores de edad para actividades sexuales comerciales. Asimismo, el estudio sobre tolerancia social en la población frente al comercio sexual con personas menores de edad (OIT, 2006), develó la generada "aceptación" con que se visualiza esta grave problemática. Tanto en Guatemala como en los otros países de la región. ECPAT Guatemala, ha desarrollado documentos de capacitación dirigidos a la intervención policial con niñas, niños y adolescentes víctimas o en riesgo de explotación sexual comercial, a la detección de casos de maltrato de niñez, entre otros.

En lo que respecto a la trata de personas, en el año 2008 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a petición del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA), elabora dos estudios sobre trata de personas en Guatemala y en los otros países de la región,

uno versa sobre la normativa nacional y el otro sobre las vivencias de las mujeres víctimas y la actuación de las instituciones.

Estos estudios han sido impulsados por las organizaciones nacionales e internacionales, no así por las instancias de Estado, que son las entidades encargadas de la formulación de políticas públicas. Por otro lado, hay un vacío de conocimiento importante de algunas formas incuestionablemente peores como son: esclavitud, trabajo forzoso, utilización de personas menores de edad para la realización de actividades ilícitas y la trata de personas con fines de explotación distintos a la explotación sexual comercial. La carencia de información en estas importantes áreas es de gravedad pues no significa que no existan en Guatemala, sino que se las ignora.

8 Mecanismos de medición y seguimiento

La fuente estadística de carácter oficial más reciente con la que se cuenta es la Encuesta de Condiciones de Vida 2006 del Instituto Nacional de Estadística (INE), cuyos datos aún no se han socializado ampliamente. Los datos del INE se perciben subestimados y obsoletos. Aún no hay datos específicos sobre trabajo infantil por edad, actividad, departamento y municipio. Es importante que se difunda esta información para sensibilizar sobre ellos.

En general, no se identifican mecanismos oficiales de medición y seguimiento sobre el tema, más allá del monitoreo permanente de datos sobre permanencia y deserción escolar que maneja el sistema educativo. Se considera que esta situación es sintomática y, en alguna medida, congruente con el bajo perfil público que ha tenido el tema en años recientes, pero se percibe una tendencia a mejorar.

OIT y UNICEF promovieron el "Sistema de indicadores e información para América Latina y el Caribe para el seguimiento a los compromisos internacionales en materia de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes" (DevinfoLAC) con el objeto de medir los avances y desafíos del país con respecto a los compromisos internacionales adquiridos. Sin embargo, aún éstos no se han institucionalizado para que sirvan de instrumento oficial y de observancia obligatoria por parte del Estado.

9 Conclusiones y recomendaciones. Bases para el diseño de la Hoja de Ruta

1. Los datos de la ENCOVI 2006 reflejan un aumento del número de niños, niñas y adolescentes trabajadores, algunos de los cuales están desempeñando trabajos peligrosos; tal es el caso del trabajo doméstico, que ha aumentado alrededor de seis puntos porcentuales con respecto a los reflejados en la ENCOVI 2000. Este es un dato preocupante, pues a pesar de las políticas y de las acciones realizadas en los últimos años, no se ha logrado detener el crecimiento del trabajo infantil. Si bien este aspecto está estrechamente ligado con un encarecimiento de las condiciones de vida de la población —en especial de la más vulnerable—, también es reflejo de la falta de implementación de las políticas definidas.

2. Aunque se tiene un mayor conocimiento de algunas de las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, como es la explotación sexual comercial y la trata de personas con fines de explotación sexual comercial, el sistema —tanto el Estado como la sociedad— continúa tolerando estos delitos, por lo que prima la impunidad de los explotadores y la falta de protección a las víctimas. De las otras formas incuestionablemente peores se sabe muy poco, lo cual constituye un grave vacío.

3. Sin duda alguna, la LPINA representa un avance importante para la adecuación del marco legislativo y normativo a los compromisos internacionales. En lo que respecta al trabajo infantil, también se han promulgado otros instrumentos importantes, dentro de los cuales destaca el "Reglamento para la aplicación del Convenio número 182 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación", que determina el listado de trabajos peligrosos. Sin embargo, existe una falta de aplicación generalizada de la legislación. Esto puede deberse a falta de personal capacitado, a la carencia de suficientes recursos humanos y económicos, pero sobre todo a la ausencia de una verdadera voluntad política.

4. En lo que respecta a las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, el 18 de febrero de 2009 fue aprobado en tercer debate la Iniciativa de ley 3881, que ahora es el Decreto Nº 9-2009 Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Anteriormente, la reforma del Art. 194 del Código Penal, que introducía el delito de trata de personas, fue poco aplicado por la complejidad probatoria que representaba su redacción, que era una copia casi textual de la definición de trata de personas del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, y por la falta de capacitación y sensibilización de los operadores de justicia.

5. Se han formulado políticas y planes; algunos ya no están vigentes (como el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Adolescencia Trabajadora) y otros aún lo están (como la Política Pública contra la Trata de Personas, el Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial). Sin embargo, lo común de todas estas iniciativas es su poca o nula aplicación, lo cual está estrechamente vinculado con la poca o nula actividad de las Comisiones de erradicación del trabajo infantil, de trata de personas y de explotación sexual comercial, que son las instancias encargadas, entre otros asuntos, de monitorear la aplicación de las políticas y planes. La Declaración del MINTRAB y de la Primera Dama, surgida en el Seminario sobre Trabajo Infantil (agosto de 2008), es una esperanza de que se reactive la comisión de erradicación del trabajo infantil.

6. Si bien existen algunas buenas prácticas del sector empleador y de las empresas, principalmente relacionadas con la responsabilidad social empresarial, la presencia de este sector ha sido débil en la Comisión Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil. Lo mismo se puede decir en relación con el sector trabajador, cuyas organizaciones han participado de manera esporádica.

7. Aunque ha habido una generación importante de conocimientos en la última década, en los temas de trabajo infantil, trabajo peligroso, explotación sexual comercial y, en menor medida, trata de personas con fines de explotación sexual comercial, el Estado no se ha apropiado de esta información y no se ha interesado por actualizarla y por generar aquella faltante (como en el caso de las otras formas incuestionablemente peores). La realización de la ENCOVI 2006 es una excepción.

RECOMENDACIONES

1. Reactivar la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, concluir cuanto antes la revisión del Acuerdo Gubernativo que la creó, para identificar una estructura y composición que permita la realización de reuniones, llegar a acuerdos, posibilitar la formulación de un plan nacional. Es preciso ir más allá de la formulación de otro plan nacional: debe dotarse de legitimidad, de poder vinculante para todas las instituciones del Estado, de contenido presupuestario, de plazos concretos de cumplimiento y de un sistema de monitoreo. Este plan debe incluir de manera especial los trabajos peligrosos y se debe asegurar el cumplimiento relativo al listado de trabajos peligrosos ya aprobado, o en su defecto, promover las reformas que sean necesarias para su implementación.

2. Aquellas políticas sociales generales que se relacionan de manera directa o indirecta con el trabajo infantil y sus peores formas, como es el caso del Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas, deberían incluir directamente estas problemáticas.

3. En el campo de la explotación sexual comercial y de la trata de personas, también es necesario revisar las razones por las cuales no se ha dado cumplimiento a los respectivos planes nacionales. Se deben reactivar las dos comisiones y, al igual que el punto anterior, reformar —si es preciso— su constitución con el fin de identificar aquella que permita un adecuado funcionamiento. El Estado debe dotar de legitimidad y de contenido presupuestario a estas instancias para no volver a empezar un proceso que ya se ha dado. Igualmente, la Procuraduría General de la Nación debe desempeñar su función de vigilante del cumplimiento de las responsabilidades estatales en estos campos.

4. Debe aplicarse la legislación y el "Protocolo para la detección y atención integral a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial", que ya ha sido debidamente aprobado, al igual que el "Protocolo para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas". Protocolos para otros sectores clave deben ser desarrollados para facilitar la definición y seguimiento de las responsabilidades de cada entidad frente a estas problemáticas.

5. Se requiere mayor conocimiento sobre las otras formas incuestionablemente peores con el fin de formular políticas y acciones hacia su prevención, erradicación y sanción.

6. El esfuerzo interinstitucional e interdisciplinario que requiere la prevención y erradicación del trabajo infantil y el combate de sus peores formas implica la adquisición de diferentes capacidades por parte de las y los actores. Se proponen las siguientes como referencia:
   a. De articulación, coordinación y complementación de mandatos, roles y misiones entre entes, movimientos y liderazgos estatales, civiles y comunitarios.
   b. De impulso y gestión estratégica.
   c. De manejo productivo y positivo del conflicto.
   d. De incidencia y operatividad política.
   e. De generación de movimiento social–comunitario.
   f. De formulación e implementación de políticas públicas y municipales.

   Se recomienda que en la definición de la Hoja de Ruta se incluyan mecanismos y momentos que permitan aprender desde las experiencias colectivas, favoreciendo que los espacios de encuentro y los asuntos que se aborden posean un doble propósito de impacto: cambios concretos en la realidad y adquisición de capacidades humanas e institucionales.

Bibliografía

CARE (s.f.): *Erradicando el trabajo infantil mediante la educación. Seis modelos exitosos y su guía básica*, Primero Aprendo, http://www.primeroaprendo.org/files/doc/1215469400_Ultima%20Versi%C3%B3n%20Gu%C3%ADa%20II.pdf.

Departamento de Estado (2008): *Trafficking in Persons Report*, 2008, Gobierno de los Estados Unidos de América, EUA, disponible en: http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/.

FUNCAFÉ, ANACAFÉ (2008): *Diagnóstico de percepciones, conocimientos y proyecciones sobre trabajo infantil en el sector caficultor en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=9574.

Hurtado Fernández, P. (2008): *Evaluación final* OIT/IPEC: *Proyecto prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil en Honduras, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica*, sin publicar, San José.

IPEC (2003): *Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes en Guatemala*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=6737.

_____. (2004): *Explotación Sexual Comercial y Masculinidad. Un estudio regional cualitativo con hombres de la población general*; OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=6701.

_____. (2005): *Con enfoque periodístico: Recomendaciones para comprender mejor la explotación sexual comercial de personas menores de edad*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=6684.

_____. (2005): *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil, América Central y República Dominicana*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7104.

_____. (2006): *Trabajo infantil en la agricultura: reflexiones sobre las legislaciones en América Central y República Dominicana*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7082.

_____. (2006): *Reflexiones sobre la aplicación de los Convenios de la* OIT *sobre trabajo infantil y sus peores formas*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7096.

_____. (2006): *Tolerancia social en la población frente al comercio sexual con personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=6640.

_____. (2006): *El trabajo infantil y pueblos indígenas. El caso de Guatemala*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7092.

_____. (2007): *Trabajo infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*, sin publicar, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7033.

_____. (2007): *Trabajo infantil: causa y efecto de la perpetuación de la pobreza*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7450.

_____. (2007): *Trata infantil: la respuesta de la* OIT *a través del* IPEC, OIT, Ginebra, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=6486.

_____. (2007): *Visión regional de las legislaciones de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en materia de trabajo infantil*, OIT, Segunda edición, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7081.

_____. (2008): *La acción del* IPEC *contra el trabajo infantil: avances y prioridades futuras* 2006-2007, OIT, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=7731.

_____. (2008): *Monitoreo participativo sobre la cobertura de la* ESC *en los periódicos. Informe de Guatemala*, sin publicar, San José.

_____. (2008): *Sistematización de los procesos nacionales para la determinación del trabajo infantil peligroso*, OIT, San José, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=9510

MINEDUC (s.f.): *Políticas Educativas* 2008-2012, Ministerio de Educación de Guatemala, Ciudad de Guatemala, disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/uploads/pdf/2008-01-29_Presentacion_Politicas_Educativas_2008-2012.pdf.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2007): *Plan de implementación de las recomendaciones del Libro Blanco* 2007-2010, Ciudad de Guatemala, disponible en: http://portal.oit.or.cr/index.php?option=com_staticxt&staticfile=verificacion/plan_impl_gu.pdf.

MINTRAB/INE (2008): *Un estudio en profundidad sobre la Encuesta de Condiciones de Vida* –ENCOVI– 2006, Guatemala, disponible en: http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=9573.

OIM/AECID/COMMCA/SICA (2008): *Estudio regional sobre la normativa en relación a la trata de personas en América Central y República Dominicana y su aplicación: Guatemala*, OIM, San José.

OIT (2006): *Trabajo decente en las Américas: Una agenda hemisférica*, 2006-2015. Informe del Director General presentado en la XVI Reunión Regional Americana, Brasilia: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/resenas/2006/dwork.pdf.

_____. (2008): *Guía sobre las Normas Internacionales del Trabajo*, Ginebra, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087344.pdf.

Oonk, G. (2008): *Child Labour, Trade Relations and Corporate Social Responsibility. What the European Union should do*, http://www.jussemper.org/Newsletters/Resources/ChildLabour_CSR_EU.pdf.

UNICEF (2002): *Un mundo apropiado para los niños y las niñas. Objetivos de Desarrollo para el Milenio*, Documento de sesión especial a favor de la infancia, Convención sobre los Derechos del Niño, disponible en la página web de UNICEF: http://www.unicef.org/spanish/worldfitforchildren/index_42198.html.

_____. (2007): *The State of the World's Children* 2008, Nueva York, disponible en: http://www.unicef.org/sowc08/docs/sowc08.pdf.

Villatoro, P. (2005): "Programa de transferencias monetarias condicionadas: experiencia en América Latina" en *Revista de la* CEPAL, 86, agosto.

LEGISLACIÓN, PROYECTOS DE LEY Y JURISPRUDENCIA

Acuerdo Gubernativo N° 347-2002, Guatemala, 30 de septiembre de 2002.

Acuerdo Gubernativo Nº 333-2004, Guatemala, 19 de octubre del 2004. Diario de Centro América, Tomo CCLXXV, N° 37, Guatemala, 28 de octubre de 2004.

Acuerdo Gubernativo Nº 250-2006 de 18 de mayo de 2006.

Acuerdo Ministerial N° 435 "B"-2003 de 15 de octubre de 2003.

Acuerdo Ministerial N° 154-200 de 14 de agosto de 2008, publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2008.

Código de Trabajo, Decreto Nº 330, 5 de mayo de 1961.

Congreso de la República de Guatemala, Decreto N° 14-2005 de 16 de febrero de 2005, publicado en Diario de Centro América, N° 26 de 3 de marzo de 2005.

Congreso de la República: Iniciativa que dispone aprobar Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Nº 3881, 19 de agosto de 2008, http://www.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro3881.pdf.

Corte de Constitucionalidad, Sentencia de 3 de agosto de 2004, dentro de los expedientes de inconstitucionalidad acumulados 898-2001 y 1014-2001.

Corte de Constitucionalidad, Expediente 2818-2005, Diario de Centro América, N° 51 de 15 de junio de 2006.

Decreto N° 18-2001 de 23 de mayo de 2001, publicado en el Diario de Centro América de 25 de mayo de 2001.

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto N° 27-2003 de 4 de junio de 2003.

Ley del Servicio Cívico, Decreto N° 20-2003 de 11 de junio de 2003, publicado en el Diario de Centro América, Tomo CCLXXI, N° 91 de 17 de junio de 2003.

Reglamento de Protección Laboral de la Niñez y Adolescencia Trabajadora, Acuerdo Gubernativo N° 112-2006, 7 de marzo de 2006.

Comisión Nacional para la Erradicación
del Trabajo Infantil

Organización
Internacional
del Trabajo

Banco Interamericano
de Desarrollo