

UN FUTURO SIN TRABAJO INFANTIL

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

UN FUTURO SIN TRABAJO INFANTIL

*Informe global
con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT
relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
90.^a reunión 2002

Informe I (B)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

ISBN 92-2-312416-6
ISSN 0251-3226

Primera edición 2002

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo 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.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Indice

Resumen ejecutivo.	ix
Introducción.	1
Parte I. El trabajo infantil: una imagen global y dinámica	5
1. El trabajo infantil: ¿qué es lo que debe abolirse y por qué razón?	7
Una larga tradición de la OIT en la lucha contra el trabajo infantil	7
¿Qué es lo que queremos abolir?	9
Las peores formas de trabajo infantil.	11
Nuevas actitudes frente a los niños	14
2. Magnitud y perfil del problema en 2002	15
Problemas que plantea la cuantificación del trabajo infantil.	15
Cifra actual de niños que trabajan en el mundo ...	16
Metodología para calcular las estimaciones.	17
Estimaciones globales	19
Estimaciones relativas a los niños económicamente activos	19
¿Es posible comparar las antiguas estimaciones sobre los niños trabajadores con las nuevas? ...	19
¿Qué nos indican las estimaciones sobre el problema global del trabajo infantil en la actualidad?	21
Una mejor comprensión de la estructura del problema	23
Sectores en los que trabajan niños	24
Predominio de la economía informal	24
El trabajo infantil en la agricultura	26
El trabajo infantil en la pesca	29

El trabajo infantil en la economía informal urbana: los niños de la calle	30
El trabajo infantil en el sector manufacturero: de las fábricas al trabajo a domicilio.	30
El trabajo infantil en el turismo	32
El trabajo infantil en el servicio doméstico . . .	32
El trabajo infantil en la construcción, las minas y las canteras	33
Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil	34
Formas de esclavitud infantil, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas, la condición de siervo y el trabajo forzoso u obligatorio	35
Reclutamiento forzoso de niños para su participación en conflictos armados	37
Explotación sexual con fines comerciales	39
La participación de niños en actividades ilícitas.	40
3. El trabajo infantil y las crisis del desarrollo	41
Crisis económicas y financieras	41
Países en transición	44
La pandemia del VIH/SIDA	46
Las catástrofes naturales y el trabajo infantil	48
Conflictos armados y trabajo infantil.	49
4. Comprender el problema del trabajo infantil: la base para su abolición efectiva	52
Las distintas causas actúan en diferentes niveles . .	52
La demanda de trabajo infantil	54
Cómo adopta la familia su decisión sobre el trabajo infantil	55
El cambio demográfico	57
Dinámica de padres e hijos.	58
El papel de la protección social	58
La educación y el trabajo infantil	60
Conclusión	64

Parte II. La respuesta global al trabajo infantil: de la indignación a la acción	67
1. Información de mejor calidad para una acción más enérgica.	69
La OIT y las investigaciones sobre el trabajo infantil	70
Desafíos e innovaciones respecto de la investigación	71
Vigilancia del trabajo infantil.	73
Fomento de la capacidad investigadora	74

2. Apoyo internacional a los asociados nacionales . . .	76
Marco para la acción de la Organización Internacional del Trabajo	76
Normas internacionales del trabajo y cooperación técnica: estrategias complementarias	76
El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC): un decenio de experiencia	78
Desde los programas de país a los programas de duración determinada	78
El trabajo infantil en otros programas de la OIT .	79
Incluir la cuestión del trabajo infantil como elemento importante de las estrategias de reducción de la pobreza	81
Acción internacional en pro de los derechos del niño	84
Cooperación interorganismos	84
Acción internacional en materia de educación . .	85
Acción internacional en materia de empleo de jóvenes	86
Acción internacional para combatir problemas transnacionales	87
Cooperación regional contra el trabajo infantil . .	87
3. Gobiernos nacionales en primera línea	89
El marco normativo para la abolición del trabajo infantil	89
Disposiciones institucionales para apoyar la abolición del trabajo infantil	92
El marco jurídico	93
Registro de los nacimientos	94
Prestación de servicios sociales básicos	94
4. Lucha contra el trabajo infantil:	
examen de la experiencia	97
La cooperación a la hora de adoptar medidas concretas	97
Los interlocutores sociales y la acción tripartita .	97
Cooperación tripartita	97
Negociación colectiva	99
Los empleadores y sus organizaciones	99
Organizaciones de trabajadores	103
Otros participantes en el marco de la sociedad civil	106
Buenas prácticas para la erradicación del trabajo infantil	107
Enseñanzas importantes extraídas de la lucha contra el trabajo infantil	108

Tipología de las intervenciones para eliminar el trabajo infantil	109
Sensibilización y movilización social	109
Unos sistemas educativos adecuados pueden evitar el trabajo infantil	113
Protección social destinada a prevenir el trabajo infantil	116
Rescate y reinserción	119
¿Cómo abordar el trabajo peligroso?	122
Desmovilización de niños soldados	124
Legislación, cumplimiento de la ley y vigilancia del trabajo infantil	125
¿Qué se entiende por una «asistencia eficaz»?	127
Parte III. Hacia un plan de acción para la abolición efectiva del trabajo infantil	131
1. El trabajo infantil y el Programa de Trabajo Decente.	133
2. Posible esbozo de un plan de acción.	135
Reforzar la labor del IPEC	136
Movilización	136
Investigación y políticas	137
Cooperación técnica	137
Integración de la erradicación del trabajo infantil en el Programa de Trabajo Decente de la OIT	138
Forjar asociaciones más estrechas	139
Puntos propuestos para la discusión	141
Anexos	143
1. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento	145
2. Cuadro de ratificaciones de los Convenios de la OIT núms. 138 y 182, y memorias anuales en relación con la abolición efectiva del trabajo infantil presentadas con arreglo al seguimiento de la Declaración	150
3. Lista de países que participan en el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)	156

Resumen ejecutivo

Millones de niños de todo el mundo trabajan en condiciones que son un obstáculo para su educación, su desarrollo y su porvenir. Muchos de ellos están ocupados en las peores formas de trabajo infantil que les causan daños físicos y psicológicos irreversibles e incluso ponen en peligro sus vidas. Esta situación es una violación intolerable de los derechos del niño, perpetúa la pobreza y compromete el crecimiento económico y el desarrollo equitativo. La abolición efectiva del trabajo infantil es un elemento esencial del objetivo de la Organización Internacional del Trabajo que prevé lograr un trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres.

Un futuro sin trabajo infantil, tercer informe global realizado de conformidad con el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, demuestra que la abolición del trabajo infantil se ha convertido en una causa de alcance mundial para el nuevo milenio. El informe examina las manifestaciones, siempre en evolución, del trabajo infantil en el mundo y cómo afecta de manera diferente a las niñas y a los niños; también presenta nuevos datos sobre la dimensión de este problema persistente y arroja nueva luz sobre sus causas, que son complejas y están interrelacionadas. Reseña el crecimiento del movimiento mundial contra el trabajo infantil, analizando los distintos tipos de medidas tomadas por la OIT, sus mandantes tripartitos (gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores) y otros actores en el plano local, nacional e internacional. El informe concluye enunciando propuestas para la adopción de un enfoque sustentado en tres pilares que permita reforzar la acción de la OIT en este ámbito sobre la base de la experiencia adquirida por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) tras diez años de actividad.

Un futuro sin trabajo infantil reseña la preocupación histórica de la OIT respecto de la abolición del trabajo infantil. En su primera reunión, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5). En los años siguientes, el concepto de la edad mínima de admisión al empleo fue aplicado a diferentes sectores económicos, lo que culminó con la adopción de un instrumento general, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).

La inclusión de la abolición efectiva del trabajo infantil en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el

trabajo, adoptada en 1998, puso de relieve el creciente consenso mundial respecto de que el trabajo infantil constituye una grave amenaza para el desarrollo económico y social sostenible en todas partes. La adopción unánime, el año siguiente, del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y el número sin precedentes de ratificaciones que recibió demuestran la fuerza de la voluntad política de los Estados Miembros de la OIT de afrontar, junto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y todos los interlocutores de la sociedad civil, estas formas más extremas de trabajo infantil como una cuestión de la mayor urgencia. El Convenio núm. 182 ha servido para afianzar la determinación de que es necesaria una acción inmediata con miras a combatir las peores formas de trabajo infantil, que vaya acompañada de medidas destinadas a eliminar y prevenir, a largo plazo, todas las formas de trabajo infantil.

El informe aclara los límites de la abolición del trabajo infantil. El término «trabajo infantil» no abarca todos los trabajos que realizan los niños menores de 18 años. Muchos de ellos, en el marco de circunstancias nacionales muy diferentes, realizan trabajos que son totalmente coherentes con su educación y su pleno desarrollo físico y mental¹. A partir de las disposiciones de los Convenios núms. 138 y 182, el informe define tres categorías de trabajo infantil que deben abolirse:

- 1) el trabajo realizado por un niño *cuya edad es inferior a la edad mínima* fijada en la legislación nacional para ese tipo de trabajo;
- 2) el trabajo que sea perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño, es decir, el *trabajo peligroso*, y
- 3) las *formas incuestionablemente peores de trabajo infantil* definidas internacionalmente, como la esclavitud, el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, la prostitución y la pornografía, y las actividades ilícitas.

El trabajo infantil es un fenómeno complejo y difícil de investigar. Durante muchos años, la falta de información sobre su extensión y su naturaleza fue un grave impedimento para emprender una acción efectiva al respecto. No obstante, la situación está mejorando mucho. En un nuevo entorno de apertura, muchos países llevan a cabo encuestas amplias sobre trabajo infantil. En el presente informe figuran estimaciones globales recientes de la OIT sobre el número de niños que trabajan y el número de niños ocupados en cada una de las categorías de trabajo infantil que debe ser abolida. Las estimaciones revelan varias situaciones preocupantes.

Se estima que unos 180 millones de niños de 5 a 17 años (es decir, el 73 por ciento del total de niños trabajadores) están actualmente ocupados en las peores formas de trabajo infantil, que incluyen el trabajo peligroso y las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil². Esta cifra equivale a un niño de cada ocho en el mundo. De los 171 millones de niños ocupados en trabajos peligrosos, casi dos tercios son menores de 15 años y, por lo tanto, deben ser inmediatamente apartados de esas formas de trabajo y rehabilitados de sus efectos.

Unos 67 millones de niños de 5 a 14 años están ocupados en trabajos no peligrosos que no deberían realizar debido a su edad, pero muchos más aún (111 millones) trabajan en condiciones perjudiciales para su bienestar. Entre

¹ De conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 1989, «se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad».

² Las estimaciones se refieren globalmente al número de niños que trabajaban en el año 2000.

los niños de 15 a 17 años (cuya edad es superior a la edad mínima de admisión al empleo), las estimaciones indican que 59 millones están ocupados en trabajos peligrosos. Esto representa la cifra alarmante del 42 por ciento de todos los niños trabajadores de ese grupo de edad.

Más de 8 millones de niños en el mundo entero están atrapados en las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil. Sin embargo, como destaca el informe, esta cifra debe ser considerada con mucha cautela dado que es extremadamente difícil recopilar datos sobre esas actividades ocultas o ilegales.

Por consiguiente, pese al creciente empeño y al esfuerzo de los gobiernos, de sus interlocutores sociales y de la sociedad civil para hacer frente al trabajo infantil, éste sigue siendo un problema a gran escala. Fenómenos como el tráfico de niños y el incremento de la migración de mano de obra indican que todos los países, tanto los países en desarrollo como los países en transición o los países desarrollados, están afectados en mayor o menor grado por el trabajo infantil. El número de niños ocupados en trabajos peligrosos es mucho más elevado de lo que antes se creía. El informe propone que el número y la proporción de niños trabajadores en relación con la población infantil de un país, en particular de los que están ocupados en las peores formas de trabajo infantil, se consideren indicadores esenciales del desarrollo económico y social.

Es evidente que el número de niños trabajadores describe sólo una parte de la situación dinámica general que *Un futuro sin trabajo infantil* se propone reseñar. Para entender este fenómeno complejo es necesario examinar detalladamente las características de la participación de las niñas y los niños en el trabajo, en los diferentes sectores económicos y contextos sociales. Este examen permitirá esclarecer las causas y las consecuencias de los distintos tipos de trabajo en diferentes grupos de niños (compuestos, por ejemplo, en función del sexo, la edad, la pertenencia étnica, la nutrición, la salud y la situación socioeconómica). El informe sugiere que algunas de las actividades que a primera vista parecen inofensivas pueden, de hecho, ser perjudiciales para los niños que las realizan, en particular a largo plazo. No obstante, es necesario realizar más investigaciones en este ámbito.

Independiente del sector económico en el que ocurre, y prácticamente por definición, el trabajo infantil está estrechamente vinculado a la economía informal no reglamentada, que queda en gran medida fuera del alcance de instituciones oficiales, como los servicios de inspección del trabajo. Aunque los medios de comunicación hayan tendido a concentrar la atención del público en ciertos grupos de niños trabajadores, por ejemplo, los niños de la calle, los del sector manufacturero orientado a la exportación y los que son objeto de explotación comercial sexual por turistas extranjeros, estos grupos son numéricamente minoritarios. La mayoría de los niños que trabajan, cerca del 70 por ciento, lo hacen en el sector agropecuario, por lo general en explotaciones familiares pequeñas aunque también en plantaciones agrícolas comerciales. Si bien ese tipo de trabajo en algunos casos puede resultar natural, muchos de sus aspectos — a saber, horarios largos, utilización de productos químicos tóxicos o equipos inadecuados o peligrosos — pueden ser extremadamente peligrosos. Los niños de los países en desarrollo no son los únicos que quedan expuestos a los riesgos que entraña el trabajo agrícola; el informe señala que en algunos países industrializados este sector registra el mayor número de accidentes mortales entre los menores de 18 años.

Un futuro sin trabajo infantil prosigue con el análisis del trabajo infantil en otros sectores económicos: la pesca, las manufacturas, el turismo, el servicio doméstico, la construcción, las industrias extractivas y la economía informal urbana. El informe indica los aspectos fundamentales del trabajo de los

niños exponiendo las diversas actividades que desempeñan; que las niñas y los niños realizan a menudo tareas distintas; y que en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo económico, pueden darse casos de trabajo infantil. Se señalan a la atención del lector los distintos peligros a los que están expuestos los niños en su trabajo.

Resulta muy fácil ver a ciertos niños trabajadores, por ejemplo, los niños de la calle que trabajan en la economía informal urbana. Otros, como los niños del servicio doméstico, no están a la vista del público y, por consiguiente, son particularmente vulnerables, pues están expuestos a malos tratos físicos, emocionales y sexuales. En lugar de trabajar en establecimientos del sector estructurado que producen para la exportación, la mayoría de los niños trabajan en las cadenas de suministro del sector manufacturero más duro que produce para el mercado interno, como la producción de fuegos artificiales, fósforos o barritas de incienso. Debido al aumento de la presión de la competencia se observa un aumento de la producción interna de éstos y otros bienes, lo que conlleva un aumento potencial de la explotación del trabajo infantil. Estos grupos de niños ocultos representan un desafío particular para la investigación y la acción efectiva.

Después de examinar la participación de los niños en sectores de la actividad económica que por regla general son lícitos, donde el tipo de trabajo o sus condiciones lo transforman en trabajo infantil inaceptable, el informe *Un futuro sin trabajo infantil* trata las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, que en todos los casos representan violaciones extremas de los derechos del niño. Prácticas de trabajo como el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, así como la utilización del trabajo infantil en la prostitución, la pornografía y las actividades ilícitas, por ejemplo, el tráfico de drogas, son desafortunadamente demasiado corrientes en la actualidad. Si bien es imposible conocer con cierta precisión la extensión de dichas actividades, sus evidentes efectos devastadores en los niños que las padecen son señalados cada vez con mayor frecuencia a la atención mundial.

Ningún país es inmune al trabajo infantil, ningún país está al amparo de los efectos de las perturbaciones del desarrollo, como las crisis financieras, los desastres naturales, los conflictos armados, la pandemia del VIH/SIDA, ni de las repercusiones de la transición económica y social. A pesar de que dichas crisis suelen ser de conocimiento público, aún no se comprende muy bien su repercusión en los niños y, en particular, en el trabajo infantil. El informe global explica que esos acontecimientos perturban la vida del niño y, por consiguiente, éste suele ser aún más vulnerable al trabajo infantil.

La parte I concluye con el análisis, a la luz del examen anterior, de las distintas manifestaciones del trabajo infantil y de los motivos de su existencia, estableciendo una distinción entre sus causas inmediatas, las subyacentes y las estructurales o profundas. El informe señala que la pobreza, a pesar de estar inextricablemente relacionada con el trabajo infantil, no explica de forma clara ni completa su existencia. Las diversas dimensiones de la pobreza interactúan con otros factores que, a todos los niveles, desde el caso concreto de un niño o una niña hasta la economía nacional e incluso hasta niveles superiores, determinan qué niños trabajan, qué niños van a la escuela, qué niños realizan ambas actividades o ninguna. La combinación de sistemas de protección social inadecuados con sistemas de educación de baja calidad sin muchos recursos contribuye en gran medida a perpetuar el trabajo infantil. Las incoherencias en materia de política, como la existencia de un intervalo entre la edad en que cesa la obligación escolar y la edad mínima de admisión al empleo, empeoran la situación en muchos países. Una mejor comprensión de la interrelación de las causas del trabajo infantil facilita la elaboración de estra-

tegias más eficaces para combatirlo. Actualmente se están introduciendo y poniendo en práctica estrategias de ese tipo en una escala sin precedentes.

La parte II del informe está dedicada al examen de la respuesta mundial al trabajo infantil, mediante la adopción de medidas en el plano local, nacional e internacional, centrándose en la labor realizada por los mandantes de la OIT, con el apoyo del IPEC y de otros programas de la OIT. Los gobiernos nacionales son, sin lugar a dudas, los protagonistas de la abolición del trabajo infantil. Convertir el compromiso político en cambios de política concretos respaldados por asignaciones de recursos en favor de los niños es la condición *sine qua non* para la erradicación efectiva de ese problema. Además de proporcionar el marco jurídico adecuado, los gobiernos pueden ejercer su influencia en otros sectores clave, como las estrategias para la reducción de la pobreza, entre las cuales figuran las inversiones en protección social, en servicios sociales y educación, y en apoyo a programas específicos destinados a eliminar el trabajo infantil.

Las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores son los interlocutores sociales que, en colaboración estrecha con los gobiernos, están en situación privilegiada para comprender y modificar la realidad en el lugar de trabajo, de modo que el trabajo infantil simplemente no tenga razón de ser. El informe ilustra la gama de iniciativas tomadas por dichas organizaciones en los últimos años, de las que habrá que extraer enseñanzas para la labor futura. Son particularmente prometedoras aquellas iniciativas con una fuerte participación tripartita que se hacen también extensivas a otras organizaciones de la sociedad civil.

Las asociaciones operan horizontalmente en el plano nacional, y también verticalmente pues vinculan a los actores regionales, nacionales e internacionales. *Un futuro sin trabajo infantil* demuestra que esa colaboración contribuye a crear un marco de apoyo en el cual se puedan llevar a cabo acciones efectivas para combatir el trabajo infantil dentro de los países y entre ellos. Por ejemplo, un proyecto de investigación conjunto realizado por el IPEC, el UNICEF y el Banco Mundial tiene por objeto reforzar la base de datos mundial sobre el trabajo infantil y su eliminación, así como también desarrollar la capacidad nacional para recopilar y analizar información. La cooperación internacional respecto de los derechos del niño, la educación y la reducción de la pobreza es cada vez mayor. Comienza a potenciarse la cooperación regional para combatir el tráfico y otros fenómenos transfronterizos similares que afectan a los niños. Los recientes acuerdos, destinados a eliminar el trabajo infantil en sectores enteros de actividad económica, adoptados por las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores junto con los actores nacionales, encarnan este espíritu de cooperación a todos los niveles. Estos empeños comunes señalan sin duda el camino a seguir.

En la OIT, el IPEC ha estado a la vanguardia de los esfuerzos destinados a combatir el trabajo infantil desde su creación en 1992. El programa se ha desarrollado notablemente, en particular desde el año 2000, y actualmente funciona en 75 países y cuenta con 26 países y organizaciones donantes. El IPEC, gracias a los numerosos asociados que tiene en los países, fomenta y facilita la acción práctica sobre el terreno, por ejemplo, la ratificación de convenios y los cambios subsiguientes en materia de legislación y de política, las campañas de sensibilización y movilización de la comunidad, y la creación de capacidad en las distintas instituciones encargadas de los niños y del trabajo infantil. El IPEC también apoya las intervenciones directas de los organismos gubernamentales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos de la sociedad civil destinadas a ayudar a los niños trabajadores y sus familias. Desde sus comienzos en pequeña escala durante los primeros años del programa, cuando se aplicaban y se ponían a prueba sobre una base experimental distintos enfoques del

trabajo infantil en determinados sectores industriales y zonas, el IPEC ha venido ampliando progresivamente sus actividades. Con el tiempo, se han ampliado las políticas para abarcar a un número cada vez mayor de niños y de familias en grandes zonas geográficas, sectores económicos o industriales y mediante proyectos que se ejecutan en el plano regional y subregional.

Los programas de duración determinada constituyen la última etapa de la evolución del IPEC; tienen por objeto la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en un país dentro de un plazo determinado y relativamente corto (5 a 10 años). Se trata de una empresa ambiciosa. El objetivo en los tres primeros países donde se aplican dichos programas — El Salvador, Nepal y República Unida de Tanzanía — es llegar a casi 100.000 niños.

La importante experiencia adquirida en los proyectos por el IPEC y sus asociados durante los últimos diez años no podría resumirse en el presente informe. Por ello, se citan ejemplos que ilustran los distintos métodos aplicados para abordar el trabajo infantil, a saber, la expansión de las actividades de concienciación y de la movilización social, la educación y la formación, la protección y la asistencia social, el rescate y la rehabilitación de los niños, o el seguimiento y el cumplimiento de las normas en la materia. El informe destaca importantes lecciones, como la necesidad de comprender el problema mediante investigaciones y consultas minuciosas con una amplia gama de interlocutores sociales, incluidos los niños; la necesidad de utilizar un enfoque integrado que combine la prevención con el rescate y la rehabilitación; la necesidad de aplicar alternativas económicas viables para las familias antes de que los niños sean liberados del trabajo; la importancia de la responsabilidad de los países en todos los proyectos de intervención; el papel fundamental que desempeña la educación en toda estrategia destinada a combatir el trabajo infantil; y la importancia de que los esfuerzos para combatir el trabajo infantil estén firmemente integrados en los marcos generales de la política económica y social de cada país.

La parte III del informe esboza un posible plan de acción de la OIT para combatir el trabajo infantil, que será sometido a la consideración de los mandantes de la OIT y del Consejo de Administración. Consta de tres pilares: el afianzamiento de la labor de la OIT en materia de concienciación, investigación y formulación de políticas, y cooperación técnica; la integración de la abolición efectiva del trabajo infantil en las actividades que realiza la OIT para lograr un trabajo decente para todos y el respeto universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; y el establecimiento de asociaciones más estrechas entre la OIT y otros actores para alcanzar el objetivo compartido de un mundo sin trabajo infantil.

Un futuro sin trabajo infantil demuestra que muchos de los elementos fundamentales para lograr el objetivo de la abolición efectiva del trabajo infantil ya existen y que se observan progresos. Sin embargo, aún queda mucho por hacer. La OIT insta a todos sus asociados en esta empresa a que redoblen esfuerzos, a fin de dar a los niños del mundo entero la infancia y el futuro que merecen.

Introducción

1. La abolición efectiva del trabajo infantil plantea uno de los más urgentes desafíos de nuestro tiempo. Hoy en día podemos percibir mejor la magnitud y las características del problema: de los más de 200 millones de niños trabajadores que existen en el mundo entero, se sospecha que unos 180 millones están sometidos a las «peores formas» de trabajo infantil, es decir, desempeñando aquellas actividades que según criterio unánime de la comunidad mundial son inexcusables en cualesquiera circunstancias y han de ser suprimidas sin demora. La persistencia en tal escala de esta violación de los derechos humanos básicos de los niños se cierne como una sombra sobre todos nosotros.

2. Además, conocemos mejor cuáles son los factores que determinan la existencia del trabajo infantil y cuáles son sus consecuencias. Está claro que el trabajo infantil es perjudicial para los niños, impide que puedan disfrutar de su infancia, obstaculiza su desarrollo y a veces provoca daños físicos o psicológicos que persisten durante toda su vida; también perjudica a las familias, a las comunidades y a la sociedad en su conjunto. Como resultado y como causa de pobreza, el trabajo infantil perpetúa situaciones de desfavorecimiento y exclusión social. Socava el desarrollo nacional al impedir la escolarización de los niños y el que puedan obtener los conocimientos y las aptitudes necesarios para que como adultos puedan contribuir al crecimiento económico y a la prosperidad. Mientras siga existiendo el trabajo infantil no se logrará la meta de la OIT con respecto al trabajo decente.

3. En estos últimos años el mundo entero se ha hecho consciente de la existencia del trabajo infantil, lo cual ha venido a reforzar la convicción de los países de que es preciso abolirlo. Hace poco más de un decenio era frecuente que se menospreciase el problema del trabajo infantil considerándolo como un fenómeno cultural inevitable o incluso que se negase su existencia. Hasta principios de los años noventa no se alcanzó un consenso tripartito sobre la necesidad urgente de ocuparse del trabajo infantil. Había países que se resistían a admitir que existía dentro de sus fronteras por temer que se produjesen reacciones internacionales negativas, incluso posibles sanciones comerciales. En aquellos momentos se tendía sobre todo a negar la existencia del trabajo infantil, de forma muy semejante a lo que se hiciera con respecto al trabajo forzoso¹.

Trabajo infantil: una violación a gran escala de los derechos del niño

Entender mejor el problema

Un movimiento mundial contra el trabajo infantil

¹ OIT: *Alto al Trabajo Forzoso*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 89.ª reunión, 2001.

4. Pero esta situación ha cambiado de forma definitiva ante la existencia de un movimiento mundial en el que han intervenido todos los mandantes de la OIT — gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores — así como otros muchos asociados activos en los niveles internacional, nacional y local. El término de la Guerra Fría ha creado el espacio político adecuado para discutir este problema con mayor sinceridad. Hoy en día, países en desarrollo, en transición y desarrollados están unidos por la idea común de que el trabajo infantil les afecta en diversas formas y grados, y se asocian para hacer frente al problema.

5. En el último decenio se han concertado como nunca ideas y actividades en relación con este problema, reconociéndose así el hecho de que la abolición del trabajo infantil no es una cuestión periférica sino que se encuentra en el centro del desarrollo social y económico. A lo largo de sus diez años de existencia, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) ha llegado a constituir uno de los mayores programas de cooperación técnica de la Organización. La OIT marcará el día 12 de junio de 2002 como el Día Mundial contra el Trabajo Infantil.

La erradicación efectiva del trabajo infantil: uno de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo

6. Por consiguiente, no ha de extrañar el que la abolición efectiva del trabajo infantil aparezca como uno de los cuatro principios subyacentes a los derechos fundamentales especificados por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (anexo 1), junto a las declaraciones relativas a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, y a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Esta decisión se adoptó inmediatamente después de haberse incluido este problema en el conjunto indivisible de derechos del trabajo ratificado por la Declaración de Copenhague sobre el desarrollo social².

Hitos clave en la lucha contra el trabajo infantil

7. La decisión del mundo entero de luchar contra el trabajo infantil se ha puesto de manifiesto en actividades y eventos fundamentales:

- la larga tradición de la OIT de fijación de normas y supervisión en lo relativo al trabajo infantil, que data desde la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1919, y a la que siguió la adopción como medida protectora del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138);
- el estímulo que ha supuesto la adopción en 1989 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN);
- la experiencia adquirida por los gobiernos nacionales en su trabajo con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC);
- un mayor activismo por parte de organizaciones de empleadores y de trabajadores y de organizaciones no gubernamentales (ONG) en materia de trabajo infantil;
- la adopción por unanimidad del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y la ulterior campaña en favor de su ratificación y aplicación universales;
- la designación de los Convenios núms. 138 y 182 como convenios fundamentales;
- investigaciones y actividades que han arrojado nuevas luces sobre las causas, dimensiones y medios de reducir tanto la pobreza como el trabajo infantil.

² Declaración de Copenhague sobre el desarrollo social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), Tercer compromiso, apartado i).

8. Al haberse admitido más ampliamente la existencia del problema del trabajo infantil se ha conocido y comprendido mejor cómo se le puede hacer frente y se ha extendido la determinación de actuar conjuntamente para el logro de la meta común de su eliminación.

9. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento reafirma el marco en el que los Estados Miembros deben respetar el principio de la abolición efectiva del trabajo infantil³. Como se advierte en el preámbulo de la Declaración, «con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad ... de desarrollar plenamente su potencial humano», un postulado que reviste especial importancia con respecto a los niños y al trabajo infantil.

10. Las obligaciones que establece la Declaración de la OIT tienen un carácter recíproco. Por una parte, los Estados Miembros están obligados a respetar, promover y aplicar los principios de la Declaración relativa a los derechos fundamentales en la mayor medida en que lo permitan sus recursos y habida cuenta de sus circunstancias específicas. Por otra parte, la Organización está obligada a dar asistencia a sus Miembros para el logro de esta meta. Se trata de una verdadera asociación: siempre que exista la voluntad política de suprimir el trabajo infantil, la OIT hará todo lo posible por apoyar los esfuerzos que en ese sentido realicen los Estados Miembros. Además, la advertencia de la Declaración de la OIT en el sentido de que «las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines» ha facilitado el que los países soliciten la asistencia de la Organización, en lugar de tratar de ocultar o negar cualquier problema que podría existir. Esta práctica ya se había iniciado mediante el IPEC, incluso antes de que se adoptara la Declaración.

11. La Declaración insta a la OIT a que utilice todos sus recursos constitucionales, operativos y presupuestarios en apoyo a los esfuerzos de los países. De los cuatro principios de la Declaración, el relativo a la abolición del trabajo infantil ha sido el que ha movilizado más recursos, tanto internos como externos, y, por consiguiente, el que ha permitido a la OIT dar un apoyo más sustancial. La rica experiencia acumulada por el IPEC y otros programas de la OIT, en colaboración con gran diversidad de asociados, constituye una sólida base sobre la que se pueden planificar las estrategias del futuro.

12. Como parte del seguimiento de la Declaración de la OIT, este Informe Global da una «imagen dinámica y global» en lo referente a la abolición efectiva del trabajo infantil.

13. La Parte I describe el desarrollo del movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil y plantea el alcance del principio de abolición efectiva. A continuación revisa la magnitud y características del problema del trabajo infantil en países en desarrollo, en transición y desarrollados, al tiempo que ex-

El enfoque promocional de la Declaración de la OIT

El alcance del informe global

Un problema pertinaz que afecta a todos los países

³ La Declaración de la OIT es aplicable a todos los Estados Miembros de la OIT, hayan ratificado o no los convenios relativos a las diversas categorías de principios que conciernen a los derechos fundamentales. Con arreglo al seguimiento de la Declaración, cada año se ha de redactar, bajo la responsabilidad del Director General, un informe global que se refiera sucesivamente a cada una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales. El informe global tiene por finalidad ofrecer una «imagen global y dinámica» de la situación, que sirva de base para evaluar la eficacia de la asistencia y la cooperación técnicas proporcionadas por la OIT, y como fundamento para que el Consejo de Administración de la OIT establezca las prioridades, en materia de cooperación técnica y los programas de acción para el siguiente período cuatrienal.

plora cómo este problema se ha visto agravado por diferentes crisis que han obstaculizado el desarrollo, desde el VIH/SIDA hasta ciertas catástrofes naturales. Se demuestra cómo determinados tipos de trabajo pueden poner en peligro a los niños, incluso algunos que a primera vista podrían parecer inocuos. Esta Parte I concluye poniendo de relieve los elementos fundamentales que, según nuestros conocimientos actuales, constituyen las causas del trabajo infantil que, relacionadas unas con otras y en su conjunto, hacen que este problema sea tan resistente y persistente, pese a los importantes esfuerzos realizados para su erradicación.

Un cúmulo de experiencia en actividades de lucha contra el trabajo infantil

14. La Parte II expone la experiencia cada vez mayor que se va reuniendo en materia de medidas prácticas de lucha contra el trabajo infantil. Examina la importancia crítica que tiene una buena información como base para una acción eficaz y describe el apoyo que en el nivel internacional se está dando a la lucha contra el trabajo infantil, refiriéndose también al trabajo de la OIT y, en particular, al IPEC. Tras señalar el papel fundamental desempeñado por los gobiernos nacionales demostrando su compromiso político y estableciendo un ambiente facilitador de la abolición del trabajo infantil, el informe pasa a examinar las medidas adoptadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los gobiernos y otras partes interesadas, frecuentemente con el apoyo del IPEC y de otros programas de la OIT. Se presenta una selección de ejemplos de buenas prácticas de distintas formas de intervención contra el trabajo infantil, especificándose qué lecciones importantes se han aprendido y estableciendo las bases para una evaluación de la eficacia de la asistencia de la OIT en este campo.

Prioridades para la futura cooperación técnica de la OIT

15. Para ayudar al Consejo de Administración de la OIT a determinar el orden de prioridades para la ulterior cooperación técnica, la Parte III del informe describe en líneas generales un posible plan de acción contra el trabajo infantil apoyado en tres pilares: reforzar el trabajo del IPEC, incluir el trabajo infantil como tema importante del Programa de Trabajo Decente y establecer una asociación más estrecha entre los numerosos agentes que trabajan en este campo.

16. La Parte III presenta también los temas que se proponen para su debate en la 90.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2002.

Se ha avanzado, pero no cabe la complacencia

17. El presente Informe Global sobre la abolición efectiva del trabajo infantil de acuerdo con el seguimiento de la Declaración de la OIT describe los considerables progresos realizados hacia el logro de esta meta pero también revela que aún queda mucho por hacer. Los datos que aquí se presentan dan razones más que suficientes para pensar que la OIT y sus asociados deben redoblar sus esfuerzos para crear un mundo libre del trabajo infantil.



Parte I. El trabajo infantil: una imagen global y dinámica

1. *El trabajo infantil: ¿qué es lo que debe abolirse y por qué razón?*

Una larga tradición de la OIT en la lucha contra el trabajo infantil

18. Desde su creación, la Organización Internacional del Trabajo ha incluido el problema del trabajo infantil entre sus inquietudes fundamentales¹. Durante varios decenios, las actividades de la OIT en materia de trabajo infantil se han basado sobre todo en la idea que transmiten las palabras «protección de los niños» que figuran en el Preámbulo de su Constitución. El principal instrumento de la OIT en su lucha por abolir el trabajo infantil ha sido y sigue siendo las normas del trabajo que determinan el concepto de una edad mínima para ingresar en el empleo. Este criterio responde a dos deseos: el de proteger a los niños respecto de un trabajo que interfiera con su pleno desarrollo y la búsqueda de una eficiencia económica mediante mercados de trabajo de adultos que funcionen correctamente.

19. Las primeras normas relativas a la edad mínima se relacionaban con la escolaridad². El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que se basaba en los diez instrumentos adoptados antes de la Segunda Guerra Mundial, expresa esta tradición al señalar que la edad mínima para empezar a trabajar no debe ser inferior a la edad en la que se concluye la escolaridad obligatoria. Mediante el establecimiento de este vínculo se trata de asegurar el máximo potencial del capital humano del niño, en beneficio de los propios niños, de sus familias y comunidades y del conjunto de la sociedad, aumentando la contribución que éstos pueden aportar al crecimiento económico y al desarrollo social cuando se hagan mayores.

20. Poco tiempo después de que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, señalara claramente que la eli-

Una cuestión fundamental dentro del programa de la OIT

Vínculo esencial entre edad mínima y educación

Un consenso creciente

¹ Entre los seis instrumentos adoptados en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1919, figuraban dos dedicados al trabajo infantil: el Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5), y el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6).

² Por ejemplo, el Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920 (núm. 7), el Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10), y el Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33).

minación del trabajo infantil es un elemento clave para el desarrollo social sostenible y la reducción de la pobreza, en 1996 el Consejo de Administración de la OIT aprobó la preparación de un nuevo instrumento de la OIT relativo a este tema. El objetivo de tal instrumento consistía en consolidar la idea cada vez más extendida, y en parte fomentada por la labor cada vez más intensa de la propia OIT en el marco de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)³, en el sentido de que ciertas formas del trabajo infantil exigen una acción inmediata, urgente, que permita prohibirlas y eliminarlas. Con gran interés se iniciaron los preparativos para un nuevo convenio y una nueva recomendación⁴, y a continuación se discutieron distintas ideas sobre dichos instrumentos dentro de la OIT y en otras reuniones internacionales celebradas en Amsterdam y en Oslo durante el año siguiente.

***Adopción unánime del
Convenio núm. 182: un
ritmo de ratificación sin
precedentes***

21. En 1998, la adopción por la 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento reconfirmó la abolición efectiva del trabajo infantil como uno de los principios relativos a los derechos fundamentales que deben respetar todos los Estados Miembros de la OIT, incluso si no han ratificado los convenios fundamentales⁵. En esa misma reunión de la Conferencia se iniciaron los debates sobre los nuevos instrumentos propuestos en relación con el trabajo infantil y, como se observó en la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil, los propios niños denunciaron su tratamiento en el trabajo. La adopción unánime del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y su Recomendación acompañante (núm. 190) marcó un nuevo hito en el movimiento contra el trabajo infantil. Desde entonces se ha mantenido el entusiasmo. Nunca en toda la historia de la OIT un convenio había sido ratificado con la rapidez del Convenio núm. 182 (el 1.º de febrero de 2002 se habían registrado 115 ratificaciones) (véase el anexo 2). Con estas ratificaciones se han recibido otras muchas relativas al Convenio núm. 138, que en la mencionada fecha había alcanzado un total de 116 (véase el gráfico 1 y el anexo 2).

***Rápido crecimiento del
programa de apoyo del
IPEC a los Estados
Miembros***

22. Mientras tanto se ha ido acelerando la expansión del IPEC: ahora está constituido por una coalición de casi 100 países, con 26 gobiernos y organizaciones donantes y más de 70 países con programas activos de lucha contra el trabajo infantil (véase el anexo 3). En la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2001, se inició la última novedad del IPEC: el primero de los tres programas de duración determinada sobre las peores formas de trabajo infantil⁶. Nuevos datos en los que se pone de manifiesto la amplitud que revisten las peores formas de trabajo infantil vienen a confirmar la prioridad que merecen esos programas.

23. Estos y otros hitos a lo largo del camino reflejan el serio compromiso y el denodado trabajo de numerosos grupos y personas dentro y fuera de la OIT. Estos esfuerzos forman parte de la imagen global y dinámica que se presenta

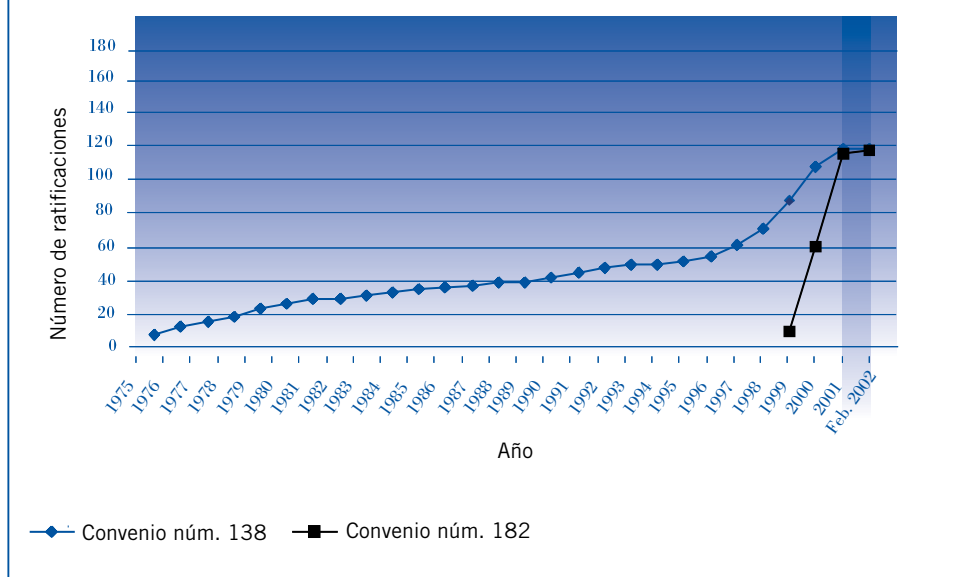
³ El IPEC se estableció en 1992 gracias a un subsidio inicial facilitado por el Gobierno de Alemania. Se basaba en los trabajos emprendidos por un anterior proyecto interdepartamental de la OIT.

⁴ OIT: *Trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira*, Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 86.^a reunión, Ginebra, 1998.

⁵ Tras la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, la OIT reclasificó el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que pocos años antes había sido considerado como una norma técnica de la OIT sobre la edad mínima para la admisión al empleo, pasando a ser un instrumento sobre derechos humanos básicos (uno de los convenios fundamentales).

⁶ Se emprendieron programas de duración determinada en El Salvador, Nepal y República Unida de Tanzania, que contaron con la asistencia financiera del Gobierno de los Estados Unidos. Se están preparando programas similares en 15 países más.

Gráfico 1. Número de ratificaciones de los Convenios núms. 138 y 182, por año (al 1.º de febrero de 2002)



en este informe. De todas formas, empezaremos por reflexionar sobre el significado del término *trabajo infantil*, cuya abolición efectiva se pide en la Declaración de la OIT.

¿Qué es lo que queremos abolir?

24. Aunque los principios de la Declaración de la OIT no corresponden exactamente a las disposiciones, más detalladas, de los convenios fundamentales de la OIT, existe un claro vínculo con esos instrumentos⁷. Los Convenios núms. 138 y 182 determinan los límites del trabajo infantil que se trata de abolir de forma efectiva.

25. La expresión *trabajo infantil* no se refiere a todos los tipos de trabajo realizados por niños de menos de 18 años de edad. Son millones los jóvenes que realizan trabajos legítimos, remunerados o no, y que son adecuados para su edad y grado de madurez. Al realizarlo aprenden a asumir responsabilidades, adquieren aptitudes, ayudan a sus familias, incrementan su bienestar y sus ingresos, y contribuyen a las economías de sus países. En el concepto de trabajo infantil no se incluyen actividades como la de ayudar, después de la escuela y realizados los deberes escolares, en los trabajos de la casa o el jardín, el cuidado de los niños o cualquier otra labor ligera. Pretender otra cosa sólo serviría para trivializar la genuina privación de infancia que sufren los millones de niños implicados en el trabajo infantil, que es el que realmente debe abolirse.

26. El trabajo infantil que se debe abolir es el que corresponde a alguna de las tres categorías siguientes:

- 1) Un trabajo realizado por un niño que **no alcance la edad mínima** especificada para el tipo de trabajo de que se trate (según determine la legislación nacional, de acuerdo con normas internacionalmente aceptadas), y que, por consiguiente, impida probablemente la educación y el pleno desarrollo del niño.

*Trabajo legítimo
realizado por niños*

*Tres categorías
de trabajo infantil
que han de erradicarse*

⁷ Este vínculo se explica en el párrafo 1, b), de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

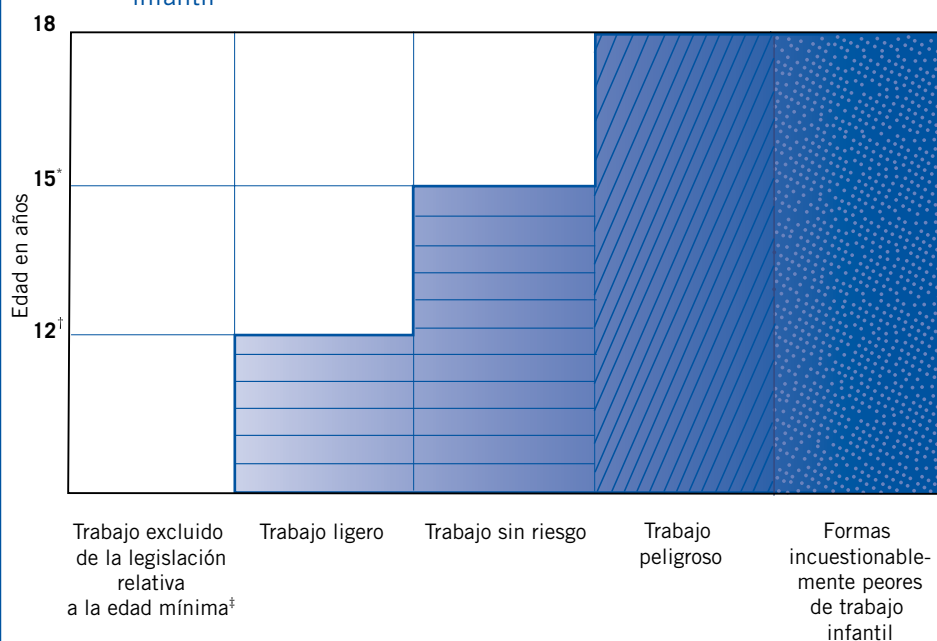
- 2) Un trabajo que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza, y que se denomina **trabajo peligroso**.
- 3) **Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil**, que internacionalmente se definen como esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, prostitución y pornografía, y actividades ilícitas.

Un compromiso universal para la erradicación efectiva

27. De acuerdo con la Declaración, la abolición de todas estas formas de trabajo infantil ha llegado a constituir la meta común de todos y cada uno de los 175 Estados Miembros de la OIT. Es, además, un objetivo de la Organización en su conjunto, que en ese mismo instrumento se compromete a asistir a sus Miembros en el cumplimiento del principio de la abolición efectiva del trabajo infantil. Este es el objetivo del IPEC. La prohibición del trabajo infantil se aplica a gran diversidad de actividades económicas y no económicas, de manera que será preciso diseñar en consecuencia las respuestas políticas. Para tomar un ejemplo extremo, las medidas encaminadas a rescatar a un niño de siete años que se está utilizando como «camello» en el tráfico de drogas tendrán poco en común con las dirigidas a prevenir que un adolescente que acude a la escuela realice algunas horas adicionales, aunque ilegales, de trabajo en una oficina.

28. El gráfico 2 ilustra las diferencias básicas entre los Convenios núms. 138 y 182. Muestra que es la interacción entre el tipo de trabajo y la edad del niño en cuestión la que determina los límites del trabajo infantil que ha de abolirse de forma efectiva.

Gráfico 2. Distinciones básicas en las normas de la OIT relativas al trabajo infantil



Zona sombreada = trabajo infantil que ha de erradicarse

* La edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo viene fijada por la legislación nacional y puede fijarse en los 14, los 15 o los 16 años.

† La edad mínima a la que puede permitirse el trabajo ligero puede fijarse en los 12 o los 13 años.

‡ Por ejemplo las tareas domésticas, el trabajo en empresas familiares y el trabajo que forma parte de la educación.

29. Ante todo conviene aclarar el concepto de edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Con el fin de abolir el trabajo infantil, la legislación nacional deberá fijar una edad mínima o las edades a las que los niños pueden empezar a realizar distintos tipos de trabajos. Dentro de ciertos límites, estas edades pueden variar en función de las circunstancias sociales y económicas del país. La edad mínima general para la admisión al empleo no debería ser inferior a la edad de terminación de la escolaridad obligatoria y no debería ser inferior a 15 años; pero 16 años es la edad mínima general a la que deben aspirar los países. Ciertos países en desarrollo pueden introducir excepciones y aplicar una edad mínima de 14 años. El trabajo infantil que es compatible con la escolarización puede permitirse a partir de los 12 años. Los niños que empiezan a trabajar cuando no han alcanzado aún la edad mínima especificada para ello se clasifican como niños trabajadores.

Edad mínima de admisión al empleo

Las peores formas de trabajo infantil

30. La adopción del Convenio núm. 182 ha contribuido a poner de relieve la urgencia con que han de tomarse medidas para eliminar de forma prioritaria las peores formas de trabajo infantil, que se definen como:

Las peores formas de trabajo infantil

- a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. (Artículo 3.)

31. Dentro de las peores formas de trabajo infantil pueden distinguirse dos categorías:

- las que en el presente informe se denominan formas «incuestionablemente» peores de trabajo infantil, a las que se hace referencia en el artículo 3, a)-c), del Convenio núm. 182 antes mencionado, formas tan fundamentalmente opuestas a los derechos humanos básicos del niño que quedan absolutamente prohibidas para todas las personas de menos de 18 años de edad, y
- los trabajos peligrosos, tal como los defina la legislación nacional, que pueden ser realizados en sectores legítimos de la actividad económica pero que, ello no obstante, son dañinos para el niño trabajador.

32. Estas peores formas de trabajo infantil constituyen violaciones a los derechos del niño que exigen medidas inmediatas para su prohibición. Por ejemplo, como han comunicado recientemente al IPEC, niños que están trabajando o que han trabajado, a veces son golpeados por sus empleadores y expuestos a daños físicos en el trabajo, se les niegan sus salarios, se les fuerza a trabajar durante largas horas y se les somete a abusos sexuales⁸.

Medidas necesarias a corto y largo plazo

⁸ IPEC: *Project document: Supporting the Time-Bound Programme on the Worst Forms of Child Labour in Tanzania* (Ginebra, OIT, 2001), subsección 1.3.4.

33. En todo caso estas peores formas de explotación de los niños ponen asimismo de relieve la necesidad de que para su prevención se adopten medidas efectivas y a largo plazo de reducción de la pobreza, así como para obtener un crecimiento económico sostenido. Es evidente que la pobreza se sitúa en el corazón mismo de este problema: es preciso atacar a la pobreza allí donde ésta crea las peores formas de trabajo infantil y donde las peores formas de trabajo infantil dan origen a la pobreza.

Prestar atención a los niños y al trabajo

34. Además, el propio concepto de las peores formas de trabajo infantil lleva a dirigir la atención hacia los niños, así como hacia el trabajo que éstos realizan. Estas formas de trabajo infantil no sólo son intrínsecamente las más dañinas, sino que, además, son las que se encomiendan a los niños más vulnerables⁹. Así pues, no siempre es fácil trazar los límites del trabajo peligroso, sobre todo cuando el daño que se está haciendo a los niños no es perceptible a corto plazo. El trabajo peligroso ya se señaló en el Convenio núm. 138 como trabajo que requería una edad mínima para la admisión de 18 años (artículo 3, 1). Su identificación como una de las peores formas de trabajo infantil da nueva urgencia a la acción dirigida a eliminarlo.

Perjuicios para el niño derivados del trabajo

35. Un determinado trabajo puede perjudicar a un niño por la tarea en sí que hay que realizar, por los instrumentos que se utilizan, por los horarios o condiciones de trabajo, o por cualquier otro factor que afecte a su desarrollo físico, mental, emocional, psicológico, moral o espiritual. Los trabajadores de menos de 18 años de edad corren riesgos de salud y seguridad superiores a los de los adultos. Hallándose en proceso de crecimiento y desarrollo, los niños son más susceptibles a los riesgos del trabajo, y su exposición al polvo, y a sustancias químicas y otras sustancias, así como a las tensiones físicas, pueden causar daños irreversibles a sus organismos en crecimiento¹⁰. Tensiones físicas crónicas sobre huesos y articulaciones en crecimiento pueden impedir el desarrollo de los mismos, causar lesiones medulares u otras deformaciones definitivas. Además, tareas que serían inocuas para niños bien alimentados y constituidos pueden dañar a otros que se encuentran en estado de malnutrición.

36. Incluso trabajos aparentemente ligeros pueden ser peligrosos para niños que se encuentran agotados tras una larga jornada laboral. La falta de madurez y de experiencia puede dar lugar a que los niños asuman o acepten riesgos que sus colegas de mayor edad sabrían evitar, y las máquinas y herramientas diseñadas pensando en el adulto no están con toda probabilidad adaptadas a las posibilidades físicas y mentales de los jóvenes. Es posible también que los niños que trabajan puedan sufrir otros efectos menos evidentes pero también debilitadores que a primera vista parezcan inocuos, como, por ejemplo, un golpe de calor que pueda producirse tras largas horas de pastoreo o una exposición a productos agroquímicos en cultivos agrícolas.

Necesidad de más datos médicos

37. En lo que respecta a los trabajadores adultos, se conocen relativamente bien los daños fisiológicos resultantes de la exposición a las distintas sustancias y procesos laborales¹¹, pero aún queda mucho por aprender en lo que respecta a los efectos a corto y a largo plazo de los distintos tipos de trabajo sobre niñas y niños de diversas edades y estados de salud¹². Es necesario adquirir esos conocimientos para poder decidir qué tipos de trabajo han de pro-

⁹ Véase, por ejemplo, OIT: *Trabajo infantil*, Informe IV (2A), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, respuesta recibida de los Estados Unidos, pág. 7.

¹⁰ V. Forastieri: *Children at work: Health and safety risks* (Ginebra, OIT, 1997), pág. 10.

¹¹ OIT: *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*, tercera edición, cuatro volúmenes (Ginebra, OIT, 1998).

¹² Puede encontrarse un ejemplo de los estudios realizados en N. Burra: *Born to Work: Child Labour in India* (Nueva Delhi, Oxford University Press, 1995).

hibirse a niños de menos de 18 años de edad y para planificar la adecuada rehabilitación de los niños que hayan sido retirados de trabajos peligrosos. Es muy posible que unos conocimientos científicos más detallados revelen que existen más formas de trabajo peligrosas para los niños de lo que siempre se había supuesto en todos los países, sean cuales fueren sus grados de desarrollo.

38. Las tasas de lesiones profesionales y mortandad revelan las consecuencias que tienen los peligros con que se enfrentan los trabajadores de menos de 18 años de edad. Las estadísticas son incompletas, pero pueden encontrarse datos a este respecto en estudios realizados en países desarrollados, donde se han examinado registros hospitalarios y se han estudiado las subvenciones concedidas con arreglo a planes de indemnización de trabajadores. En los **Estados Unidos**, la tasa de lesiones por hora de trabajo en el caso de los niños y los adolescentes casi duplica a la de los adultos. En el período 1992-1998, la tasa de mortalidad de trabajadores jóvenes en los Estados Unidos alcanzó su máximo en la agricultura, la silvicultura y la pesca, seguidas por el comercio al detalle y la construcción¹³. En una encuesta realizada en 1997-1998 entre niños de 13 a 17 años de edad en **Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia** se observaron tasas de lesiones desde el 3 hasta el 19 por ciento en los niños que trabajan antes o después de la escuela¹⁴. En **Dinamarca** se ha observado una tasa de accidentes en niños que trabajan en la agricultura superior a la hallada en otros sectores¹⁵. Varios países desarrollados, entre ellos **Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos**, han hecho referencia en sus memorias anuales presentadas en el marco del seguimiento de la Declaración a estadísticas de lesiones y fallecimientos profesionales de trabajadores de menos de 18 años de edad. La propia OIT ha realizado encuestas sobre lesiones y enfermedades de niños relacionadas con el trabajo. En un estudio realizado en 1997 en determinados países en desarrollo se observaron las siguientes tasas medias de enfermedades y lesiones entre niños y por sectores económicos: 25,6 por ciento en la construcción (34,8 por ciento en niñas); 18,1 por ciento en transporte, almacenamiento, comunicaciones; 15,9 por ciento en minería y cantería (20,8 por ciento en niñas), y 12,2 por ciento en la agricultura (15,5 por ciento en niñas)¹⁶. En todos esos sectores, menos el transporte, las tasas eran significativamente más elevadas en el caso de las niñas.

39. Si bien no se dispone de información suficiente sobre esta materia, por lo que ya sabemos es evidente que los niños y los adolescentes son particularmente susceptibles a las enfermedades, lesiones e incluso fallecimiento por trabajos peligrosos, tanto en los países en desarrollo o en transición como en los desarrollados.

Lesiones profesionales y mortandad entre los niños

¹³ P. J. Landrigan y colaboradores: «Child labor in the United States: Historical background and current crisis», en *The Mount Sinai Journal of Medicine* (Nueva York, Mt. Sinai Hospital), 1992, vol. 59, núm. 6, págs. 498-503.

¹⁴ G. L. Rafnsdóttir: *Barn- och ungdomsarbete i Norden [Child and youth work in Nordic countries]* (Copenhague, Nordic Council, 1999).

¹⁵ OIT: *Nota sobre las labores* de la Reunión tripartita sobre el logro de un desarrollo agrícola sostenible mediante la modernización de la agricultura y el empleo en una economía mundializada, Programa de Actividades Sectoriales (TMAD/2000/13), Ginebra, 18-22 de septiembre de 2000. Declaración del representante del Gobierno de Dinamarca, pág. 25.

¹⁶ K. Ashagrie: *Statistics on working children and hazardous child labour in brief* (Ginebra, OIT, 1997), cuadro 6.

Nuevas actitudes frente a los niños

Distintas maneras de percibir al niño a lo largo del tiempo y en función de las culturas

40. La idea que se tiene de los niños ha ido cambiando a lo largo del tiempo: ahora ya no se les considera tanto como objetos pasivos de la atención de los adultos, sino más bien como seres humanos individuales con sus propios derechos. Naturalmente estos conceptos sobre los niños y la infancia, lo que se permite y lo que se espera de los niños de distintas edades, grados de madurez y género, pueden variar dentro de cada país y de cada cultura y entre países y culturas; no existe un niño «universal». Así, por ejemplo, en ciertos países industrializados ni siquiera se espera que el adolescente se ocupe de sí mismo, mientras que en muchos países pobres niños muy jóvenes deben asumir considerables responsabilidades dentro de la familia¹⁷. Por supuesto, como se verá más adelante en este informe, en aquellos lugares más afectados por el VIH/SIDA números alarmantes de niños están transformándose de hecho en cabeza de familia, asumiendo la plena responsabilidad del bienestar de sus hermanos más jóvenes.

Convergencia de ideas

41. Pero en realidad, a lo largo de estos últimos años, se ha producido una evidente convergencia de las ideas acerca de la infancia, como se ha manifestado con la adopción, en 1989, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), hoy en día ratificada casi universalmente. Entre otros muchos derechos¹⁸ se reconoce «el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación» y hace suyo el concepto de la OIT de una edad mínima. Así, se confirma el reconocimiento desde siempre de la OIT de la vulnerabilidad particular del niño ante un trabajo en condiciones de explotación a causa de su impotencia en comparación con los adultos y, por consiguiente, de su incapacidad para proteger sus propios intereses¹⁹. Además, la CDN define al niño como «todo ser humano menor de 18 años de edad» y reafirma el derecho del niño a participar y a que se tomen en consideración sus opiniones en asuntos que le afectan²⁰.

¹⁷ Lo que se refleja, por ejemplo, en la forma como se consideran los derechos y responsabilidades de los niños en la Carta Africana de Derechos y Bienestar del Niño (Organización de la Unidad Africana, 1990).

¹⁸ En la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), éstos pueden agruparse en derechos a la supervivencia y al desarrollo, derechos a la protección y derechos civiles y políticos.

¹⁹ OIT: *Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 69.^a reunión, Ginebra, 1983, pág. 13.

²⁰ En R. Hart: *Children's participation: from tokenism to citizenship* (Nueva York, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño del UNICEF, 1992) se encuentra un buen resumen de la amplia literatura dedicada a la participación de los niños. La Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190), que acompaña al Convenio núm. 182, refleja el reconocimiento del derecho del niño a la participación: «Los programas de acción [...] deberían elaborarse y ponerse en práctica [...] tomando en consideración las opiniones de los niños directamente afectados por las peores formas de trabajo infantil, de sus familias y, cuando proceda, de otros grupos interesados [...]» (párrafo 2).

2. Magnitud y perfil del problema en 2002

Problemas que plantea la cuantificación del trabajo infantil

42. Para que las medidas destinadas a erradicar el trabajo infantil sean eficaces deberán adoptarse sobre la base de un profundo conocimiento de la magnitud y el perfil del problema. Al tratarse de un complejo fenómeno socioeconómico, el trabajo infantil siempre ha supuesto un desafío para los métodos convencionales de investigación. Ahora que en todo el mundo se presta atención a las peores formas de trabajo infantil, es aún más importante disponer de información fiable en la que basar la formulación de políticas y programas. Una de las principales dificultades es cuantificar e investigar a los muchos niños que trabajan en la economía informal, en domicilios privados, en empresas familiares y en actividades ilegales y ocultas. Durante mucho tiempo, la falta de métodos de cálculo fiables y de estadísticas sobre el trabajo infantil fue un grave obstáculo para su abolición efectiva. En los últimos años, la situación ha mejorado considerablemente, aunque todavía queda mucho por hacer.

Investigación: no se trata de un elemento accesorio sino de un instrumento esencial

43. Con el tiempo, la OIT ha hecho considerables progresos respecto de la asistencia que presta a los Estados Miembros y a otros asociados para recopilar y difundir información sobre el trabajo infantil al introducir nuevos métodos de investigación. Desde 1979, cuando se encargaron numerosos estudios por países en ocasión del año internacional del niño, existe un programa de investigación sobre el trabajo infantil que aporta nuevos datos mediante el cálculo, la descripción y el análisis del trabajo de los niños en diversos entornos económicos²¹. Esta tarea recibió un gran impulso en 1998 cuando se inició el Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC) en el marco del IPEC. Los mandantes de la OIT, otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, el

Progresos en la investigación sobre el trabajo infantil

²¹ Los resultados de las investigaciones recientes del IPEC están disponibles en el sitio del IPEC en la Web: www.ilo.org/public/english/standards/ipec/.

Recuadro 2.1**Recopilación de datos sobre los niños: reflexiones y desafíos**

El concepto de datos cualitativos y cuantitativos es indivisible. No es posible contar algo sin disponer primero de una definición de lo que hay que contar; por tanto, la cuestión debe comprenderse de forma cualitativa. No se pueden formular preguntas para realizar encuestas sin determinar las palabras y los conceptos que comprenderán los miembros de la comunidad, incluidos los niños. Sólo es posible interpretar correctamente las estadísticas si se comprende el contexto de su elaboración. La recopilación de datos cualitativos es particularmente importante en el caso de las peores formas de trabajo infantil, que no se pondrán de manifiesto mediante encuestas ordinarias, realizadas en el lugar de trabajo o en los domicilios, o mediante cuestionarios o instrumentos convencionales similares.

Los datos disponibles sobre los niños y sus vidas todavía no son adecuados. A menudo éstos quedan efectivamente excluidos de las estadísticas oficiales, que más bien tienden a centrarse en los adultos o en las instituciones oficiales. Por ejemplo, los niños tal vez se cuenten simplemente como miembros de las familias o como alumnos de las escuelas. Incluso cuando se dispone de datos sobre ellos, no suelen estar desglosados en función del sexo, la edad u otros conceptos, lo que permitiría comprender las diferentes situaciones y necesidades entre esos grupos. Algunas veces, varios organismos oficiales recopilan información con fines diversos, utilizando grupos de edad, métodos y períodos distintos, de modo que con frecuencia esos datos no pueden ser gestionados, compartidos o comparados de forma centralizada. Las estadísticas nacionales no suelen estar desglosadas en función de los niveles donde se planifican y ejecutan las intervenciones de los programas (por ejemplo, distritos, sectores o pueblos), y resulta difícil realizar una evaluación adecuada de las necesidades para orientar las intervenciones y evaluar su repercusión.

sector universitario, y determinados activistas, entre otros grupos, han contribuido todos a la rápida expansión de la base de conocimientos sobre el trabajo infantil²².

Cifra actual de niños que trabajan en el mundo

Según estimaciones de 1995: 250 millones

44. Según estimaciones de la OIT correspondientes a 1995, en los países en desarrollo trabajaban (es decir, eran «económicamente activos»²³) 250 millones de niños de 5 a 14 años, de los cuales al menos 120 millones trabajaban en condiciones de dedicación exclusiva. Sin duda, este dato ayudó a que el público conociera la magnitud del problema y promoviera la adopción de medidas para luchar contra tal situación²⁴. Esas estimaciones se basaron en los

²² La base de datos bibliográficos de la OIT, LABORDOC (www.ilo.org/public/english/support/lib/labordoc/), contiene aproximadamente 2.200 referencias al trabajo infantil.

²³ El concepto de «actividad económica» es amplio y abarca la mayor parte de las actividades productivas que realizan los niños — independientemente de que sean comerciales o no, remuneradas o no, de que ocupen unas horas o toda la jornada, de que sean esporádicas o regulares, de que sean legales o ilícitas — excepto las tareas que el niño realiza en su propia familia o en la escuela. Para considerar económicamente activo a un niño, éste debe haber trabajado al menos una hora de cualquier día durante un período de referencia de siete días. El concepto de niño «económicamente activo» es más bien una definición estadística que jurídica. No corresponde a la expresión «trabajo infantil» que se utiliza en relación con su erradicación.

²⁴ OIT: *Trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira*, op. cit., págs. 7 y 8; K. Ashagrie: *Statistics on working children and hazardous child labour in brief*, op. cit.

datos disponibles en ese momento, obtenidos principalmente de las respuestas a cuestionarios especiales enviados a las oficinas nacionales de estadística y a determinadas encuestas experimentales sobre el trabajo infantil, así como de estadísticas publicadas sobre población y fuerza de trabajo. Aunque ninguna de las estimaciones correspondía al número global de «niños trabajadores» (de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 138), indicaban claramente la magnitud del problema que se planteaba.

45. Ha llegado el momento de actualizar y perfeccionar las estimaciones, así como de tratar de evaluar — reconociendo las limitaciones de los datos y los métodos — el número de niños que realizan las peores formas de trabajo, a menudo oculto. Las nuevas estimaciones de que dispone ahora la OIT nos dan una imagen más actual y completa del problema del trabajo infantil en el mundo.

Nuevas estimaciones de la OIT sobre el trabajo infantil

Metodología para calcular las estimaciones

46. En una sola estimación referente a los niños económicamente activos no era posible incluir las diversas categorías y los distintos grados de intensidad del trabajo que éstos realizan; por tanto, se procedió a estimar el número de niños (menores de 18 años) que realizaban las siguientes categorías de actividad económica en el año 2000:

Ahora es posible calcular estimaciones más precisas

- niños que realizaban cualquier tipo de actividad económica, incluso durante períodos breves, y cuyo trabajo era ligero;
- niños que realizaban todos los tipos de trabajo infantil que hay que abolir²⁵;
- niños que realizaban trabajos peligrosos que, por su naturaleza o por las horas trabajadas, suponían una amenaza para su salud, seguridad o moralidad²⁶, y
- niños que realizaban las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil²⁷.

En el gráfico 3 se indica el número de niños que realizan las distintas categorías de actividades económicas, desglosado por edades.

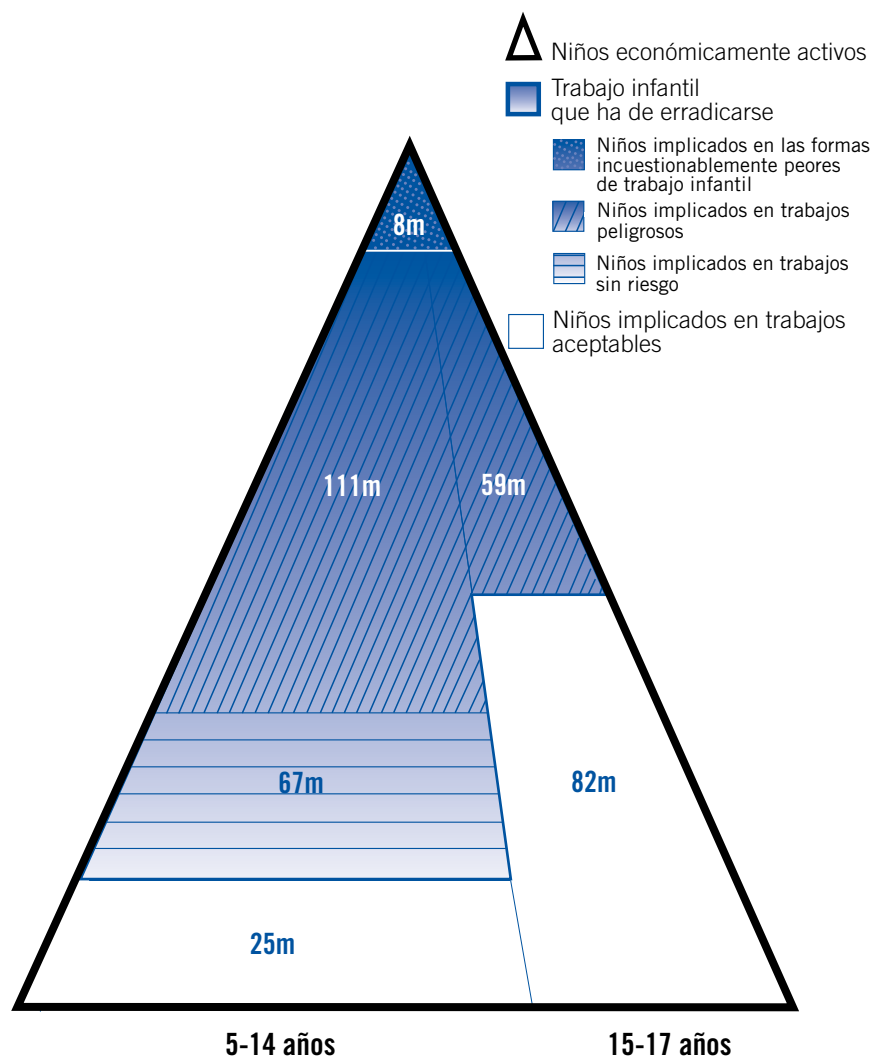
47. Para calcular el número estimado de niños que realizaban actividades económicas, en todas las categorías de trabajo infantil que hay que abolir y en trabajos peligrosos, se utilizaron diversos datos estadísticos, entre ellos, los

²⁵ De conformidad con el Convenio núm. 138 y la Recomendación núm. 146, y con el Convenio núm. 182 y la Recomendación núm. 190 de la OIT. Esta categoría incluye a todos los niños económicamente activos de 5 a 14 años, excepto los niños de 12 a 14 años que realizan exclusivamente trabajos ligeros (a saber, menos de 14 horas de trabajo por semana, a los efectos estadísticos), y todos los niños de 15 a 17 años que realizan trabajos peligrosos y otras de las peores formas de trabajo infantil (véase más adelante).

²⁶ Se incluyen en esta categoría a todos los niños de 5 a 17 años que: a) trabajan en el sector extractivo y en el de la construcción; b) trabajan en otras ocupaciones o procesos considerados peligrosos por su propia naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, y c) trabajan demasiadas horas (a efectos estadísticos, 43 horas o más, cada semana).

²⁷ Según la definición de los apartados a) a c) del artículo 3 del Convenio núm. 182: «a) todas las formas de esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes».

Gráfico 3. La pirámide de los niños que trabajan: niños implicados en las distintas categorías de actividad económica (millones)



Zona sombreada = trabajo infantil que ha de erradicarse

procedentes de encuestas del Programa SIMPOC sobre el trabajo infantil y de otras encuestas efectuadas en familias y comunidades, por ejemplo, el estudio de medición de los niveles de vida que lleva a cabo el Banco Mundial. Se recurrió a técnicas de estadística para extrapolar las series de datos nacionales. En cuanto a las peores formas de trabajo infantil, las estimaciones globales se calcularon sobre la base de la evaluación y la suma de las estimaciones nacionales y regionales existentes para cada una²⁸.

²⁸ Las estimaciones correspondientes a esta última categoría se basaron en una amplia gama de fuentes cuyos datos fueron recopilados, revisados y contrastados a fin de seleccionar los que se consideraban suficientemente fiables para incorporarlos al cálculo global. Es posible que en esas estimaciones se subestime considerablemente la cifra de niños que realizan esas formas ocultas de trabajo y, en consecuencia, debería manejarse con precaución.

Estimaciones globales

48. A continuación se indican las estimaciones globales para el año 2000:

- de una cifra estimada de 211 millones de niños de entre 5 y 14 años que realizan algún tipo de actividad económica, **186 millones se dedican al trabajo infantil que hay que abolir (con inclusión de sus peores formas)**;
- de una cifra estimada de 141 millones de niños de 15 a 17 años que realizan actividades económicas, **59 millones realizan trabajo infantil**²⁹.

49. En el cuadro 1 y en el gráfico 3 se presenta un desglose detallado de las cifras globales en función de la categoría de actividad económica y de la edad de los niños afectados.

50. Las estimaciones globales sobre los niños económicamente activos y los que realizan trabajo infantil o trabajos peligrosos se desglosan en función del sexo. Las niñas y los niños participan por igual en las actividades económicas hasta los 14 años, aunque después de esa edad aumenta la proporción de niños. La cifra de niños que realizan trabajo infantil es más elevada que la correspondiente a las niñas en ambos grupos de edad y, en particular, entre los de más edad que realizan trabajos peligrosos (véase el cuadro 2).

51. Las estimaciones disponibles sobre la participación de los niños en las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil arrojan un total global de al menos 8.400.000 niños y niñas de todas las edades. Se considera que la mayoría (dos tercios del total) está atrapada en formas de trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre, y que aproximadamente una quinta parte, alrededor de dos millones de niños, son explotados en la prostitución y la pornografía (véase el cuadro 3).

Estimaciones relativas a los niños económicamente activos

52. Sólo es posible hacer estimaciones desglosadas por grupos económicos o por regiones respecto de los niños económicamente activos. En el cuadro 4 se exponen las estimaciones correspondientes a los niños de 5 a 14 años. A falta de datos más completos sobre el trabajo infantil, esas estimaciones facilitan una cifra aproximada.

¿Es posible comparar las antiguas estimaciones sobre los niños trabajadores con las nuevas?

53. Si restamos la cifra de niños económicamente activos que hay en los países desarrollados y en transición de la cifra global estimada de 211 millones, obtendremos la cifra de 206 millones correspondiente a los países en desarrollo. Sería tentador comparar las estimaciones de 1995 con las de 2000 y, por tanto, concluir que la cifra de niños económicamente activos (de 5 a 14 años) en los países en desarrollo ha disminuido de 250 a 206 millones y que, en consecuencia, la situación debe de estar mejorando en muchos países.

54. Si bien es indudable que las estimaciones sobre los niños económicamente activos en 2000 son inferiores a las de 1995, como en ambos cálculos

Estimaciones globales

Diferencias en función del género respecto del trabajo infantil

Estimaciones desglosadas por grupos económicos o por regiones

Evolución del trabajo infantil entre 1995 y 2000

²⁹ Los niños trabajadores incluidos en el grupo de 15 a 17 años realizan las peores formas de trabajo infantil (es decir, las formas incuestionablemente peores o trabajos peligrosos) ya que rebasan la edad mínima para poder realizar todos los demás tipos de trabajo.

Cuadro 1. Cifras y porcentajes de niños que realizaban actividades económicas, trabajo infantil y las peores formas de trabajo infantil en 2000 (desglosados por edades)

	De 5 a 14 años		De 15 a 17 años		Total	
	Cifra	Porcentaje del grupo de edad	Cifra	Porcentaje del grupo de edad	Cifra	Porcentaje del grupo de edad
Niños económicamente activos, de los cuales:	210.800.000	18	140.900.000	42	351.700.000	23
Niños trabajadores, de los cuales:	186.300.000	16	59.200.000	18	245.500.000	16
■ Niños que realizan las peores formas de trabajo infantil	—	—	—	—	178.900.000	11,5
■ Niños que realizan trabajos peligrosos	111.300.000	9	59.200.000	18	170.500.000	11
■ Niños que realizan las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil	—	—	—	—	8.400.000	0,5

— No se dispone de datos.

Fuente: Estimaciones de la OIT para el 2000 y *World Population Prospects: The 2000 Revision, vol. 2. The sex and age distribution of the world population* (Naciones Unidas, Nueva York, 2001).**Cuadro 2. Porcentaje de niñas que realizan actividades económicas, trabajo infantil y trabajos peligrosos**

	De 5 a 14 años (porcentaje de niñas)	De 5 a 17 años (porcentaje de niñas)	Total (porcentaje de niñas)
Niños económicamente activos, de los cuales:	50	47	49
Niños trabajadores, de los cuales:	49	42	48
■ Niños que realizan trabajos peligrosos	47	42	45

Fuente: Estimaciones de la OIT.

Cuadro 3. Estimación del número de niños implicados en las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil

Peores formas de trabajo infantil	Cifra global de niños
Trabajo forzoso o en condiciones en servidumbre	5.700.000
Reclutamiento forzoso para participar en conflictos armados	300.000
Prostitución y pornografía ¹	1.800.000
Otras actividades ilícitas	600.000
Tráfico de niños ¹	(1.200.000)
Total	8.400.000

¹ El tráfico de niños conduce por regla general a otras de las peores formas de trabajo infantil; por consiguiente, no cabe incluir la cifra correspondiente al tráfico de niños en el cálculo del número total de niños que realizan las peores formas de trabajo infantil, ya que sería redundante.

Fuente: Estimaciones de la OIT para 2000 basadas en diversas fuentes secundarias.

se utilizaron métodos y fuentes de datos sumamente distintos, las conclusiones que cabe extraer al comparar directamente ambas cifras tienen sus límites. Cabe hacer dos afirmaciones básicas (que no son excluyentes):

- 1) La diferencia entre ambas estimaciones obedece al uso de métodos y datos distintos y más fiables para calcular las estimaciones de 2000.
- 2) La diferencia refleja una reducción real del número de niños trabajadores en el mundo.

55. No es posible determinar cuál de esas afirmaciones es más convincente para explicar la diferencia entre las estimaciones de 1995 y las de 2000. Con todo, la magnitud de la diferencia entre ambas (44 millones, es decir, una disminución de casi el 20 por ciento) tal vez indique que se ha producido efectivamente una reducción global del número de niños trabajadores durante ese período de cinco años, y permita señalar con prudente optimismo que las medidas adoptadas para luchar contra el trabajo infantil, examinadas en la parte II del presente informe, están surtiendo efecto.

Cabe abrigar cierto optimismo

¿Qué nos indican las estimaciones sobre el problema global del trabajo infantil en la actualidad?

56. El principal mérito de las nuevas estimaciones reside en que revelan la magnitud y el perfil del problema del trabajo infantil en la actualidad. Demuestran con claridad que, si bien se han logrado ciertos progresos, no hay que ser condescendientes. Aunque la finalidad del informe global no es aportar análisis detallados, cabe subrayar algunas de las principales conclusiones a las que se ha llegado tras un primer examen de las nuevas estimaciones.

Nuevas observaciones sobre el trabajo infantil

57. Primera, *el trabajo infantil sigue existiendo en gran escala*. Aunque muchos jóvenes realizan trabajos que no perjudican su pleno desarrollo, otros muchos resultan perjudicados por el trabajo infantil. Las estimaciones indican que en el mundo existen aproximadamente 186 millones de niños trabajadores de 5 a 14 años, y 59 millones entre 15 y 17 años. En promedio, un niño de cada seis entre los 5 y los 17 años puede considerarse niño trabajador³⁰.

58. Segunda, *el alcance del problema de las peores formas de trabajo infantil, en particular del trabajo peligroso, parece ser más grave de lo que se creía*. Más de dos tercios de la cifra total de niños trabajadores, es decir, uno de cada ocho niños del mundo o un total de casi 180 millones de niños, son explotados en las peores formas de trabajo infantil.

59. Tercera, es particularmente alarmante que *casi dos tercios (111 millones) de los niños que realizan trabajos peligrosos sean menores de 15 años, por lo que deberían ser liberados inmediatamente de ese tipo de tareas*. Aun así, todavía restan 59 millones de jóvenes trabajadores entre 15 y 17 años que están expuestos a riesgos en el lugar de trabajo y que necesitan urgentemente recibir protección inmediata respecto de los peligros que les rodean o ser liberados por completo de esas tareas.

60. Cuarta, *todavía existen importantes problemas respecto de la disponibilidad y la fiabilidad de los datos sobre las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil*. Aunque el cálculo de estimaciones es una buena forma de cuantificar la explotación de niños en las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, con los métodos y los datos, disponibles en la actualidad, la OIT es plenamente consciente de sus limitaciones. Es indispensable reali-

³⁰ Las cifras correspondientes a la población para efectuar este cálculo proceden de la publicación *World Population Prospects: the 2000 Revision*, vol. 2. *The sex and age distribution of the world population* (Naciones Unidas, Nueva York, 2001).

Cuadro 4. Estimaciones relativas a los niños económicamente activos (de 5 a 14 años) en 2000¹

	Número de niños económicamente activos	Porcentaje del total global (por grupo)	Porcentaje de niños económicamente activos en la población total de niños ¹
Países desarrollados (industrializados)	2.500.000	1	2
Países en transición	2.400.000	1	4
Asia y el Pacífico	127.300.000	60	19
América Latina y el Caribe	17.400.000	8	16
África Subsahariana	48.000.000	23	29
Oriente Medio y África del Norte	13.400.000	6	15
Total	211.000.000	—	16

— No se dispone de datos.

¹ Esas estimaciones están sujetas a índices de error más elevados que las estimaciones globales correspondientes, pues se dispone de pocas series de datos para su cálculo. El total de los porcentajes no es igual a 100 debido al redondeo. Los grupos corresponden a las categorías adoptadas para los indicadores clave del mercado del trabajo (ICMT) de la OIT. En 2000 había aproximadamente 1.200 millones de niños en el mundo, de los cuales la región de Asia y el Pacífico representaba el 28 por ciento y la del África Subsahariana el 7,4 por ciento.

Fuentes: Oficina de Estadística de la OIT: Los datos correspondientes a 2000 se basan en 29 encuestas nacionales de hogares; estimaciones y proyecciones de la OIT sobre la población económicamente activa, véase: www.ilo.org/public/english/bureau/stat/info/dbases.htm; y *World Population Prospects: The 2000 Revision, vol. 2. The sex and age distribution of the world population* (Naciones Unidas, Nueva York, 2001).

zar con urgencia una nueva investigación utilizando nuevos métodos, aunque siempre se tropezará con obstáculos al tratar de evaluar con precisión esas actividades esencialmente clandestinas.

61. Quinta, en cuanto al aspecto del género de las estimaciones globales, *en todos los grupos de edad los niños registran un nivel ligeramente superior al de las niñas en la realización de trabajo infantil y esa proporción aumenta con la edad*. Los varones representan un 60 por ciento de los niños de más de 12 años ocupados en trabajos peligrosos.

62. Sexta, las estimaciones desglosadas por grupos económicos o por regiones respecto de los niños económicamente activos (datos sustitutivos del trabajo infantil) señalan el lugar donde el problema es más grave. *La región de Asia y el Pacífico representa la mayor cifra absoluta de niños trabajadores (de 5 a 14 años), es decir, unos 127 millones o el 60 por ciento del total*. A continuación figura el África Subsahariana con un 23 por ciento del total. Sin embargo, *la intensidad del problema es mayor en el África Subsahariana, donde trabaja el 29 por ciento de todos los niños menores de 15 años*, en comparación con el 19 por ciento correspondiente a la región de Asia y el Pacífico. En los países en transición y en desarrollo también hay niños económicamente activos, aunque los porcentajes y las cifras absolutas son menores.

***El trabajo infantil:
un nuevo indicador
esencial del desarrollo***

63. Resulta difícil captar y transmitir la dimensión humana de esa suma de estadísticas. En un sentido muy real, no debería haber ni un solo niño que realizara trabajo infantil, en particular sus peores formas. No obstante, las estimaciones indican que el trabajo infantil sigue siendo un problema en gran escala. Sin duda hemos llegado a un momento en la historia en que la cifra absoluta de niños trabajadores y el porcentaje de niños de un determinado país que realizan trabajo infantil, en particular sus peores formas, deberían ser indicadores esenciales del desarrollo económico y social.

Una mejor comprensión de la estructura del problema

64. El número de niños trabajadores sólo proyecta una parte de la imagen. Es importante saber cuántos niños realizan los distintos tipos de trabajo en el mundo, pero para ayudarles tenemos que saber dónde están, qué requisitos les impone su trabajo y cómo les afecta.

65. En contra de la opinión popular, el trabajo infantil no se circunscribe a los países pobres o en desarrollo, sino que existe, con mayor o menor intensidad, en todos los países. Las nuevas estimaciones de la OIT indican que en los países desarrollados casi el 3 por ciento de los niños de 10 a 14 años son económicamente activos, y en los países en transición esa cifra rebasa el 4 por ciento (véase el cuadro 4). En el examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT correspondiente a 2002, al menos cinco gobiernos de países desarrollados reconocieron que sospechaban que en su país existía como mínimo una de las peores formas de trabajo infantil³¹. Es evidente que el desarrollo económico no conlleva automáticamente la desaparición del trabajo infantil, como se supone con demasiada frecuencia. Con todo, el problema es más grave en los países en desarrollo.

66. La percepción que tiene el público de los lugares donde trabajan los niños puede distorsionarse con facilidad si la información se trata de forma irregular en los medios de comunicación y en otros medios de difusión de datos. Por ejemplo, en los textos y en las actividades de promoción se ha prestado mucha atención a la participación de niños en actividades manufactureras orientadas a la exportación, así como en actividades internacionales como el turismo sexual. No obstante, se estima que tan sólo el 5 por ciento de los niños trabajadores realiza actividades relacionadas con la exportación en el sector estructurado³²; y en la explotación sexual de los niños predominan más bien los clientes locales que los extranjeros³³.

67. También es importante recordar que la participación de los niños en el mercado laboral no es en absoluto estática sino que evoluciona constantemente. Cada niño sigue un ciclo de incorporación/abandono respecto de la escuela o el trabajo, o realiza distintos tipos de trabajo con distintos grados de intensidad en función, por ejemplo, de las estaciones, de las necesidades inmediatas de dinero en efectivo que tiene la familia o del lugar donde se estima que existen oportunidades de obtener ingresos. A escala macroeconómica, el mercado de trabajo infantil está en permanente evolución tanto en el contexto de la globalización como de los cambios demográficos y de actitud. Se sabe por experiencia que el trabajo infantil es un problema muy persistente: su abolición en un sector económico puede ir acompañada por su reaparición en otro, y no ha sido posible erradicarlo por completo en ninguno de ellos.

El problema se plantea, con mayor o menor intensidad, en todos los países

El público recibe imágenes distorsionadas del problema

Se trata de un problema muy persistente

³¹ En la introducción al examen correspondiente a 2002 de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración, los Expertos Consejeros señalaron que «la modernización de los altos ingresos *per cápita* no conlleva la desaparición de todas las formas de trabajo infantil». Véase OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (denominado en adelante: OIT, examen anual con arreglo a la Declaración), Parte I, *Introducción de los Expertos Consejeros de la OIT en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales*, documento del Consejo de Administración GB.283/3/1 (Ginebra, 2002), pág. 34.

³² S. L. Bachman: «A new economics of child labour: Searching for answers behind the headlines», en *Journal of International Affairs* (Nueva York), vol. 53, núm. 2 (primavera de 2000), págs. 545-572.

³³ L. L. Lim (director de la publicación): *The sex sector: The economic and social bases of prostitution in South-East-Asian* (Ginebra, OIT, 1998).

68. El presente examen de los principales tipos de trabajo que realizan actualmente los niños en el mundo nos ayuda a comprender mejor la información — «quién, qué y dónde» — que respalda el principio de la abolición efectiva del trabajo infantil. No se trata de dar una amplia visión general del trabajo infantil en el mundo de hoy, sino de ofrecer imágenes instantáneas de las distintas manifestaciones del problema a fin de sentar las bases para proceder, en la parte II, a un examen de las medidas adoptadas para luchar contra el trabajo infantil.

69. El examen comienza con una revisión de la participación de los niños en los sectores lícitos de actividad económica, donde la actividad en sí no es ilegal, aunque el tipo de trabajo, las condiciones en las que éstos lo realizan o la edad de esos niños pueden indicar que son víctimas del trabajo infantil e incluso de sus peores formas, debido a los peligros a los que están expuestos. A continuación se estudian las formas de trabajo infantil que, por su propia naturaleza, se consideran peores.

Sectores en los que trabajan niños

La mayor parte de los niños trabaja en el sector agropecuario

70. Algunas encuestas realizadas en países en desarrollo revelan que la gran mayoría (70 por ciento) de los niños que trabajan (es decir, económicamente activos) se dedica a la agricultura, la pesca, la caza y la silvicultura³⁴, menos del 9 por ciento se dedica a las manufacturas, y el mismo porcentaje se dedica al comercio mayorista o minorista, o bien trabaja en restaurantes u hoteles. A estas actividades le siguen en importancia los servicios comunitarios, sociales y personales, incluido el trabajo doméstico (6,5 por ciento), el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones (4 por ciento). Un 3 por ciento de niños trabaja en la construcción y la explotación de minas y canteras (véase el gráfico 4).

El conocimiento de sus pormenores permitirá poner en claro el problema del trabajo infantil

71. No obstante, cabe formular algunas preguntas sobre esas cifras globales. Por ejemplo, ¿qué tipo de actividades realizan exactamente los niños en esos sectores? ¿Cuántos niños y, entre ellos, cuántos niños y cuántas niñas corren el riesgo de sufrir daños físicos o de otra índole en su trabajo, y qué tipo de daño? ¿Es el trabajo que se realiza en minas y canteras (considerado un sector peligroso) necesariamente más perjudicial que el que se realiza en la agricultura? ¿Cuántos niños trabajan a dedicación completa o combinan su actividad económica con la escuela, y cuántos menoscaban su educación a causa de su trabajo? ¿Qué diferencias de género y de edad se registran en la participación en los distintos tipos de trabajo? ¿Obedecen esas diferencias a razones de etnia, de raza, de clase o de pertenencia a otro grupo social? Sólo cuando podamos examinar esos detalles estaremos en condiciones de entender realmente las fuerzas dinámicas que se mueven tras el trabajo infantil que tratamos de abolir y sabremos qué hacer para alcanzar ese objetivo.

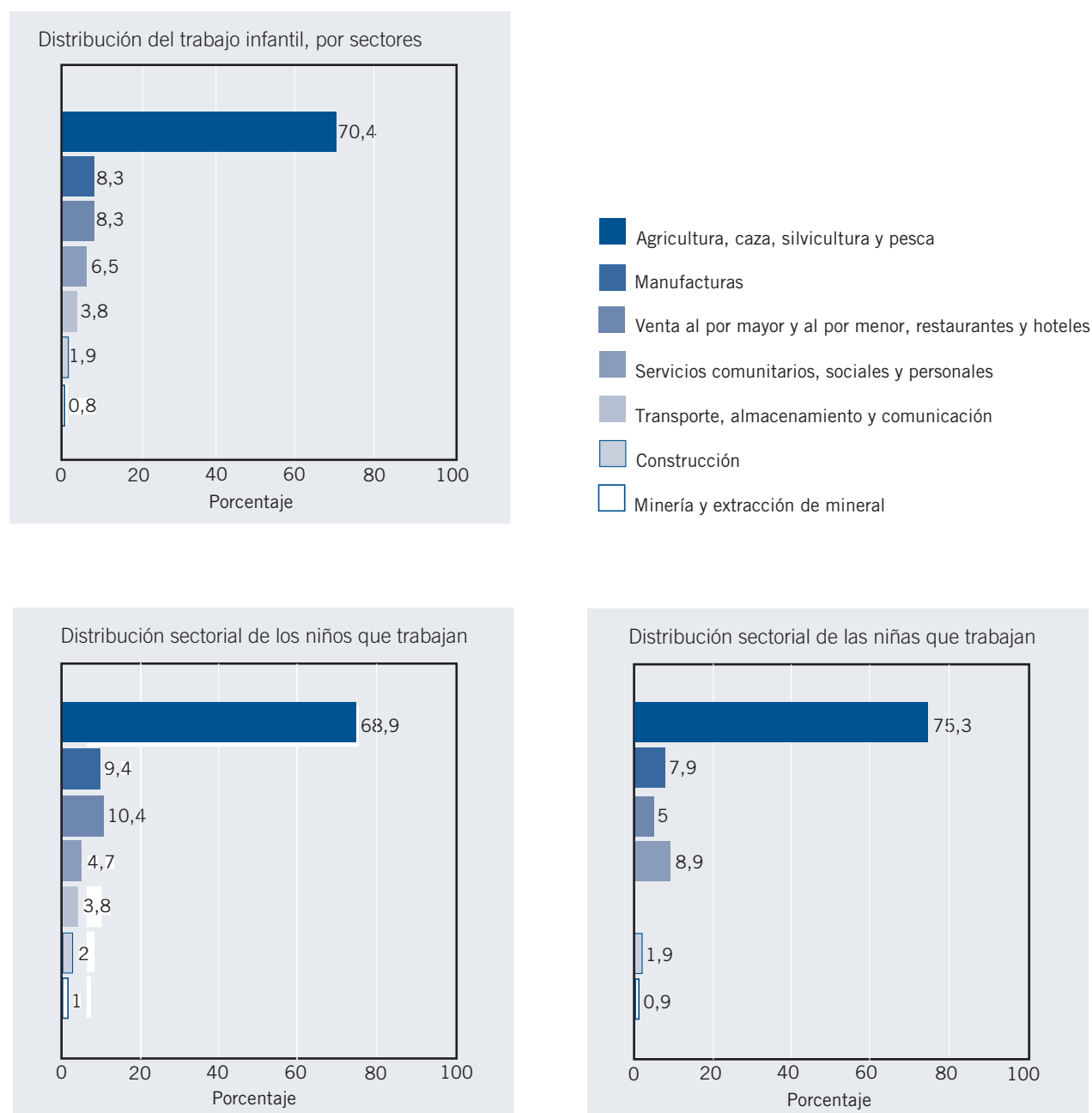
Predominio de la economía informal

La economía informal registra el porcentaje más elevado de trabajo infantil

72. La economía informal es un sector de actividad económica que está surgiendo en los países en desarrollo y en transición y también en algunos países desarrollados. Abarca «un grupo cada vez más numeroso y diverso de empresas y trabajadores tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal [...] y tienen en común una importante característica: no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario [...] los trabajado-

³⁴ K. Ashagrie: *Statistics on working children*, op. cit.

Gráfico 4. Distribución del trabajo infantil, por sectores



res y empresarios informales se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad»³⁵. La economía informal registra con creces el número más elevado de niños trabajadores, afecta a todos los sectores económicos y puede estar estrechamente vinculada a la producción del sector estructurado. Por

³⁵ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

ejemplo, en la agricultura, algunas plantaciones comerciales extremadamente organizadas pueden contratar una parte de la producción a pequeñas explotaciones agropecuarias familiares. En el sector manufacturero, la fábrica de una multinacional o de una empresa nacional puede utilizar partes o materiales obtenidos en pequeños talleres o mediante subcontratos a familias que trabajan a domicilio.

73. Las microempresas y las pequeñas empresas se caracterizan por tener un entorno de trabajo informal, condiciones poco seguras, mano de obra barata (a veces gratuita) que incluye a los niños, y productividad y beneficios respecto de las inversiones relativamente bajos. Cuando determinadas actividades, por ejemplo, la minería, la pesca y el trabajo de montaje y producción en los hogares, no están reglamentadas ni sujetas a cargas fiscales y no prevén el reconocimiento de una relación de empleo, cabe considerar que los niños trabajan en la economía informal. La preponderancia del trabajo infantil en la economía informal, que queda fuera del alcance de la mayoría de las instituciones oficiales, en países con todo tipo de niveles de ingresos, es uno de los principales problemas que entorpece su abolición efectiva³⁶.

74. También cabe definir como informales muchos otros aspectos de las vidas de las personas pobres, además de la actividad económica, lo que viene a empeorar, por consiguiente, su situación global de pobreza y vulnerabilidad. Es posible que esas personas no tengan tierras o derechos de propiedad, no estén inscritas como ciudadanos y no tengan acceso a la protección social oficial, a los recursos jurídicos o, entre otros, a los servicios financieros. Los hogares donde el cabeza de familia es una mujer o un niño son los menos estables. Aunque en el sector informal existen redes de seguridad, a menudo distan mucho de ser adecuadas y son menos fiables en las zonas urbanas que en las rurales. Las familias urbanas tienden a compartir menos bienes con los demás, por lo que dependen más de los puestos de trabajo para obtener sus ingresos³⁷. En esas condiciones, el riesgo de que se obligue a los niños a realizar actividades generadoras de ingresos es evidente.

El trabajo infantil en la agricultura

Los niños realizan distintos tipos de trabajo

75. El sector agrícola abarca a la mayor parte de los pobres del mundo que trabajan largas horas por salarios miserables y en condiciones peligrosas y difíciles³⁸. A muchos trabajadores agrícolas adultos del mundo se les niega el derecho de libertad sindical y de asociación, y el de negociación colectiva³⁹. El trabajo que realizan los niños es sumamente diverso: abarca desde períodos breves de trabajo ligero después de la escuela a largas horas de arduo trabajo, tal vez con productos químicos y procesos peligrosos, tanto en actividades orientadas a la subsistencia como en la producción comercial.

³⁶ Por ejemplo el Gobierno de Bélgica, en su memoria anual de 2002 con arreglo al seguimiento de la Declaración, indica que podría estimar con razón que el trabajo infantil va desapareciendo de las redes económicas legales. Sólo en la economía «sumergida», que opera en la clandestinidad y al margen de la ley, existe el riesgo de que haya trabajo infantil. Incluso en la industria alimentaria, el sector de la hotelería y la restauración, los talleres de manufacturas, las actividades vinculadas a la prostitución y, en menor grado, en la agricultura y la horticultura.

³⁷ S. F. Rashid: «The urban poor in Dhaka City: Their struggles and coping strategies during the floods of 1998», en *Disasters* (Oxford, Blackwells, 2000), vol. 24, núm. 3, págs. 240-253.

³⁸ OIT: Nota sobre las labores de la Reunión tripartita sobre el logro de un desarrollo agrícola sostenible mediante la modernización de la agricultura y el empleo en una economía mundializada (Ginebra, 2000), pág. 3.

³⁹ OIT: *Su voz en el trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

76. Aunque en muchos países la participación de los niños en la agricultura puede ser en efecto una parte normal y útil de su socialización, donde adquieren conocimientos técnicos para el futuro, con frecuencia la realidad de ese trabajo es dura. La experiencia adquirida en la **India** indica que la combinación de nutrición deficiente y trabajo agrícola durante la infancia causa raquitismo, enfermedad que posteriormente dificulta el aprendizaje⁴⁰. En **Filipinas** se ha demostrado que el cultivo de frutas y hortalizas en explotaciones agrícolas familiares es una ocupación peligrosa para los niños, ya que están expuestos a contraer infecciones procedentes de la tierra y el agua, utilizan pesados toneles para regar y no llevan ropa que les proteja⁴¹. La elaboración de productos agrícolas también entraña riesgos. Al pelar, cortar y clasificar anacardos, por ejemplo, los niños se exponen a sufrir cortes e irritaciones en la piel, así como a sentir fatiga y dolor al tener que permanecer sentados o de pie durante mucho tiempo.

77. Las funciones vinculadas al género son importantes al determinar el tipo de trabajo que desempeñarán los niños en la agricultura. Tanto los niños varones como las niñas contribuyen por regla general a las tareas de las mujeres adultas, aunque es posible que se les asignen distintas labores en función del grado de esfuerzo. En la zona rural de **Bangladesh**, las niñas comienzan a trabajar antes y, a causa de las labores domésticas, trabajan más horas que los niños. El número de niños varones y niñas que componen una familia y su orden de nacimiento es también uno de los factores que se tienen en cuenta. Por ejemplo, en la zona rural Tonga, en **Zimbabwe**, ambos ayudan a las mujeres en las tareas domésticas. Muchas de las labores agrícolas se consideran trabajo de mujeres, aunque si éstas no tienen hijas pueden ayudarles en los campos sus hijos hasta que cumplan diez años⁴².

78. El trabajo de los niños en la agricultura con demasiada frecuencia va aparejado a la servidumbre por deudas, una de las peores formas de trabajo infantil. Las familias sumidas en la mayor pobreza cuyas tierras, de tener alguna, no bastan para cubrir sus necesidades de subsistencia pueden verse rápidamente endeudadas con los terratenientes o con terceros. A los padres o tutores no les queda más remedio que ofrecer a sus hijos en servidumbre para que realicen labores agrícolas o domésticas a fin de reembolsar la deuda⁴³.

79. El trabajo infantil suele adquirir graves proporciones en la agricultura comercial, vinculada a los mercados globales de algodón, cacao, café, caucho, sisal, té y otros productos básicos. Los niños pueden representar una parte considerable de la fuerza de trabajo de la agricultura comercial. Estudios realizados en el **Brasil**, **Kenya** y **México** han revelado que entre el 25 y el 30 por ciento de la fuerza de trabajo total empleada en la producción de diversos productos básicos estaba constituido por niños menores de 15 años⁴⁴. Re-

Trabajo peligroso en el sector agropecuario

Diferencias en función del género y de la edad

Servidumbre por deudas: una de las peores formas de trabajo infantil

El trabajo infantil en las plantaciones

⁴⁰ K. Satyanarayana, T. Prasanna Krishna y B. S. Narasinga Rao: «Effect of early childhood undernutrition and child labour on growth and adult nutritional status of rural Indian boys around Hyderabad», en *Human Nutrition: Clinical Nutrition*, 1986, Nº 40 C, págs. 131-139.

⁴¹ IPEC: *Defining hazardous undertakings for young workers below 18 years of age: A country report* (Manila, OIT, 1997).

⁴² P. Reynolds: *Dance civet cat: child labour in the Zambezi Valley* (Londres, Zed Books, 1991), págs. 61 y 122-124.

⁴³ OIT: *Alto al trabajo forzoso*, op. cit.

⁴⁴ OIT: *Un desarrollo agrícola sostenible en una economía mundializada*, Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre el logro de un desarrollo agrícola sostenible mediante la modernización de la agricultura y el empleo en una economía mundializada, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, 2000); IPEC: *Child labour in commercial agriculture in Africa*. Seminario técnico sobre el trabajo infantil en la agricultura comercial en África, Dar es-Salam, República Unida de Tanzania, 27 a 30 de agosto de 1996 (Ginebra, 1997), págs. 6 y 8.

Recuerdo 2.2**Los riesgos que entraña el pastoreo de ovejas**

«Conducimos 500 ovejas a distancias de 10 a 15 kilómetros para la cría. Caminamos largas distancias y trabajamos bajo el sol. Resulta difícil soportar el calor asfixiante. Acarreamos el agua desde nuestras casas. Si no encontramos pienso para las ovejas en los campos, tenemos que trepar a los árboles y cortar hojas para los animales. Solemos tener problemas de salud, como dolores de cabeza e irritaciones en ojos, manos y piernas. Podemos sufrir una insolación. Tenemos que evitar que las ovejas se extravíen, y el ataque de un chacal supone un peligro tanto para los pastores como para el rebaño.

Algunas veces hemos de pasar la noche en el campo con las ovejas, en ese caso no podemos comer ni dormir. Tenemos que construir cobertizos provisionales, que debemos desplazar cada día. Si surge una emergencia no contamos con ningún tipo de ayuda. No podemos jugar ni descansar. Cuando llueve hemos de devolver las ovejas a su lugar de origen. Por regla general, cuando no llueve pastoreamos durante tres días seguidos. El pastoreo de ovejas plantea muchos problemas a las chicas, a causa de los chicos que están en los campos.»

Fuente: Declaración de Uttungamma, portavoz de 823 niños trabajadores procedentes de seis aldeas, Karnataka, India, 2001.

cientemente, la atención en cuanto al trabajo infantil (y forzoso) en la producción de cacao se ha centrado en África Occidental (véase el capítulo 4 de la parte II). En América Central también trabajan muchos niños en las plantaciones. Algunas evaluaciones rápidas efectuadas en el marco del IPEC han revelado que los niños que realizan tareas agrícolas en las plantaciones reúnen características sorprendentemente similares:

- los padres tienen un nivel de educación bajo;
- la mayor parte de los niños asiste a la escuela, pero trabaja durante los fines de semana o durante las vacaciones escolares;
- los salarios de los niños están incluidos en los de los padres trabajadores;
- a los niños nos les gusta el trabajo pero están resignados a colaborar en los gastos domésticos⁴⁵.

El problema también afecta a los países desarrollados y a los países en transición

80. Hasta la fecha la discusión se ha centrado en los países en desarrollo, aunque la participación de los niños en la agricultura también ha venido aumentando de forma espectacular en algunos países en transición, tras la desintegración de las explotaciones agropecuarias colectivas en pequeñas explotaciones familiares privadas y la consiguiente necesidad de que los miembros de la familia aporten mano de obra no remunerada. No obstante, en la **Federación de Rusia** hay indicios de que los niños trabajan actualmente menos en la agricultura que en el período soviético pues se ha reducido la participación forzosa de niños, organizada mediante las escuelas, en las cosechas de las explotaciones agrícolas colectivas⁴⁶.

⁴⁵ M. Pearson y R. T. Jensen: *Investigating the worst forms of child labour: Rapid Assessment synthesis report* (Ginebra, OIT, 2001).

⁴⁶ S. Stephenson: «The abandoned children of Russia: From 'privileged class' to 'underclass'», en S. Webber y I. Lilkanen (directores de la publicación): *Beyond civil society: Education and civic culture in post-communist countries* (Basingstoke, Palgrave, 2001).

81. En muchos países desarrollados la agricultura es también el sector donde trabajan más niños. Las explotaciones agrícolas familiares son una excepción común en la legislación sobre la edad mínima⁴⁷. En los **Estados Unidos**, «los niños de cualquier edad pueden ser empleados por sus padres o personas que estén en lugar de sus padres en cualquier momento y en cualquier ocupación en una granja que sea propiedad o que sea llevada por sus padres o personas que tengan el lugar de sus padres»⁴⁸. El 7 por ciento de todos los trabajadores en explotaciones agropecuarias (aproximadamente 126.000) tienen entre 14 y 17 años. Sin embargo, en la producción agrícola moderna hay un elevado índice de accidentes y daños. En los Estados Unidos, este sector registra la cifra más elevada de menores de 18 años muertos en el trabajo, lo que representa un 42,7 por ciento de la cifra global de fallecimientos⁴⁹.

Explotaciones agrícolas familiares: una excepción común en la legislación

El trabajo infantil en la pesca

82. La pesca es una ocupación particularmente peligrosa, incluso para los adultos. En el sector de la pesca a pequeña escala, que representa más de la mitad de los alimentos de origen marino y millones de pequeños aparejos de pesca, los problemas endémicos de salud y seguridad afectan a todas las edades⁵⁰. La contribución de los niños es mayor en la pesca a pequeña escala, donde puede ser vital para la rentabilidad de la empresa. En **El Salvador** los niños trabajan en pequeñas empresas privadas familiares donde niños y niñas recolectan moluscos, y las niñas también se ocupan de comercializar el producto. En ambos casos, este trabajo comienza mucho antes de los diez años⁵¹.

83. Una parte del trabajo infantil en la pesca se realiza fuera del sector familiar o tradicional. Por ejemplo, en **Filipinas** la pesca *Muro-ami* (que recibe su nombre de la red que se utiliza) se lleva a cabo en grandes embarcaciones, y el grupo que monopoliza esa actividad comercial obtiene los beneficios. En el sur de **Tailandia** se contrata a niños como nadadores y buceadores para capturar peces en los arrecifes, trabajo sumamente peligroso. A bordo de las embarcaciones realizan una gran diversidad de tareas, y pueden permanecer en alta mar por un período que puede durar varios meses. En **Java** central, el trabajo que realizan los niños en la pesca comprende el manejo y la reparación de redes, el buceo, la extracción del agua de las barcas y la preparación de comida⁵².

84. En la pesca, como en la agricultura, son importantes las cuestiones relacionadas con el género. En general la pesca está estrechamente vinculada a la percepción cultural de masculinidad y a la obtención de ingresos, lo que crea expectativas para los niños y les motiva a hacerse a la mar lo antes posible. Como la mayor parte de la pesca se realiza por la noche, esos niños no

Clara división de ocupaciones en función del género

⁴⁷ En el Convenio núm. 138 se especifica que «las disposiciones [...] deberán ser aplicables, como mínimo a: [...] y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados» (párrafo 3 del artículo 5).

⁴⁸ OIT: Memoria de los Estados Unidos sobre la abolición efectiva del trabajo infantil, OIT, *Examen de las memorias anuales con arreglo a la Declaración*, Parte II (Ginebra, 2000).

⁴⁹ Estados Unidos, Ministerio de Trabajo, Oficina de Estadísticas Laborales: *Report on the youth labor force* (junio de 2000, revisado en noviembre de 2000).

⁵⁰ OIT: Nota sobre las labores, Reunión tripartita sobre la seguridad y salud en las industrias pesqueras (Ginebra, OIT, 2000), pág. 3; y OIT: *La seguridad y salud en las industrias pesqueras* (Ginebra, OIT, 1999), pág. 13.

⁵¹ IPEC. *Documento de proyecto: Apoyo al programa de duración determinada para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en El Salvador* (Ginebra, OIT, 2001).

⁵² OIT: *La seguridad y la salud en las industrias pesqueras*, op.cit.

resultan muy buenos alumnos durante el día, y una característica de las comunidades pesqueras es el elevado porcentaje de abandono de la escuela secundaria. Las niñas y las mujeres se dedican también a la venta y a la elaboración de pescado, actividades que pueden causar cortes y daños en la piel.

El trabajo infantil en la economía informal urbana: los niños de la calle

La diversidad del trabajo en las calles

85. Aunque la economía informal suele describirse como invisible, los niños que trabajan en las calles de las ciudades del mundo son probablemente la cara más visible del trabajo infantil. Realizan diversas actividades, entre ellas, venta de alimentos y de pequeños artículos de consumo, limpieza de calzado, lavado de parabrisas, reparación de neumáticos, recogida de basuras y trapos, mendicidad, transporte de objetos. Deben hacer frente a los peligros que entraña el propio trabajo y, aún más importante, el entorno donde lo realizan, por ejemplo, el tráfico, el humo de los tubos de escape, la exposición a los elementos, la inseguridad, el acoso y la violencia. La economía informal urbana también incluye el trabajo en pequeñas empresas y talleres que prestan, por ejemplo, servicios de carpintería, reparación de automóviles o preparación de alimentos a los habitantes de las ciudades. Los niños pueden formar parte de redes o empresas informales de carácter familiar, o de otro tipo, o bien pueden actuar de forma autónoma. El trabajo en las calles se suele vincular a grupos (especialmente étnicos) excluidos de la sociedad.

86. El aumento del número de niños de la calle puede obedecer a situaciones de agitación o de crisis. Un estudio sobre 26 países realizado por el Consejo de Europa demostró que en todos los países europeos había aumentado el número de niños de la calle tras el hundimiento del sistema comunista. Niños y jóvenes emigraron a occidente en busca de trabajo debido a la repentina pobreza y a la pérdida de la protección social estatal en sus países⁵³. Algo similar sucedió en Yakarta, **Indonesia**, al comienzo de la crisis asiática, y en muchos otros países que resultaron afectados por esa situación⁵⁴.

87. El trabajo en la calle también tiene un aspecto relacionado con el género, ya que tienden a realizarlo más niños que niñas, aunque ellas suelen dedicarse más a la prostitución. Algunas encuestas sobre los niños que trabajan en la calle realizadas en Moscú y San Petersburgo, **Federación de Rusia**, revelaron que aproximadamente el 75 por ciento son niños y el 25 por ciento niñas⁵⁵. En la mayor parte de los países en desarrollo, el porcentaje de varones respecto de la cifra de niños de la calle es aún más elevado.

El trabajo infantil en el sector manufacturero: de las fábricas al trabajo a domicilio

La presencia de niños en las cadenas de suministros

88. El sector de las manufacturas para la exportación dista mucho de ser el que emplea el mayor número de niños, pero es el que tiene el perfil más elevado en relación con el trabajo infantil, por ejemplo, en el tejido de alfombras, la costura de balones de fútbol y la producción de prendas de vestir. No obstante, los niños suelen participar al final de la cadena de suministro, producen

⁵³ Consejo de Europa, Steering Committee on Social Policy, Study Group on street children: *Street children: Coordinated research program in the social field (1992-93)* Informe final (Estrasburgo, Council of Europe Press, 1994).

⁵⁴ C. Manning: *The economic crisis and child labour in Indonesia*, documento de trabajo del IPEC (Ginebra, OIT, 2000).

⁵⁵ S. Stephenson: «The abandoned children of Russia: from 'privileged class' to 'underclass'», *op. cit.*

en gran medida para el mercado interno y realizan trabajo informal a domicilio, montaje de partes o acabado de productos, para una amplia gama de industrias que abarcan desde los textiles, las prendas de vestir y el calzado a la elaboración de fuegos de artificio y cerillas en muchos países del mundo. La explosión en la que murieron niños que elaboraban fuegos de artificio durante su pausa escolar para el almuerzo en **China**, en 2000, demostró lo peligroso que puede ser ese trabajo. Algunos procesos de producción (como el curtido de piel y la elaboración de productos de bronce) son particularmente peligrosos a causa de los productos tóxicos que se utilizan. En la manufactura del vidrio, los niños corren el riesgo de sufrir quemaduras y cortes, y quedan expuestos al contacto con plomo y sustancias en polvo peligrosas. La producción de barritas de incienso en la **India** y el **Pakistán** causa problemas en las vías respiratorias superiores⁵⁶. Dado que esta tarea la realizan mayormente las niñas, son especialmente ellas las que se encuentran en situación de riesgo. El trabajo suele ser incluso más peligroso debido a las condiciones en que se realiza, ya que la organización no es apropiada o no se dispone de los instrumentos y del equipo de protección adecuados. El bajo margen de beneficio no fomenta la inversión en mejoras.

89. El trabajo a domicilio en condiciones de subcontratación parece estar aumentando en muchos países. Un estudio comparativo realizado en Asia (**Filipinas**, **India**, **Indonesia**, **Pakistán** y **Tailandia**) demostró que la manufactura de algunos productos, desde alfombras o artículos de cuero a semillas híbridas, se había desplazado de las fábricas a los domicilios. Así los empleadores podían reducir el coste de la mano de obra, y el trabajo lo realizaban mujeres y niños, en particular niñas. En ciertos casos, algunos niños de más edad trabajaban entre 20 y 30 horas a la semana y, según informaciones, sufrían dolores dorsales y musculares debido a la hacinación en el lugar de trabajo⁵⁷.

90. En los países desarrollados también puede existir trabajo infantil en el sector de las manufacturas. En **Portugal** la cuestión del control de ese problema ha pasado a ocupar un lugar prioritario en el programa del Gobierno⁵⁸ porque se ha descubierto que hay un número considerable de niños que trabajan en las industrias textiles, de las prendas de vestir y del calzado. En el sur de **Italia**, según informaciones, hay niños que trabajan en pequeños talleres industriales o manufactureros sin condiciones de seguridad, por cantidades muy inferiores al salario equivalente de un adulto⁵⁹. En **España** se estima que hay 200.000 trabajadores menores de 14 años, muchos de los cuales trabajan en pequeñas empresas en condiciones de subcontratación, especialmente en la industria del calzado⁶⁰.

Talleres en los países desarrollados

⁵⁶ S. Mehrotra y M. Biggeri: *The subterranean child labour force: A comparative analysis of subcontracted home-based manufacturing in five Asian countries*, documento de trabajo (Florescia, UNICEF, Innocenti Research Centre). Se publicará en 2002.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ PEETI (Plan para la erradicación de la explotación del trabajo infantil): *Guide of legislation and resources on child labour* (Lisboa, Ministerio de Trabajo y Solidaridad, 2000); y PEETI, *Child labour in Portugal: Social characterisation of school age children and their families* (Lisboa, Ministerio de Trabajo y Solidaridad, 2001).

⁵⁹ Lorenzo R.: *Italy: Too little time and space for childhood* (Florescia, UNICEF, International Child Development Centre, 1992).

⁶⁰ Consejo de Europa. Parliamentary Assembly. Social, Health and Family Affairs Committee: *Combating child labour exploitation as a matter of priority* (documento 7840), 5 de junio de 1997.

El trabajo infantil en el turismo

El lado oscuro del turismo

91. Los niños realizan diversos trabajos en la industria de la hotelería, la restauración y el turismo: botones, camareras de piso, lavaplatos, limpiadores de playas, vendedores callejeros, cadis en los campos de golf. Entre el 10 y el 15 por ciento de los trabajadores empleados en este sector en todo el mundo (de 13 a 19 millones) son menores de 18 años⁶¹.

92. Aunque gran parte del trabajo que realizan los jóvenes en el sector es lícito, hay indicios de considerables abusos. La baja remuneración es la experiencia normal de los jóvenes empleados en el sector de la hotelería y la restauración. Muchos niños trabajan en la economía informal que rodea y respalda la industria estructurada del turismo. Los agentes de reclutamiento y tráfico pueden destinar los niños al trabajo en ese sector, aunque la pobreza y el espejismo del consumismo son factores clave de motivación. El trabajo de los niños en el turismo puede derivar hacia la prostitución, ya que quedan expuestos al riesgo de explotación sexual a causa de la presencia del elemento de «servicio personal» y de la espectacular diferencia de ingresos entre trabajadores y clientes⁶².

93. En Acapulco, **México**, algunos restaurantes ubicados en la playa emplean a niños de 7 a 12 años para que atraigan clientes y cobran exclusivamente una comisión sobre las bebidas que esos consumen⁶³. Algunos estudios sobre los chicos Dhaba en la **India** revelan que los que trabajan en pequeños hoteles reciben unos salarios diarios tan escasos que tienen que pedir préstamos a sus empleadores. Las condiciones de reembolso y los intereses pueden dar lugar a casos de servidumbre por deudas⁶⁴. En **Kenya**, el trabajo de los niños en el turismo incluye la venta de objetos de artesanía, alimentos y otros artículos, la participación en espectáculos, labores en la playa y prostitución⁶⁵. La mayor parte de los niños combinan diversas tareas y muchos trabajan de noche, cuando pueden ganar más dinero con los turistas. Los salarios de los niños suelen ser muy bajos, pero los empleadores esperan que encuentren la manera de ganar más dinero, por ejemplo, mediante propinas o aceptando otras ocupaciones. La explotación económica deja a los jóvenes trabajadores en una situación extremadamente vulnerable, y les expone a otras formas de explotación, incluso sexual.

El trabajo infantil en el servicio doméstico

Los niños que prestan servicios domésticos permanecen ocultos

94. Muchos niños se dedican al servicio doméstico, pero son los niños trabajadores menos visibles y, por tanto, resulta difícil realizar estudios sobre su situación y analizarlos. Existe un claro vínculo entre los niños que realizan ese trabajo y el tráfico de niños, tanto dentro de los países como entre distintos países⁶⁶. Quienes se encargan de formular las políticas suelen hacer caso omiso de los niños que prestan servicios domésticos y, en consecuencia, quedan fuera del alcance de la legislación. En realidad, incluso los adultos de

⁶¹ OIT: *El desarrollo de los recursos humanos, el empleo y la mundialización en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo* (Ginebra, 2001), págs. 84 y 85.

⁶² M. Black: *In the Twilight zone: Child workers in the hotel, tourism and catering industry* (Ginebra, OIT, 1995).

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ OIT: *Child labour in tourism on the Kenyan coast*. Proyecto INT/96/1106/NOR (Ginebra).

⁶⁶ Esta situación está bien documentada en África Occidental. Véase, por ejemplo, IPEC: *Combating trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa: Synthesis report based on studies of Benin, Burkina Faso, Cameroon, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Mali, Nigeria and Togo* (Ginebra, OIT, 2001). También se han señalado redes entre las zonas rurales y las urbanas en el Perú y en la República Unida de Tanzania.

este sector suelen mantenerse ocultos en los domicilios privados, se les niega el amparo de la ley y, por supuesto, no tienen garantizado el derecho de asociación. En el marco del seguimiento de la Declaración, algunos países han informado que su legislación laboral excluye por completo el servicio doméstico en los domicilios privados. El trabajo infantil en el servicio doméstico es un problema mundial que afecta tanto a países pobres como a países ricos.

95. La mayor parte de los niños que realizan servicios domésticos tienen entre 12 y 17 años, pero algunos son mucho más pequeños y pueden tener entre 5 o 6. La mayoría son niñas, aunque esas tareas también las realizan niños. En Katmandú, **Nepal**, más de la mitad de los niños que se ocupan del servicio doméstico son varones. Los niños suelen estar aislados y lejos de sus familias, quedan bajo el pleno control de sus empleadores, no suelen recibir apoyo emocional, nutrición adecuada o formación, y trabajan muchas horas por una escasa remuneración en especie. Esos niños pueden ser víctimas de malos tratos físicos, emocionales y a veces sexuales. Además, una familia de acogida o una adopción informal puede ocultar una relación que en realidad es pura explotación infantil⁶⁷.

96. Se plantean muchos casos paradójicos. Puede suceder que las jóvenes de familias rurales pobres se ocupen de niños de más edad y menos capaces de familias urbanas más ricas. En otros casos tal vez no haya una gran diferencia económica entre empleador y empleado, incluso cabe que algunas familias urbanas de barrios pobres tengan una joven sirvienta, quizá una pariente lejana del campo. Gracias al trabajo doméstico no remunerado que realizan las jóvenes es posible que las mujeres adultas puedan aprovechar nuevas oportunidades en el mercado de trabajo remunerado.

Situaciones paradójicas

97. Se trata de un problema de gran envergadura. El Gobierno de **Haití** señala que unos 250.000 niños de familias desfavorecidas se dedican al servicio doméstico (denominado «restavek», es decir, interno)⁶⁸. Una parte considerable de la población infantil de un país puede verse afectada. En el **Brasil**, **Colombia** y **Ecuador**, el 20 por ciento de todas las niñas entre 10 y 12 años se dedican al servicio doméstico, y en las zonas rurales el porcentaje es todavía más elevado⁶⁹. Las estadísticas oficiales, si contienen algún dato al respecto, mencionan únicamente a los niños que realizan trabajos domésticos en casas ajenas⁷⁰. No obstante, cuando los padres u otros adultos retienen sistemáticamente en casa a los niños en edad escolar, para que realicen tareas domésticas durante muchas horas en lugar de asistir a la escuela, esta situación puede considerarse también trabajo infantil inaceptable.

El trabajo infantil en la construcción, las minas y las canteras

98. Esos sectores encierran los peligros más obvios para los niños, aunque registren el menor número de niños trabajadores. Los hijos de los trabajadores de la construcción, en particular cuando viven en la propia obra, corren el riesgo de realizar diversos tipos de trabajo infantil. Tal vez no residan en un lugar durante el tiempo suficiente para asistir a la escuela de forma periódica,

⁶⁷ S. W. E. Goonesekere: *Children in domestic service in Sri Lanka* (Ginebra, OIT, 1993).

⁶⁸ OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo a la Declaración, Parte II* (Ginebra, 2001), pág. 298.

⁶⁹ OIT: *Lo intolerable en el punto de mira: un nuevo convenio internacional para erradicar las peores formas de trabajo infantil*. Nota informativa sobre el servicio doméstico (Ginebra, OIT, 1999).

⁷⁰ Las encuestas de hogares tal vez no reflejen siquiera los trabajadores domésticos que no son miembros de la familia, ya que no establecen necesariamente una distinción entre niños de la familia y niños que están en la familia. Es posible que el cabeza de familia simplemente no mencione a los trabajadores domésticos en las encuestas.

tal vez realicen trabajos ocasionales con los padres en lugar de jugar o estar inactivos y, debido a su ubicación, tal vez queden expuestos a los peligros que entraña la construcción.

99. En los países desarrollados, el trabajo en la construcción entraña riesgos para los jóvenes. En **Nueva Zelandia**, un estudio reveló que el sector de la construcción ocupa el segundo lugar en la lista de porcentajes de accidentes de adolescentes, y rebasa la proporción de uno de cada cuatro trabajadores equivalentes a dedicación completa⁷¹. En **Italia**, un reciente estudio efectuado por la Federación de Sindicatos (Confederazione Generale Italiana del Lavoro — CGIL) estimó que, de los 400.000 niños de entre 11 y 14 años que trabajan, el 10 por ciento se dedicaba a la construcción⁷².

El sector de la construcción entraña numerosos riesgos

100. En distintos países de África, América Latina y Asia, los niños trabajan con sus padres, o independientemente, en minas subterráneas, minas abiertas y canteras. También realizan labores de apoyo, como recoger, clasificar y transportar mineral, o cocinar y limpiar en enclaves mineros remotos⁷³. Ese trabajo encierra múltiples peligros, desde el que suponen las excavaciones al daño a largo plazo como consecuencia de acarrear cargas pesadas y quedar expuesto a polvos o productos químicos, y pueden variar en función de la sustancia que se extraiga y de la forma en que se organice el trabajo. Se da el caso de niños que, con sólo 6 o 7 años, rompen rocas con martillos y lavan, criban y transportan mineral, o de niños de 9 años que trabajan bajo tierra, colocan explosivos y transportan cargas. Un estudio del IPEC realizado en **Madagascar** reveló que el 53 por ciento de los niños que trabajan en canteras y en explotaciones mineras pequeñas no rebasaban los 12 años. En **Guatemala** y la **República Unida de Tanzania**, como en otros países, los niños trabajan con sus padres rompiendo rocas con martillos para elaborar grava destinada a la industria de la construcción y, aunque los niños puedan trabajar tan duro como los adultos, si reciben alguna remuneración es muy inferior a la de aquéllos. El trabajo en las explotaciones mineras redunda con frecuencia en servidumbre por deudas (como sucede en el **Perú** con la extracción de oro), y tal vez coincida con la financiación de un conflicto armado (por ejemplo, la extracción de diamantes en **Sierra Leona**). Aunque la mayor parte del trabajo infantil se realiza en explotaciones mineras pequeñas, los riesgos que esta actividad entraña no son pequeños. En muchos países, los niños están directamente empleados en la elaboración de ladrillos, un sector de producción estrechamente vinculado al anterior. Con frecuencia se trata de trabajo en condiciones de servidumbre (como en Asia Meridional) o de contingentes de producción familiar (como en algunos países de América Latina).

Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil

Pruebas incompletas

101. Hasta ahora, hemos examinado el trabajo infantil en sectores económicos lícitos, donde la legislación nacional estipula si está permitido que niños de distintas edades realicen, o no, una actividad determinada. Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil son aquellas que, en cualquier circunstancia, infringen la legislación nacional. Es evidente que la constante investigación permite tener un mejor conocimiento de esas formas de trabajo

⁷¹ V. Dufort y colaboradores. «Occupational injuries among adolescents in Dunedin, New Zealand, 1990-1993», en *Annals of Emergency Medicine* (St. Louis, Missouri), vol. 30, núm. 3, págs. 266-273.

⁷² P. Dorman: *Child labour in the developed economies*, documento de trabajo del IPEC (Ginebra, OIT, 2001), pág. 27.

⁷³ OIT: *Problemas sociales y labores en las explotaciones mineras pequeñas* (Ginebra, OIT, 1999).

Recuadro 2.3**El trabajo infantil en las explotaciones mineras pequeñas de Colombia**

Los estudios realizados sobre el trabajo infantil en la extracción de oro, esmeraldas, carbón y arcilla en Colombia aportan datos considerables sobre la forma en que los niños utilizan el tiempo o los ingresos que reciben (y su procedencia), sobre los problemas y riesgos con que tropiezan, sobre su percepción de trabajo y escuela, así como sobre la situación de las familias y comunidades mineras.

Tanto niños como niñas corren el riesgo de trabajar en explotaciones mineras pequeñas a una edad muy temprana (desde la corta edad de 5 años, aumentando la participación a partir de los 7). Las niñas asumen la carga adicional de las tareas domésticas y, en consecuencia, resulta afectada su asistencia a la escuela. A pesar de las horas trabajadas (de 14 a 27 por semana), el 60 por ciento de los niños no están remunerados. Por tanto, la idea que tiene el niño de estar colaborando en los ingresos de la familia es ilusoria. A pesar de que los niños están expuestos a temperaturas extremas, olores penetrantes, polvo, y a mordeduras de insectos y animales, expresan un cierto grado de satisfacción por su trabajo.

Fuente: OIT y MINERCOL: *The Boys and girls who work in Colombia's small-scale mining: Sociocultural, economic and legislative diagnosis* (OIT y MINERCOL, Lima, 2001).

infantil, pero todavía nos enfrentamos al enorme problema que supone la disponibilidad y la calidad de los datos. Las pruebas son fragmentarias e incompletas y, por tanto, la imagen global dinámica sigue siendo parcial, es decir, es un bosquejo más que una imagen clara. El próximo informe global sobre el trabajo infantil, que se presentará dentro de cuatro años, brindará la oportunidad de determinar cuántas de las brechas que todavía restan en nuestra comprensión han sido colmadas.

Formas de esclavitud infantil, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas, la condición de siervo y el trabajo forzoso u obligatorio

102. Las diversas formas de esclavitud infantil, proscritas en el Convenio núm. 182 (y en otros instrumentos internacionales), pueden darse en distintos tipos de actividad y sectores económicos. Por ejemplo, hemos visto cómo la servidumbre por deudas se produce en la agricultura y en la elaboración de ladrillos, y de qué forma los niños son objeto de tráfico para formar parte del servicio doméstico. La práctica laboral a la que se recurre respecto de una actividad económica, que de otro modo sería inofensiva, puede transformarla en una de las peores formas de trabajo infantil. Por tanto, es importante entender que las peores formas de trabajo infantil pueden aparecer a raíz del tipo de trabajo realizado o de la práctica utilizada para conseguir que el niño trabaje, o bien debido a una combinación del tipo de trabajo y de la práctica laboral.

103. La servidumbre por deudas, independientemente de que los padres hayan contraído una deuda que deban pagar con su propio trabajo o con los servicios de sus hijos, en última instancia, deja a los niños a merced del terrateniente, contratista, o prestamista con quien sufren necesidades económicas y se ven privados de su educación. La principal diferencia entre el trabajo forzoso de un adulto y el de un niño es que el niño no contrajo la deuda, la contrajo un adulto en su nombre. La relación entre el trabajo infantil y la perpetuación de la pobreza de una generación a otra no puede ser más clara. El trabajo infantil forzoso existe en distintas partes del mundo, no sólo en Asia

Las peores formas de trabajo infantil aparecen a causa de las prácticas laborales

Los niños pagan las deudas de los adultos

Meridional, zona a la que suele vincularse, sino también en América Latina, África y Asia Sudoriental.

104. La servidumbre por deudas está cada vez más vinculada al tráfico de niños para su explotación laboral. La pobreza rural sumada al crecimiento demográfico y a la rápida urbanización lleva a algunos padres a entregar a sus hijos a agentes, no sólo a cambio de dinero sino también con la esperanza de que reciban educación o formación en el lugar de destino. En otros casos, los propios niños toman la decisión de abandonar sus hogares (véase recuadro 2.4). El niño víctima puede acabar en la explotación sexual, en el servicio doméstico o en fábricas donde se explota a los trabajadores, y tal vez nunca conozca la cantidad que debe pagar con su trabajo o las condiciones del reembolso.

El factor del género

105. La sumisión de los niños al trabajo forzoso mediante el tráfico tiene aspectos relacionados con la edad y el género: cuanto menor es el niño menos probable es que pueda escapar a una situación de trabajo forzoso. Los niños y las niñas pueden verse obligados a realizar distintos tipos de actividad; por ejemplo, entre las niñas predomina la explotación sexual y el servicio doméstico y entre los niños el reclutamiento forzoso para participar en conflictos armados y en carreras de camellos como yóqueys en Oriente Medio, aunque hay una superposición considerable.

106. Cada vez se conocen mejor las rutas y los mecanismos del tráfico⁷⁴ aunque las cifras sobre los niños que resultan afectados siguen siendo poco precisas. Se considera que el tráfico de niños se ha convertido en un negocio de miles de millones de dólares anuales y, según estimaciones, cada año son víctimas de esa actividad 1.200.000 niños. Se trata de un problema verdaderamente global que enlaza a todos los países y regiones del mundo en una compleja red de movimiento ilícito de seres humanos. Tanto la procedencia como el destino del tráfico evolucionan constantemente en función de los cambios globales del suministro, la demanda y el entorno normativo. En África Occidental y Central, la mayor parte del tráfico está basado en la familia y está vinculado a sistemas tradicionales de acogida familiar que actualmente se están explotando.

El tráfico de personas es un fenómeno global

107. Por ejemplo, en el África Subsahariana tan sólo recientemente se ha reconocido como problema el tráfico de niños menores para su explotación en la agricultura y el servicio doméstico, en tanto que en Asia Sudoriental el tráfico con destino a la prostitución ha sido motivo de inquietud desde hace mucho tiempo. Los países de Europa Occidental y de América del Norte reconocen hoy abiertamente que hay destinos para el tráfico de hombres, mujeres y niños procedentes de todo el mundo con diversos propósitos. En los países en transición está resurgiendo el problema en grandes proporciones. **Moldova, Rumania y Ucrania** se cuentan entre los principales países de origen del tráfico de niñas y mujeres. Las niñas procedentes de Europa Oriental se trasladan primero a **Bosnia y Herzegovina, Kosovo o Albania**, donde se venden a grupos locales de delincuentes y son objeto de tráfico hacia Europa Occidental para destinarlas a la prostitución⁷⁵. Otros países en transición, como **Mongolia y Kirguistán**, también se han convertido en objetivo de sofisticadas redes internacionales de tráfico que envían a las niñas a través

⁷⁴ Véase, por ejemplo, P. Boonpala y J. Kane: *Trafficking of children: The problem and responses worldwide* (Ginebra, OIT, 2001).

⁷⁵ OIM: *Trafficking in unaccompanied minors for sexual exploitation in the European Union* (Bruselas, OIM, 2001); y OIM: *Victims of trafficking in the Balkans: A study of trafficking in women and children for sexual exploitation to, through and from the Balkan region* (Eslovaquia, OIM, 2001).

Recuadro 2.4**Procedimientos de reclutamiento en el tráfico**

Los métodos de reclutamiento que utilizan los traficantes abarcan desde la iniciación a las drogas y el rapto a la persuasión.

En la subregión del Mekong se han obtenido pruebas que confirman que no todos los niños objeto de tráfico entran en ese proceso contra su voluntad. Cada vez hay más niñas, en particular en Myanmar y Yunnan, China, que son simplemente convencidas para realizar un trabajo y que conocen el proceso aunque desconocen el grado de dependencia que experimentarán. Muchas de ellas conviven con prostitutas y, debido a la presión de sus compañeras y a la familiaridad con el medio que les rodea, se convierten «voluntariamente» en prostitutas. Los niños con mayor experiencia suelen emigrar de forma más independiente. La primera vez los niños pueden ser objeto de tráfico por coacción, aunque, como sus alternativas son limitadas, tal vez opten por permanecer en las situaciones a las que les ha conducido el tráfico.

En esa región, el tráfico se realiza mediante una red bien organizada y rentable. Los principales actores son intermediadores, agentes o subagentes, organizadores de viajes, autoridades policiales, padres y otros parientes, guardas y organismos de colocación, y cada uno tiene una función y un beneficio concreto. Cada tipo de trabajo dispone de distintos procedimientos y vías, y cada uno tiene su propia red.

La legislación internacional deja claro que «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción» de un niño menor de 18 años con fines de explotación se considerará trata de personas, aunque no se haya recurrido a «la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder ...» y a otros medios mencionados en el apartado a) del artículo 3 sobre el tráfico de personas de 18 años o más¹.

¹ Naciones Unidas: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa el Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), artículo 3.

Fuentes: H. Van de Glind y C. Coenjaerts: *Combating trafficking in children for labour exploitation in the Mekong sub-region: A proposed framework for ILO-IPEC action and proceedings of a Mekong sub-regional consultation* (Bangkok, OIT, 1998).

de la **Federación de Rusia** a Europa Occidental, y a través de **China** al **Japón** y a **Australia**⁷⁶.

Reclutamiento forzoso de niños para su participación en conflictos armados

108. A raíz de la experiencia de niños forzados a participar en conflictos armados, en particular en Africa, la Conferencia Internacional del Trabajo decidió incluir esta práctica como una de las peores formas de trabajo infantil. Aunque la expresión «niño soldado»⁷⁷ abarca sólo una pequeña parte de la población infantil de cualquier país en conflicto, el trauma que deben soportar es extremo. A medida que el Gobierno pierde el control efectivo de partes

Los niños en los conflictos armados

⁷⁶ IPEC: *Country report, Mongolia: Trafficking related issues* (Ulanbator, OIT, 2001); y OIM: *Trafficking in women and children from the Kyrgyz Republic* (Bishkek, OIM, 2000).

⁷⁷ La conocida expresión «niño soldado» se hace también extensiva al personal de apoyo, definido de forma amplia. Existe una relación entre el aumento del uso de armas pequeñas en los conflictos modernos y el aumento de la participación de niños soldado, pues las armas modernas son ligeras y portátiles, y los niños resultan más útiles como portadores de suministros y combatientes.

de su territorio (por ejemplo, en **Colombia**), disminuye su radio de acción contra la participación de los niños en conflictos armados.

109. La cifra de niños menores de 18 años que han sido obligados o inducidos por el Estado, o por grupos militares no estatales, a tomar las armas como niños soldados o a servir como portadores, mensajeros, cocineros y esclavos sexuales se fija, por regla general, en unos 300.000⁷⁸, de los cuales, 120.000 corresponden a África⁷⁹. Según informaciones, hay niños muy pequeños, de 8 años⁸⁰. La parte que desempeñan las niñas en los conflictos armados es importante y no se suele conocer bien. Aunque a veces se señala únicamente su participación en el contexto de la prestación de servicios sexuales forzosos a los soldados adultos, las niñas desempeñan muchas otras funciones, incluso la de combatientes de primera línea⁸¹.

Grupos de niños vulnerables

110. Los niños reclutados como soldados en época de conflictos armados y los niños trabajadores en tiempo de paz proceden de los mismos grupos:

- niños separados de sus familias o procedentes de familias desarticuladas (por ejemplo, huérfanos, niños solos, familias monoparentales, hogares donde el cabeza de familia es un niño);
- niños desfavorecidos en el plano económico y social (por ejemplo, niños pobres de zonas rurales y urbanas, que no han tenido acceso a la educación, a la formación profesional y a un nivel de vida razonable);
- otros grupos marginados (por ejemplo, niños de la calle, ciertas minorías, refugiados y desplazados dentro del país).

111. Sobran ejemplos de reclutamiento forzoso de niños y adolescentes. En la zona septentrional de **Bosnia y Herzegovina**, en 1996, se descubrió que había niños de 16 a 18 años en brigadas de trabajos forzosos, donde debían cavar trincheras, transportar suministros, evacuar a los combatientes muertos y heridos, servir de escudos humanos, recoger las cosechas, cortar leña y trabajar en fábricas sin remuneración. Es notable que la mayor parte procediera de grupos excluidos socialmente, de las comunidades musulmana, croata y gitana⁸².

112. Cuando existe un conflicto de baja intensidad y duración prolongada es muy probable que los niños se conviertan en combatientes debido a la progresiva destrucción de la infraestructura y de las oportunidades de enseñanza. También puede desempeñar una función la evolución del mercado laboral. Durante el decenio de 1980, en **Sierra Leona** la industria de la extracción de diamantes pasó a manos de pequeños empresarios locales que mantenían sus elevados beneficios pagando bajos salarios a los jóvenes. La inversión en

⁷⁸ Naciones Unidas: *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Aplicación de la Resolución 1261 (1999) sobre los niños y los conflictos armados*, Asamblea General de las Naciones Unidas, quincuagésimo quinto período de sesiones, Nueva York, 2000.

⁷⁹ The Coalition to Stop the Use of Child Soldiers: *Africa Report*, véase http://www.childsoldiers.org/reports_africa/executivesummary.html.

⁸⁰ Idem: *Americas Report*, véase http://www.childsoldiers.org/reports_latamr/executive_summary.html.

⁸¹ S. McKay y D. Mazurana: *Girls in militaries, paramilitaries and armed opposition groups*, documento presentado en la Conferencia sobre niños afectados por la guerra, Winnipeg, Canadá, septiembre de 2000. Según esa investigación, las niñas desempeñan múltiples funciones en los grupos armados: combatientes, 41 por ciento; misiones suicidas, 10 por ciento; porteadoras, 25 por ciento; cocineras, 13 por ciento; ayudantes de campo, 18 por ciento; espías, 1 por ciento; saqueadoras, 21 por ciento, y servicios sexuales, 28 por ciento.

⁸² Naciones Unidas: *Situación en la región de Banja Luka, Bosnia y Herzegovina septentrional*. Informe periódico presentado por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos (documento E/CN.4/1996/3, 1995).

el sector de la enseñanza en las zonas mineras también fue escasa. Por tanto, al frente unido revolucionario (Revolutionary United Front — RUF) le resultó fácil reclutar a los jóvenes desocupados. Algunos fueron raptados para realizar trabajos forzosos como soldados, pero otros se incorporaron a causa de algunos incentivos como la enseñanza informal, mejores salarios y acceso a las drogas⁸³. No se obliga físicamente a todos los niños a ser combatientes; aunque resulte trágico, servir como soldado parece ser la mejor opción económica disponible para algunos grupos de niños vulnerables y marginados. Además, los niños, en particular los adolescentes, pueden ser atraídos al conflicto armado por la ideología subyacente, por ejemplo, una expresión religiosa, la lucha por la libre determinación u otras causas sociales⁸⁴.

Explotación sexual con fines comerciales

113. Esta forma de trabajo infantil, que se cuenta entre las peores, demuestra de la forma más dramática posible que la impotencia de los niños les hace vulnerables a la explotación de los adultos. Muchos niños drogados, raptados, vendidos y/o objeto de malos tratos por sus padres u otros parientes pueden verse impulsados a la explotación en la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas⁸⁵. Sin embargo, no siempre resulta tan fácil establecer la diferencia entre los niños objeto de explotación sexual comercial y los que, debido a su situación, se ven expuestos a los malos tratos y a la explotación sexual de los adultos. Los niños pueden ser convencidos o amenazados para tener relaciones sexuales con adultos que ocupan una situación de poder. Los abusos sexuales de niños por maestros varones en el entorno cerrado de una escuela están ampliamente documentados en el África Subsahariana⁸⁶. Las terribles consecuencias de la explotación sexual de los niños, tanto emocionales como físicas, a causa de enfermedades de transmisión sexual, la infección por el VIH, los embarazos y abortos no deseados, la violencia física y los malos tratos de los clientes pueden conducir a la pérdida de la autoestima, a enfermedades físicas y mentales, a la infertilidad, a problemas de comportamiento, al abuso de ciertas sustancias y a la muerte.

**Una relación de poder
dispar favorece
la explotación sexual**

114. Tanto la prostitución como la venta y el tráfico de niños, en particular de niñas, eran las peores formas de trabajo infantil más citadas en las memorias presentadas en 2002 con arreglo al seguimiento de la Declaración que se «conocían o se sospechaban que existían» en países de todos los niveles de desarrollo. Aunque las cifras estimadas ascienden a cientos de miles en algunos países, se desconoce el verdadero alcance del problema pues, cuando se dispone de datos, no suelen estar desglosados por sexo o edad.

**Pruebas procedentes
del seguimiento
de la Declaración**

115. Existen factores socioculturales que impulsan a los niños, con frecuencia a las niñas, a aceptar la explotación sexual, entre ellos cabe citar la falta de educación y de oportunidades económicas, los beneficios relativamente

⁸³ P. Richards: *Fighting for the rain forest: War, youth and resources in Sierra Leone* (Oxford, James Currey, 1996), págs. 28-29 y 48-52.

⁸⁴ Naciones Unidas: *Promoción y protección de los derechos del niño: repercusiones de los conflictos armados sobre los niños*, estudio preparado por la Sra. Graça Machel (documento A/51/306, 1996).

⁸⁵ Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico: *Sexually abused and sexually exploited children and youth in the Greater Mekong Subregion: A qualitative assessment of their health needs and available services* (Nueva York, Naciones Unidas, 2000).

⁸⁶ Véase, F. Leach, P. Machakanga y J. Mandoga: *Preliminary investigation of the abuse of girls in Zimbabwean Junior Secondary Schools* (Harare, documento de investigación núm. 39, United Kingdom Department for International Development, 2000), citado en R. Baker: *The sexual exploitation of working children: Guidelines for action to eliminate the worst forms of child labour* (Londres, DFID Social Development Department, 2001), pág. 17.

elevados que creen que van a obtener, la obligación cultural de que los niños ayuden a sus padres ganando dinero mediante cualquier actividad y la desintegración de la familia⁸⁷. Como en muchos otros países en transición, la prostitución infantil en la **Federación de Rusia** (se estima que entre el 12 y el 15 por ciento de las prostitutas de Moscú son menores de 18 años, porcentaje que aumenta en las pequeñas ciudades) se suele vincular a la migración externa o en el propio país. En algunos países desarrollados se ha señalado una gran representación de niños extranjeros o de grupos indígenas en esas actividades (por ejemplo, el **Canadá** y los **Estados Unidos**).

La demanda es la fuerza motriz

116. Es evidente que la demanda también desempeña una importante función al determinar el problema y su repercusión en los niños. La presencia de tropas, o la ejecución de grandes proyectos de obras públicas pueden ser factores catalizadores. En los centros turísticos existe una gran demanda de prostitución. La preferencia de los clientes por los niños de menor edad, en particular en el contexto del VIH/SIDA, se traduce inevitablemente en un aumento del suministro. Los clientes del turismo sexual son tanto hombres como mujeres, y los niños que éstos explotan son también varones y hembras. Por ejemplo, los niños de la playa de **Gambia** y **Jamaica** atienden a las turistas.

117. La explotación sexual de niños varones es cada vez mayor. Una reciente evaluación rápida realizada por el IPEC en **El Salvador** reveló que una tercera parte de los niños de 14 a 17 años objeto de explotación sexual eran varones. Aunque en muchos países, los varones representan del 10 al 20 por ciento de los niños afectados, en otros, por ejemplo, en el **Pakistán** y **Sri Lanka**, son la mayoría. Los niños y las niñas tal vez sufren la explotación sexual de forma distinta, y tal vez ellos estén menos sujetos a la coacción física, pero ninguna de esas experiencias es menos intolerable que la otra.

La participación de niños en actividades ilícitas

118. Se dispone de muy poca información sobre la participación de niños en actividades ilícitas, como la producción y el tráfico de drogas. Todos los países que hacen frente a graves problemas de tráfico de drogas, desde **Colombia** a **Camboya** y desde los **Estados Unidos** a la **Federación de Rusia**, saben perfectamente que los niños, incluso los muy pequeños, pueden dedicarse a esa actividad. También se produce un efecto de derivación entre la disponibilidad de drogas y los niños de la calle. En un estudio sobre los niños de la calle realizado en San Petersburgo, **Federación de Rusia**, el 6 por ciento afirmó que trabajaba porque necesitaba dinero para comprar drogas⁸⁸.

⁸⁷ H. Berger y H. van der Glind: *Children in prostitution, pornography and illicit activities, Thailand: Magnitude of problems and remedies*. Documento de discusión núm. 2. Reunión regional asiática sobre las peores formas de trabajo infantil, Phuket, Tailandia, 1999 (Bangkok, OIT, 1999).

⁸⁸ IPEC: *Análisis detallado de la situación de los niños de la calle trabajadores en San Petersburgo* (San Petersburgo, OIT, 2000).

3. El trabajo infantil y las crisis del desarrollo

119. Ningún país o región está libre del trabajo infantil, y ninguno es inmune al impacto de las crisis y los choques que en los últimos años han entorpecido, y de hecho siguen entorpeciendo, el desarrollo en todo el mundo. Se pueden citar, al respecto, las fases recesivas repentinas, tanto económicas como financieras, las transiciones políticas y económicas, las catástrofes naturales, los conflictos armados y la pandemia del VIH/SIDA.

120. A menudo, las crisis están relacionadas entre sí y puede ocurrir que varias crisis estallen simultáneamente en un mismo país, lo que complica e intensifica sus efectos (véase el recuadro 3.1). Aunque las crisis pueden tener distintos efectos según su carácter e intensidad, todas tienden a agravar la pobreza, aumentar el número de personas en situación de vulnerabilidad, debilitar las instituciones, consumir recursos públicos destinados a finalidades sociales y causar otros graves efectos negativos en los planos económico, político, social y psicológico. Las crisis ponen de manifiesto y agudizan las divisiones sociales existentes, además de crear otras nuevas. Inevitablemente, sus consecuencias más duras recaen en los sectores de menores ingresos y recursos. Es probable que la mayoría de los niños tengan una escasa comprensión de las fuerzas que dominan su entorno, y que no puedan hacer nada o muy poco para contrarrestar los profundos efectos de dichas fuerzas en su vida. Para el niño, estas fuerzas pueden inclinar la balanza entre la seguridad o el peligro, la enfermedad o la salud, el hambre o una alimentación suficiente, la vida con la familia, con extraños o en soledad, el trabajo o la escuela o ambas actividades simultáneamente. En suma, la existencia de las crisis y sus repercusiones son elementos importantes de la dinámica situación global del trabajo infantil en la actualidad.

Las crisis frenan el desarrollo

Crisis económicas y financieras

121. La recesión económica que ya era manifiesta a mediados de 2001 y que se intensificó después de los atentados terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos tendrá importantes repercusiones sociales en todo el mundo. Las considerables reducciones de plantilla efectuadas por las empresas de los países desarrollados han tenido sin demora efectos de rebote en sus proveedores y empresas asociadas de todo el planeta. Las previsiones del Banco Mundial anuncian una disminución de la actividad económica en to-

Recuadro 3.1**Tayikistán como ejemplo de crisis compleja**

Cuando se proclamó independiente, Tayikistán era la más pobre y la menos desarrollada económicamente de las repúblicas de la Unión Soviética, pero su índice de alfabetización se elevaba a un 98 por ciento. Sobrevino luego una sucesión de calamidades que sirvieron de terreno propicio a los problemas relacionados con el trabajo infantil que hoy afectan a este país:

- 1992 a 1997: Un conflicto armado que provocó la muerte de un elevado número de personas y el desplazamiento de muchísimas más tuvo un costo de 7.000 millones de dólares estadounidenses para el erario público.
- 1993: Inundaciones y destrucción consiguiente de cultivos y bienes.
- 1995: Epidemia de difteria.
- 1990 a 1995: La economía nacional se contrae en casi un 70 por ciento.

Con un 41 por ciento de su población menor de 15 años, la situación actual de Tayikistán es la siguiente:

- Las estrategias de supervivencia de las familias incluyen prácticas como el trabajo infantil, la mendicidad, la emigración, la venta de objetos personales y actividades delictivas.
- El sector agrícola está en trance de rápida degradación.
- Hay una crisis de la alimentación: la compra de alimentos absorbe el 81 por ciento del gasto familiar.
- Las escuelas carecen de calefacción, han sido cerradas o transformadas en albergues provisionales, y no hay maestros porque los sueldos no bastan o no se pagan.
- Desde 1997 es necesario dar formación a los refugiados que regresan a sus hogares.
- Se acrecientan las desigualdades de género.

Fuente: PNUD: *National Human Development Report: Tajikistan* (1999), capítulo 4.

das las regiones, por lo menos a corto plazo. La pérdida de puestos de trabajo y la reducción de las inversiones agravarán la pobreza, lo que a su vez puede redundar en un aumento del trabajo infantil si no se ponen en práctica respuestas políticas eficaces para atenuar los efectos de la recesión. Aun cuando todavía no se tiene una comprensión cabal de la relación que hay entre las crisis económicas y el trabajo infantil, la experiencia de estos últimos años da algunas indicaciones al respecto.

Impacto de la crisis de Asia Oriental en los niños

122. La crisis económica y financiera que se desencadenó en Asia Oriental en 1997 y 1998 pone de manifiesto la rapidez con que pueden iniciarse las recesiones y las consecuencias que éstas pueden tener. Tras desatarse la crisis, la situación de los niños empeoró, al parecer, debido a los factores siguientes:

- disminución de los ingresos familiares como consecuencia de la reducción del empleo en el sector formal y del paso de los trabajadores adultos al sector informal de la economía;
- disminución de las remuneraciones reales a causa de la inflación, que tuvo repercusiones en el precio de los alimentos y de la atención médica;
- disminución de los ingresos estatales, lo que redujo la capacidad de los poderes públicos para mantener el gasto social⁸⁹.

⁸⁹ AusAID: *The impact of the Asia crisis on children: Issues for social safety nets*. Informe realizado bajo los auspicios del Gobierno australiano para el foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) 1999, pág. 101. Véase también E. Lee: *La crisis financiera asiática: el reto para la política social* (Ginebra, OIT, 1998).

123. Ahora bien, los efectos de la crisis sobre los niños parecen haber sido menos importantes de lo que se hubiera podido prever. Por lo general, la mayoría de los niños siguió asistiendo a la escuela y tuvo alimentos y cuidados médicos suficientes, sobre todo porque las familias gastaron sus propios recursos para mantener un nivel adecuado de apoyo⁹⁰. Es posible que los mecanismos de supervivencia desarrollados por el gran número de familias insertas en la economía informal hayan atenuado los efectos de la crisis. En cambio, para las familias integradas en el sector formal, los ingresos se redujeron radicalmente o desaparecieron del todo.

Reacción de los hogares

124. Hubo también diferencias dentro de la región. La economía de **Indonesia** recibió los golpes más duros, pero los efectos globales en el trabajo infantil fueron limitados. La importancia atribuida a la enseñanza, la actitud de la sociedad ante el trabajo infantil y la eficacia de los programas gubernamentales de lucha contra la pobreza pueden haber contribuido de manera importante a mantener los niveles de matrícula escolar⁹¹. El Gobierno suprimió el pago de los derechos de matrícula y lanzó varias iniciativas para ayudar a los estudiantes pobres a sufragar los gastos ocultos de la educación. En 1997 y 1998, la participación de los niños de 10 a 14 años de edad en la fuerza de trabajo sólo aumentó un 0,6 por ciento, mientras que la participación del grupo de edad de 15 a 19 años disminuyó un 0,7 por ciento; los índices de asistencia a la escuela reflejaron esta evolución. En realidad, los principales efectos se hicieron sentir en los niños que ya trabajaban, que aparentemente se trasladaron del trabajo asalariado hacia formas más riesgosas de trabajo informal y que experimentaron una disminución de sus ingresos o la pérdida del empleo⁹². Si bien los efectos de la crisis quedaron atenuados, la anterior tendencia descendente del trabajo infantil no ha vuelto a manifestarse después de la crisis.

Cuestiones de política pública

125. En cambio, **Filipinas** no sufrió tan duramente a causa de la crisis, pero el trabajo infantil se agravó considerablemente, al tiempo que disminuyó la matrícula escolar, especialmente en la enseñanza media, y que creció desmesuradamente el desempleo de los jóvenes. Así, se agravó la vulnerabilidad tanto de los niños como de los adolescentes captados para trabajar en las actividades económicas informales, ilegales y peligrosas⁹³.

126. En **Tailandia**, la crisis tuvo efectos negativos limitados sobre la matrícula global; en cambio, aumentó el número de jóvenes desempleados. En las zonas rurales aumentó la tasa de deserción escolar, lo que tal vez sea un indicio de la incorporación de los desertores escolares al trabajo infantil. En el curso de 1998-1999, la tasa de deserción escolar en las categorías desfavorecidas de la población fue casi el doble de la registrada entre los niños de las capas acomodadas⁹⁴.

127. El abandono escolar de los niños pobres registrado en épocas de crisis económica también ha sido proporcionalmente mayor en otras regiones. Por ejemplo, durante las fuertes recesiones que han afectado al **Brasil** y **Chile** los niños pobres han sido a menudo retirados de la escuela. De hecho, esta

Experiencia fuera de Asia

⁹⁰ OIT/PNUD: *Employment challenges of the Indonesian economic crisis* (Yakarta, OIT, 1998).

⁹¹ L. A. Cameron: «*The impact of the Indonesian financial crisis on children: an analysis using the 100 villages data*». Documento de trabajo Innocenti núm. 81 (Floencia, Centro de Investigación Innocenti del UNICEF, 2000); y C. Manning: *The economic crisis and child labour in Indonesia*, op. cit.

⁹² C. Manning, *ibíd.*

⁹³ J. Y. Lim: *The East Asian crisis and child labour in the Philippines*. Documento de trabajo del IPEC (Ginebra, OIT, 2000).

⁹⁴ Banco Mundial: *Thailand social monitor: Coping with the crisis in education and health* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1999).

situación no ha afectado por igual a todos los países o a todos los grupos socioeconómicos. Al igual que en Asia, las estrategias paliativas aplicadas por las familias parecen estar fuertemente influidas por la política gubernamental, sobre todo en cuanto al bienestar social y la enseñanza, lo que pone de relieve la particular importancia que reviste para los pobres la protección social destinada a atenuar los efectos de las crisis. Estas experiencias brindan útiles indicaciones para los países que atraviesan por crisis económicas como, por ejemplo, la **Argentina**⁹⁵.

Países en transición

Efectos profundos en la transición

128. Las crisis y los choques económicos y sociales también pueden ocurrir en el contexto de una transición más gradual, pero de carácter radical. En los últimos veinte años, muchos países han experimentado profundas mutaciones políticas y reestructuraciones económicas. Para los países en transición⁹⁶ los resultados han sido diversos, pero hasta el momento todo indica que para los niños los perjuicios provocados por estos trastornos han sido muy superiores a los beneficios. La pobreza crónica es un problema aún mal conocido; las familias más vulnerables han sido las familias con niños, y en especial las familias monoparentales y las pertenecientes a sectores socialmente excluidos. La transición ha tenido también profundos efectos psicológicos: el desmantelamiento de los sistemas de apoyo estatal, la pérdida de un empleo asegurado para los adultos y el colapso de los ingresos y del nivel de vida han suscitado un sentimiento generalizado de vergüenza, confusión y marginación, e inducido diversos problemas sociales, entre ellos el consumo de estupefacientes. En estas condiciones, muchos países en transición han experimentado un acrecentamiento del trabajo infantil en una escala nunca antes vista.

Trabajo infantil en las economías de planificación centralizada

129. El trabajo infantil no sólo era ideológicamente inaceptable, sino que además no tenía cabida en las economías de planificación centralizada que controlaban la circulación de la mano de obra y regulaban estrictamente el mercado del empleo, así como las libertades individuales. Oficialmente, los niños sólo podían trabajar en el marco de su educación con el objeto de prepararse para ocupar un empleo futuro⁹⁷. Hasta hoy día, **Cuba** afirma que el trabajo infantil no existe en este país⁹⁸. Sin embargo, el trabajo infantil sí existía hasta cierto punto⁹⁹ en los países socialistas antes de la reforma de sus sistemas.

Nuevas presiones sobre los niños

130. El paso a la economía de mercado ha hecho surgir nuevas e intensas presiones sobre los niños, en especial de las clases pobres, que se ven obligados a aportar una contribución a los ingresos familiares y a buscar su sustento por sí mismos. En todos los países de la ex Unión Soviética y de Europa Central y Oriental se ha producido, en grados diversos, un aumento de la pobreza, la

⁹⁵ D. de Ferranti y colaboradores: *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización* (Washington, D. C., Banco Mundial, 2000).

⁹⁶ Se suele entender por «países en transición» aquellos que están pasando de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, o de un régimen políticamente restrictivo a un régimen más democrático; estos dos tipos de transición están lejos de excluirse mutuamente.

⁹⁷ V. N. Yagodkin: *How child labour was eradicated in the USSR: Integrating school and society, population and labour policies programme*, documento de trabajo núm. 109 (Ginebra, OIT, 1981).

⁹⁸ OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración*.

⁹⁹ Por ejemplo, incluso en el Viet Nam anterior a la política de «doi moi», que había conseguido excelentes resultados en materia de organización de la enseñanza, algunos niños trabajaban en las esferas entonces limitadas del sector informal, el sector privado y la economía familiar. Véase T. Le (director de la publicación): *Vietnam family: Responsibilities and resources in the changing of the country* (Hanoi, Social Science Publishing House, 1995).

desintegración de las familias, las emigraciones y los desplazamientos de población, al tiempo que se han deteriorado las redes de seguridad social, los servicios de salud y de educación y ha aumentado la delincuencia y el consumo de estupefacientes entre los jóvenes. Al mismo tiempo, se han multiplicado rápidamente las posibilidades ofrecidas a los niños de participar fundamentalmente en los segmentos no regulados del mercado del trabajo, sobre todo en el sector cada vez más extendido de la economía informal (y con frecuencia ilegal). La influencia conjunta de estos factores ha tenido como consecuencia un aumento de todas las formas de trabajo infantil. Dado que su experiencia en materia de trabajo infantil es limitada o inexistente, las instituciones públicas carecen de medios adecuados para reaccionar con eficacia.

131. **Mongolia** ha emprendido reformas económicas radicales que han tenido como resultado un rápido incremento de la pobreza y una reducción de la acción gubernamental en favor de los niños. El éxodo del campo a la ciudad se ha intensificado a raíz de la destrucción de una parte importante de los recursos ganaderos como consecuencia del invierno riguroso y las enfermedades registrados en 2000; muchos niños originarios de las zonas rurales trabajan ahora en el sector informal, por ejemplo como vendedores callejeros o limpiabotas¹⁰⁰. En las antiguas economías socialistas o anteriores a la reforma económica no había niños de la calle. Los menores fugados eran capturados rápidamente por la policía y devueltos a la familia o recluidos en un reformatorio. Actualmente, como consecuencia de la pobreza y de las migraciones, hay niños en situación de fuga en las zonas urbanas de todos los países en transición, como en los demás países del mundo. En varios países de la Europa Oriental, los niños gitanos se encuentran en una situación particularmente desventajosa. Su presencia es desproporcionadamente importante en trabajos peligrosos y corren un riesgo considerable de padecer enfermedades, participar en actividades delictivas o vivir en la pobreza.

132. La participación de los niños en la agricultura tiende a aumentar en algunos países en transición. Por ejemplo, en las regiones rurales de **Viet Nam**, el colapso de la economía colectiva, sumado a la introducción del sistema de contratación de familias para las faenas agrícolas, ha intensificado la necesidad de emplear mano de obra infantil en las explotaciones familiares. En algunas trabajan niños contratados o transferidos de otras familias, tal vez a cambio de un pago en especie solamente. También en **China** ha aumentado el número de los niños que trabajan en explotaciones familiares, a pesar de la puesta en vigor de las leyes sobre la enseñanza básica obligatoria¹⁰¹.

133. El mantenimiento de los permisos de residencia, vestigio del antiguo régimen, puede contribuir de manera considerable a agravar la pobreza y la exclusión social, ya que obliga a los emigrantes, y a sus hijos, a evitar los centros urbanos (en los que quizás podrían encontrar trabajo) o a vivir en ellos ilegalmente, lo que les impide obtener alguna de las formas de protección social que tal vez existan todavía.

134. Junto con los sistemas de protección social, la enseñanza ha sido una víctima frecuente de la transición, lo que ha agravado el problema del trabajo infantil. Muchas escuelas han quedado privadas de fondos públicos y los maestros han sido muy perjudicados por el impago de los sueldos. El alza de los precios de los manuales escolares y la ropa, junto con el costo de oportunidad que la asistencia a la escuela representa para los niños que de otro modo podrían percibir un ingreso, son factores de la carga cada vez mayor que

Transformación de las economías rurales

Una víctima de la transición: la enseñanza

¹⁰⁰ Resumen de la reunión del equipo CIOSL-APRO encargado de la campaña contra el trabajo infantil, 24 a 26 de julio de 2001 (Bangkok, CIOSL-APRO, 2001); e IPEC: *Country report Mongolia: Trafficking related-issues* (Ulanbator, Mongolia, OIT, 2001).

¹⁰¹ I. Epstein: «Child labour and basic education provision in China», en *International Journal of Educational Development* (Oxford, Pergamon, 1993), vol. 13, núm. 3, págs. 227 a 238.

recae sobre unos recursos familiares cada vez más limitados. En **Kirguistán**, la reducción de los subsidios públicos para la enseñanza ha tenido como resultado una disminución del número de las escuelas públicas y el hacinamiento de los escolares. En un país con un 55 por ciento de la población en situación de pobreza (un 23 por ciento en situación de pobreza extrema), muchos menores se desinteresan de los estudios secundarios y prefieren ganar dinero, primordialmente como trabajadores auxiliares, en la venta, transporte o tareas de recolección ¹⁰².

Cambio de los valores sociales

135. Por último, en el contexto de la transición y el trabajo infantil, cabe señalar la mutación de las mentalidades y las aspiraciones que acompaña a la transformación de la sociedad. En la **República Democrática Popular Lao** se considera que el aumento del afán de consumo y el ansia de adquirir artículos de lujo han llevado tanto a adultos como a niños a emigrar de las regiones rurales en busca de mejores posibilidades de obtener ingresos en las ciudades. Ello tiene a la vez como resultado la desintegración del tejido social en el campo y el aumento del número de jóvenes que viven en situación de gran peligro en las ciudades. Teniendo en cuenta el rápido crecimiento del turismo, ese país corre el riesgo de ser incluido entre las nuevas alternativas a los tradicionales puntos de destino de los turistas sexuales ¹⁰³.

La pandemia del VIH/SIDA

Una crisis sin precedentes

136. El VIH/SIDA tiene hoy una incidencia radical en la vida de los niños y en la evolución del trabajo infantil en todo el mundo ¹⁰⁴. Como obstáculo al desarrollo, la epidemia no tiene probablemente igual en la época moderna. Niños de todos los países son víctimas de la propagación del virus, ya sea directamente a causa de sus efectos sobre ellos y sobre los miembros de su familia, e indirectamente a causa de su influencia sobre el entorno social y económico más amplio en el que viven. En el plano macroeconómico, el VIH/SIDA reduce considerablemente el crecimiento y la productividad; cuando ello ocurre en la agricultura, surge la amenaza concurrente de la inseguridad alimentaria. La composición por edades y sexo de la población de países enteros queda profundamente modificada, y los grupos más productivos de una población decreciente tienen que asumir la carga suplementaria que resulta del aumento del número de personas dependientes (entre ellas niños).

137. Aun cuando la investigación de las maneras en que la pandemia influye sobre el trabajo infantil ha sido hasta ahora insuficiente ¹⁰⁵, es evidente que la enfermedad tiene profundos efectos directos e indirectos. A su vez, el trabajo infantil contribuye, en parte, a su difusión por medio de la prostitución y de otras formas de explotación sexual de los niños. Las desigualdades sociales

¹⁰² IPEC: *Child labour in Kyrgyzstan: An initial study* (Bishkek, OIT, 2001).

¹⁰³ OIT: *Country paper: Lao PDR*, documento de trabajo presentado a la reunión regional asiática organizada por la OIT y el Japón sobre la trata de niños destinados al trabajo y a la explotación sexual (Manila, 10-12 de octubre de 2001).

¹⁰⁴ El trabajo infantil como consecuencia del VIH/SIDA quedó reconocido en el marco de una resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88.ª reunión (Ginebra, junio de 2000).

¹⁰⁵ El IPEC está realizando actualmente investigaciones sobre la relación existente entre el VIH/SIDA y el trabajo infantil en Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

que favorecen la difusión del VIH/SIDA reflejan de múltiples maneras los factores que perpetúan el trabajo infantil ¹⁰⁶.

138. Se calcula que el SIDA es la causa de la orfandad de unos 13 millones de niños menores de 15 años ¹⁰⁷. Se prevé que este número aumentará de modo dramático en los años próximos. La orfandad a causa del VIH/SIDA expone a los niños a riesgos mayores de discriminación y enfermedad, e implica la pérdida de posibilidades de instrucción y aprendizaje. En el decenio de 1990, los huérfanos a causa del SIDA solían quedar al cuidado de otros miembros de la familia extendida. Sin embargo, los datos provenientes de diversos países, entre ellos **Uganda, Zambia y Zimbabwe**, indican que estos sistemas están desintegrándose bajo la presión generada por esta crisis y que está en aumento el número de familias encabezadas por niños y el empobrecimiento de las familias con huérfanos adoptados, lo cual afecta también a los demás niños de estas familias.

Los huérfanos del SIDA

139. El VIH/SIDA tiene efectos directos sobre la incorporación de niños a la fuerza de trabajo. Los largos períodos de enfermedad y la muerte de los familiares tienen como consecuencia reducciones considerables de los ingresos y la pérdida de recursos. Incluso antes de que uno de los padres o ambos fallezcan a causa del SIDA o de enfermedades relacionadas con el SIDA, los hijos y en especial las hijas tendrán probablemente que hacerse cargo de mayores obligaciones dentro de la familia, entre ellas las labores domésticas y el cuidado de los hermanos y los adultos enfermos. Ello puede poner en peligro su asistencia a la escuela y su salud. Tanto los hijos como las hijas se verán obligados a buscar la posibilidad de conseguir recursos para compensar la pérdida de ingresos de los adultos y para contribuir a la compra de medicamentos. Es también probable que se pida a los niños que sustituyan a las mujeres en los trabajos agrícolas. El aumento de la emigración del campo a la ciudad como consecuencia del VIH/SIDA, tanto de varones como de niñas, acrecienta el número de menores en la economía urbana informal ¹⁰⁸. La presencia de niños en la calle y la necesidad de tener dinero, alimento, alojamiento y compañía son factores que aumentan la posibilidad de concertar relaciones sexuales ocasionales o de ser víctimas de la explotación sexual con fines comerciales. A su vez, ello acrecienta el riesgo de infección por el VIH/SIDA; se cierra así el círculo que va desde la posibilidad de ser afectado por el VIH/SIDA hasta la realidad de ser infectado por el virus.

Los niños cubren las bajas adultas de la fuerza de trabajo

140. Según las informaciones recibidas, el VIH/SIDA es la fuerza que provoca la afluencia de niñas cada vez más jóvenes hacia la explotación sexual con fines comerciales, a menudo a causa de arraigados mitos sobre las enfermedades sexualmente transmitidas ¹⁰⁹. Por ejemplo, se dice que las adolescentes de las zonas montañosas de **Viet Nam** son objeto de demanda en **Camboya**, porque se cree que el contacto con ellas disminuye el riesgo de contraer el VIH/SIDA u otras enfermedades sexualmente transmitidas ¹¹⁰.

¹⁰⁶ J. Collins y B. Rau: *AIDS in the context of development* (Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social/ONUSIDA, 2000).

¹⁰⁷ Según la definición de las Naciones Unidas, se designa como «huérfanos a causa del SIDA» a los niños que tienen menos de 15 años y que han perdido a la madre o al padre y la madre a causa del VIH/SIDA.

¹⁰⁸ UNICEF: *Listening to the children: Child workers in the shadow of AIDS in eastern and southern Africa* (Nairobi, 2001).

¹⁰⁹ Según uno de estos mitos, las niñas más jóvenes pueden «desinfectar» a un hombre seropositivo. Véase IPEC: *HIV/AIDS and child labour in sub-Saharan Africa*, Descripción de proyecto (Ginebra, OIT).

¹¹⁰ H. van de Glind y C. Coenjaerts: *Combating trafficking in children for labour exploitation in the Mekong sub-region: A proposed framework for ILO/IPEC action and proceedings of a Mekong sub-regional consultation* (Bangkok, OIT, 1998).

El VIH/SIDA y la educación de los niños

141. El VIH/SIDA tiene repercusiones indirectas sobre el trabajo infantil en el plano de la enseñanza, ya que afecta tanto a los alumnos como a los maestros. En las investigaciones realizadas en **Zambia** se ha obtenido la evaluación más completa hasta ahora de las desventajas que tienen los huérfanos del SIDA en la esfera de la educación, que están más expuestos a quedar excluidos de la enseñanza que los niños huérfanos por otros motivos¹¹¹. Incluso cuando los niños de familias que tienen uno o más adultos afectados por el VIH/SIDA no son retirados de la escuela para trabajar, su asistencia es esporádica. Por ejemplo, en **Uganda** las ausencias de algunos escolares han durado de cinco semanas a un trimestre y medio; los motivos más corrientes son la falta de dinero para el pago de los derechos de matrícula y la necesidad de mantener a los niños en casa para cuidar de los pacientes del VIH/SIDA¹¹².

142. La pandemia perjudica gravemente el nivel de asistencia de todos los niños a la escuela en los países con índices elevados de infección. Por ejemplo, en 1998 el número de defunciones de maestros en **Zambia** fue equivalente a dos tercios del total de licenciados de las escuelas normales o de magisterio, y dicha proporción iba en aumento. Las muertes causadas por el SIDA y por las enfermedades relacionadas con el SIDA privan a las escuelas del recurso más necesario. Ahora bien, las ausencias de los maestros, por enfermedad propia o por enfermedad de parientes en relación con el VIH/SIDA, tienen también como resultados la perturbación de su actividad y una menor calidad de la enseñanza, y pueden contribuir a aumentar los índices de deserción y de repetición escolar. Se acrecientan así la renuencia de los niños a asistir a la escuela y las dudas de los padres acerca de la utilidad de una educación prolongada, lo que aumenta las posibilidades de que los hijos se conviertan en trabajadores infantiles y se reduzca la futura oferta de personal especializado, personal docente comprendido.

Aumento de la vulnerabilidad

143. Además de las diversas consecuencias del VIH/SIDA en el ámbito del trabajo infantil, hay que señalar las devastadoras repercusiones afectivas y psicológicas que pesan sobre los niños al ver que sus padres, amigos, parientes o maestros sucumben a la enfermedad y que la estructura de su comunidad se desintegra. Ello suscita por fuerza un sentimiento más agudo de vulnerabilidad frente a la explotación y la discriminación en sus múltiples formas, que entrañan para los niños un riesgo más importante de verse arrastrados al trabajo infantil.

Las catástrofes naturales y el trabajo infantil

Estrecha interacción entre la pobreza y las catástrofes naturales

144. Las crisis también se originan en las catástrofes naturales, ya sea como consecuencia de la catástrofe misma o de sus repercusiones económicas y de otras secuelas conexas. Los huracanes, inundaciones y terremotos tienen costos humanos y financieros devastadores e inmediatos. Son también causa de enormes menoscabos al desarrollo, como la destrucción de infraestructuras, la desorganización de servicios esenciales, la mengua de la producción (en particular de alimentos), la reducción de los ingresos, el desempleo, los desplazamientos de población, el marasmo económico y las alzas de precios. No es coincidencia que las catástrofes naturales y la pobreza parezcan marchar a la par. La repetición de las catástrofes provoca una pobreza crónica, y los fondos y otros recursos se desvían de modo casi permanente hacia las operacio-

¹¹¹ Michael Kelly: «The impact of HIV/AIDS on schooling in Zambia», en Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR) Bulletin (Lusaka, JCTR, 1999), núm. 42.

¹¹² ActionAid Education Department: *HIV/AIDS and the education sector: Impacts and responses*. Documento informativo (Londres, 2000).

nes de socorro en vez de servir para propulsar el desarrollo. Y la pobreza crea a su vez condiciones favorables para que los efectos de las catástrofes sean aún más desastrosos¹¹³.

145. Si bien es cierto que las catástrofes naturales afectan tanto a los adultos como a los niños, el mundo social propio de los niños resulta particularmente perjudicado por los factores siguientes:

- la muerte o las lesiones de familiares o las lesiones sufridas por los mismos niños;
- el mayor riesgo de mala salud y enfermedad en las circunstancias posteriores a la catástrofe;
- la pérdida del hogar, de bienes personales y de documentos oficiales de identidad o de otros documentos;
- la pérdida o el deterioro de los bienes y medios de sustento familiares (herramientas, talleres, terrenos, cultivos, semillas, animales, ahorros en metálico y empleos), que da lugar a la escasez de alimentos, el colapso de los ingresos y, tal vez, el endeudamiento;
- el desplazamiento a campamentos u otros lugares, la ruptura de los lazos familiares y desarticulación de las redes de vecinos (la protección social informal);
- el deterioro de la infraestructura y el trastorno de los servicios de educación, salud, energía, suministro de agua, alcantarillado y transporte;
- el riesgo de saqueo y otros peligros en materia de seguridad.

146. En estas circunstancias, es evidente que los niños quedan expuestos a diversos riesgos, entre ellos el de ser obligados a trabajar. Ahora bien, escasean las investigaciones sobre la situación de los niños integrados a la fuerza laboral durante los períodos de crisis. Entre las pocas excepciones figuran los estudios emprendidos después de las inundaciones de 1998 en Dhaka, **Bangladesh**¹¹⁴. Las estrategias de los pobres para sobrevivir en estas circunstancias suelen tener por objeto conseguir préstamos de diversas clases y reducir los gastos por concepto de alimentación, comprando artículos más baratos o en menor cantidad. No se observó ningún aumento del trabajo infantil, pero este hecho puede deberse meramente a la falta de posibilidades de obtención de ingresos a causa de la recesión prolongada de la economía urbana informal. Es probable que los niños que trabajaban antes de la catástrofe hayan cobrado conciencia de que su aportación a los ingresos familiares ha adquirido mayor importancia. En consecuencia, lo que antes era una participación ocasional en la obtención de ingresos podría convertirse en una actividad de carácter más duradero. También es posible que cambie la clase de trabajo en que se ocupen, y quizá éste sea más peligroso. Niños que antes de la catástrofe estaban encargados de trabajos domésticos ligeros considerados como aceptables tal vez deban desempeñar luego tareas más pesadas que requieran más tiempo y que, por ende, podrían reducir su asistencia a la escuela, en el supuesto de que en la localidad exista todavía una escuela.

Conflictos armados y trabajo infantil

147. Como ocurre en el caso de las catástrofes naturales, los conflictos armados son a la vez un efecto y una causa de la pobreza y las privaciones. De los

¹¹³ Por ejemplo, las inundaciones pueden ser agravadas por la deforestación, que a su vez puede ser consecuencia de la pobreza rural.

¹¹⁴ Véase, por ejemplo, E. Delap: «Urban children's work during and after the 1998 floods in Bangladesh», en *Development in Practice* (Oxford, Carfax Publishing, 2000), vol. 10, núm. 5, págs. 662-673; y S. F. Rashid: «The urban poor in Dhaka City», *op. cit.*

25 países que en 1998 figuraban en los últimos lugares del Índice de Desarrollo Humano, más de la mitad eran víctimas de los efectos directos o indirectos de un conflicto violento.

Los costos de los conflictos armados

148. Además de las inevitables muertes, heridas y traumas, físicos o emocionales, que son el resultado inmediato de un conflicto armado, las guerras provocan a la larga la destrucción de la infraestructura material, la pérdida de capital humano, la reducción de los ahorros, la fuga de capitales, la perturbación de la actividad económica formal e informal y la transferencia hacia gastos militares de recursos gubernamentales inicialmente previstos para los servicios públicos ¹¹⁵. Una vez más, es inevitable que los niños sufran consecuencias trágicas, tanto durante como después de los conflictos, consecuencias que comprenden su participación en el trabajo infantil ¹¹⁶.

149. No será la primera vez que ello ocurra. El trabajo infantil aumentó en los países industrializados durante las dos guerras mundiales. Cuando las mujeres ocuparon los empleos abandonados por los hombres movilizados, muchos niños pasaron a realizar trabajos que antes corrían a cargo de las mujeres ¹¹⁷.

Los niños son desproporcionadamente perjudicados por los conflictos

150. Los conflictos ocurridos en estos últimos años han tenido para los niños repercusiones cada vez mayores y cada vez más desproporcionadas. Según estimaciones de las Naciones Unidas y del UNICEF, de 1986 a 1996 dos millones de niños murieron en conflictos armados, más de un millón quedaron huérfanos, siete millones sufrieron lesiones y más de diez millones quedaron traumatizados. Otros 13 millones perdieron su hogar ¹¹⁸. La guerra ha separado de su familia y de su comunidad a un número indeterminado de niños, que han quedado expuestos al riesgo de la explotación sexual y de otras formas de explotación.

151. En el curso de una contienda civil, la distinción entre civiles y combatientes es cada vez más incierta, situación que afecta tanto a los niños como a los adultos. Como ya hemos visto, algunos niños son arrastrados a participar en los conflictos en calidad de combatientes y otros en tareas de apoyo a los combatientes. Ahora bien, muchos más sufren de otros modos las consecuencias del conflicto armado. Los conflictos armados modernos tienen a menudo el carácter de guerra civil, y suelen eternizarse en largos períodos de hostilidades de baja intensidad. Dado que el desarrollo de toda actividad económica «normal» resulta imposible en las zonas de conflicto, surgen nuevas economías como medio de supervivencia para la población en general y también como fuentes de recursos para alimentar la máquina bélica; es así como prosperan diversas actividades de especulación, a veces ilícitas, en manos privadas (con frecuencia milicias).

Nuevos factores de demanda de trabajo infantil

152. Cada una de estas economías puede crear una nueva demanda de trabajo infantil, para la que existe una fuente de suministro, pues los huérfanos de guerra y los niños separados de los padres y de la familia no tienen otra posibilidad sino la de trabajar para sobrevivir. El aumento del trabajo infantil en la economía informal es una de las consecuencias de la guerra; por otra parte, los niños también suelen ser víctimas de las represalias aplicadas con-

¹¹⁵ P. Collier: «On the economic consequences of civil war», en *Oxford Economic Papers* (Oxford, Oxford University Press, 1999), vol. 51, págs. 168-183.

¹¹⁶ Un informe presentado por Graça Machel a las Naciones Unidas en 1996 contiene una vívida descripción de la situación de los niños en los conflictos armados. Naciones Unidas: *Promoción y protección de los derechos del niño*, op. cit.

¹¹⁷ I. Andrews y M. Hobbs: *Economic effects of the World War upon women and children in Great Britain* (Nueva York, Oxford University Press, 1921).

¹¹⁸ Naciones Unidas: Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la resolución 1261 (1999) sobre los niños y los conflictos armados. Asamblea General de las Naciones Unidas, 55.º período de sesiones, Nueva York, 2000.

tra las fuerzas oficiales o las agrupaciones armadas de oposición¹¹⁹. Así, por ejemplo, según las informaciones recibidas, en **Bosnia y Herzegovina** el trabajo infantil, que antes de la guerra no tenía gran importancia, se ha intensificado sobre todo en los sectores socialmente excluidos, entre ellos los gitanos, que actualmente cumplen largas jornadas de trabajo en la economía informal¹²⁰. Se ha calculado que, cinco años después de haber terminado el conflicto en **Rwanda**, había todavía entre 45.000 y 60.000 familias encabezadas por niños que seguían separados de los padres o de otros parientes adultos. El 90 por ciento de estas familias estaban dirigidas por niñas, que carecían de ingresos regulares y tenían poquísimo apoyo de cualquier otra clase. Sin la posibilidad de ir a la escuela, estas niñas eran especialmente vulnerables a la explotación¹²¹. Además, las actividades tradicionalmente a cargo de los niños, entre ellas salir a buscar leña o agua o hacer encargos, pueden ser más arriesgadas durante los conflictos y luego de éstos a causa del acoso de la soldadesca, del peligro de tropezar con minas antipersonas, de encontrarse entre dos fuegos o de ser secuestrado.

153. Los conflictos armados tienen también repercusiones sobre el trabajo infantil a causa de las consecuencias sobre las instituciones de enseñanza. Cuando las autoridades estatales pierden el control efectivo del territorio, los rebeldes suelen emplear tácticas terroristas, entre ellas lanzar ataques contra las escuelas y los maestros. En **Mozambique**, después de la guerra, solamente el 25 por ciento de los niños en edad escolar en la provincia de Manica estaba en condiciones de cursar los estudios primarios, pues un gran número de escuelas había sido destruido durante la contienda¹²². Los años de ausencia de la escuela han de ser reemplazados por un tiempo equivalente y el proceso de recuperación es dificultoso. Los desplazamientos causados por la guerra perturban también la socialización de base familiar y la adquisición por los niños de destrezas profesionales, sobre todo en la agricultura y la artesanía. Privados de la socialización de base familiar y de la formación debida, los niños, con una ocupación en el trabajo infantil o sin ella, crecerán privados de los medios adecuados para encontrar un trabajo decente cuando sean jóvenes adolescentes y, más tarde, adultos.

El colapso de los sistemas de educación

¹¹⁹ Naciones Unidas: Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la resolución 1261 (1999), *op. cit.*, párrafo 25.

¹²⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Bosnia y Herzegovina: *National report on follow-up to the World Summit for Children: Bosnia and Herzegovina*. 2000, pág. 14.

¹²¹ Banco Africano de Desarrollo: *African Development Report 2001* (Oxford, Oxford University Press, 2001), pág. 117.

¹²² M. Chingono: «Mozambique: War, economic change and development in Manica Province, 1982-92», en F. Stewart y V. Fitzgerald: *War and underdevelopment, vol. 2, Case studies*, Queen Elizabeth House Series in Development Studies (Oxford, Oxford University Press, 2001).

4. *Comprender el problema del trabajo infantil: la base para su abolición efectiva*

154. Hasta ahora el informe ha ilustrado la complejidad de la situación del trabajo infantil en distintos contextos sectoriales y de crisis en todo el mundo, los factores que intervienen en la determinación de si un niño trabaja o no y qué tipo de trabajo realiza, y por qué razón este trabajo puede constituir con frecuencia una de las peores formas de trabajo infantil. Aunque cada situación en la que se plantea el problema del trabajo infantil es distinta, es evidente que existen muchos elementos comunes que inciden en el trabajo y en la escolarización en diferentes situaciones. Mucho se ha publicado sobre las causas y las consecuencias, tanto económicas como sociales, del trabajo infantil. A continuación pondremos de relieve algunos de los factores causales fundamentales y cómo actúan entre ellos para que se dé el trabajo infantil.

Las distintas causas actúan en diferentes niveles

Heterogeneidad de la fuerza de trabajo infantil

155. La pregunta «¿por qué trabajan los niños?» es demasiado general para que nos pueda orientar hacia una acción efectiva que prevenga el trabajo infantil. Lo que necesitamos es saber por qué determinados niños o grupos de niños se ven implicados en ciertas clases de trabajo infantil, en particular en sus peores formas. En el mercado de trabajo los niños no constituyen una categoría homogénea: la edad, el sexo, el origen étnico, la clase social y los grados relativos de privación parecen interactuar influyendo sobre el tipo y la intensidad del trabajo que realiza el niño, así como sobre si éste trabaja o no.

Trabajo infantil y pobreza

156. El vínculo indisoluble entre el trabajo infantil y la pobreza es un hecho ampliamente reconocido. En países con un ingreso anual *per cápita* de 500 dólares de los Estados Unidos o menos, la participación de niños de 10 a 14 años de edad en la fuerza laboral asciende al 30-60 por ciento, mientras que esta proporción sólo es del 10 al 30 por ciento en países con un ingreso anual *per cápita* de 501 a 1.000 dólares de los Estados Unidos¹²³. En ningún caso

¹²³ P. Fallon y Z. Tzannatos: *Child labour: Issues and directions for the World Bank* (Washington, Banco Mundial, 1998). De todas formas, la disminución de la participación de los niños en la fuerza laboral es menos evidente a medida que aumenta el PIB en los países más ricos.

se puede poner en tela de juicio la proposición general de que el trabajo infantil es a la vez resultado y causa de pobreza. La pobreza de la familia empuja al niño hacia el mercado de trabajo con el fin de que pueda ganar dinero que complementa los ingresos de la familia o incluso que le permita sobrevivir. Por otra parte, es asimismo evidente que al reducir la acumulación de capital humano, el trabajo infantil perpetúa la pobreza a lo largo de las generaciones y, por consiguiente, reduce el crecimiento económico y el desarrollo social del país ¹²⁴.

157. Sin embargo, y a falta de nuevos análisis, es de lamentar el hecho de que el poner el trabajo infantil ante el umbral de la pobreza apenas nos ayuda a resolver el problema. Es preciso que contemplemos los distintos aspectos de la pobreza y, por supuesto, de las demás causas del trabajo infantil, así como la forma en que interactúan unas con otras, de forma que podamos apreciar en su integridad las fuerzas dinámicas que empujan y atraen a los niños hacia los distintos tipos de trabajo. Sólo así podremos concebir medidas efectivas y sostenibles para luchar contra el trabajo infantil que actúen simultáneamente sobre todas las causas posibles.

158. Las causas se pueden analizar en tres niveles:

- *Causas inmediatas*, que son las más perceptibles y evidentes: actúan directamente en el nivel del niño y de la familia. Los elementos fundamentales son la pobreza de los ingresos familiares (ingresos que no bastan para satisfacer las necesidades de subsistencia) y crisis de ingresos resultantes de problemas económicos familiares. Por ejemplo, con una madre enferma, un padre ausente y sin alimentos, el niño mayor de la familia se verá obligado a armarse de un cubo y una bayeta y lanzarse a la calle a lavar parabrisas.
- *Causas subyacentes*, que son aquellas que hacen referencia a determinados valores y situaciones que pueden predisponer a una familia o a una comunidad a aceptar e incluso a fomentar el trabajo infantil, de niños y/o niñas. En este nivel influye la percepción de la pobreza, pues, por ejemplo, el consumismo puede hacer que niños y padres traten de obtener más dinero para adquirir unos bienes de consumo que cada vez están más disponibles.
- *Causas estructurales o de raíz*, que actúan en el nivel de la economía y la sociedad en sentido amplio, influyendo sobre un ambiente facilitador en el que puede florecer o se puede controlar el trabajo infantil. En este nivel actúa la pobreza nacional agregada (el bajo Producto Interior Bruto).

159. El cuadro 5, en el que se exponen ejemplos de causas que actúan en los distintos niveles, ilustra que si bien la escasez de ingresos constituye un importante factor causal del trabajo infantil, no es el único. En realidad, si se limita al aspecto de los ingresos, la pobreza explica el trabajo infantil considerablemente menos que otros factores como las desigualdades, la falta de educación, una gran dependencia de la economía en general con respecto a la agricultura y la lentitud de la transición demográfica ¹²⁵.

160. La pobreza tiene muchas dimensiones que trascienden a la simple falta de ingresos y de gastos, y los niños tienen sus propias percepciones al respecto. En la Ciudad de Ho Chi Minh, **Viet Nam**, los niños pobres hablan de falta de autoestima, siendo considerados como inferiores por las familias más

Causas en tres niveles

La pobreza no consiste sólo en la falta de ingresos

¹²⁴ R. Galli: *The economic impact of child labour*, documento de discusión DP/128/2001 (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2001), pág. 21.

¹²⁵ I. Ahmad: «Getting rid of child labour», en *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 1999, vol. XXXIV, núm. 27, págs. 1815-1822.

Cuadro 5. Niveles de causalidad del trabajo infantil

Causas inmediatas	Causas subyacentes	Causas estructurales o de raíz
Escasez o inexistencia de dinero o alimentos; aumento de precios de bienes básicos	Descomposición de la gran familia y de los sistemas informales de protección social	Ingreso nacional bajo/en reducción
Deudas de la familia	Padres no escolarizados; fertilidad elevada	Desigualdades entre países y regiones; relación de intercambio adversa
Problemas familiares: fallecimiento, enfermedad del miembro activo, pérdidas de cosechas	Expectativas culturales con respecto a los niños, al trabajo y a la educación	Problemas sociales como guerras, crisis financieras y económicas, situaciones de transición, VIH/SIDA
Falta de escuelas o escuelas de escasa calidad o inadecuadas	Actitudes discriminatorias basadas en género, casta, origen étnico o nacional, etcétera.	Escaso interés financiero o político por la educación, los servicios básicos y la protección social; «mala» gobernanza
Demanda de mano de obra barata en microempresas informales	Percepción de la pobreza; deseo de bienes de consumo y mejor nivel de vida	Exclusión social de grupos marginales y falta de una legislación y/o de que ésta se aplique
Empresas familiares o explotaciones agrícolas que no pueden contratar mano de obra	Idea de que los niños tienen una obligación con respecto a sus familias y los «ricos» con respecto a los «pobres»	Falta de trabajo decente para los adultos

ricas, cuyos niños además les golpean¹²⁶. La pobreza no consiste sólo en unos bajos ingresos sino que, además, ofrece numerosos aspectos no mensurables que conjuntamente conspiran para hacer que los niños de las familias pobres corran en general un mayor riesgo de ser absorbidos por el trabajo infantil.

La demanda de trabajo infantil

¿Por qué se ofrece empleo a los niños?

161. ¿Cómo y por qué les llegan a los niños ofertas de trabajo? Aunque en lo que se refiere al trabajo infantil no siempre existe un empleador fácilmente identificable, en general se reconoce que los empleadores que contratan a trabajadores de escasa edad tienden a pertenecer a pequeñas unidades con tecnologías de producción sencillas y capitales relativamente pequeños¹²⁷. Pueden dar trabajo tanto a sus propios niños como a los de otras familias. En todo caso, las ideas de los empleadores desempeñan un papel importante. Esos empleadores pueden preferir a los niños porque les pagan menos que a los adultos y según una tarifa diaria (no a destajo), partiendo de determinadas ideas acerca de la idoneidad de los niños para ciertos empleos¹²⁸ y porque se les puede exigir más trabajo debido a que resultan más dóciles y desconocen cuáles son sus derechos o no están en condiciones de reclamarlos. También intervienen las tradiciones y las expectativas culturales. En ciertas comunidades los empleadores se sienten socialmente obligados a ofrecer oportunidades de ingresos a las familias pobres, incluidos sus hijos.

Segmentación del mercado de trabajo infantil

162. El tipo de trabajo que se ofrece a niñas y niños corresponde a sus respectivos papeles de género; la segregación por sexos en el mercado de trabajo infantil es reflejo de la que se observa en el mercado laboral del adulto¹²⁹.

¹²⁶ D. Narayan y colaboradores: *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* (Nueva York, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 2000).

¹²⁷ R. Anker y colaboradores (directores de la publicación): *Economics of child labour in hazardous industries of India* (Baroda, Center for Operations Research and Training, 1998).

¹²⁸ Sin embargo, las investigaciones realizadas no han acreditado ni mucho menos el argumento de los «dedos hábiles», al demostrar que la mayor parte de los trabajos que realizan los niños también están al alcance de los adultos. Además, los niños son menos productivos.

¹²⁹ Este fenómeno se manifiesta también en muchos planes de formación profesional que prevén la capacitación de las niñas en costura y peluquería, y la de los niños en carpintería y mecánica de automóviles.

Existen empleos que son «empleos para niños». En el hogar pueden corresponder a tareas que permiten al adulto ahorrar tiempo o energía, como hacer recados, cuidar a los más pequeños o limpiar de malas hierbas la pequeña huerta familiar. En el mercado laboral los trabajos de los niños pueden incluir funciones para las que éstos son particularmente adecuados, como la mendicidad, o empleos por los que se les van a pagar menos que a los adultos, como ciertas labores agrícolas no especializadas y que exigen tiempo. Los trabajos de los niños difieren también según la edad y en función de las capacidades que van adquiriendo. La posición de los niños pequeños y de los jóvenes en el mercado laboral es en general reflejo de su escasa consideración en la sociedad¹³⁰. Los niños pertenecientes a grupos socialmente excluidos pueden encontrarse en el fondo mismo de la escala. Así, por ejemplo, en el norte de Europa los niños trabajadores son probablemente de origen africano o turco, en el **Canadá** tienden a ser de origen asiático, y en el **Brasil** suelen pertenecer a grupos indígenas.

163. Dado el predominio del trabajo infantil en la economía informal, la gran mayoría de niños trabajadores trabajan por su propia cuenta o en pequeñas empresas basadas en la familia (con frecuencia su propia familia, es decir, que están empleados por sus padres). Por ejemplo, en **Sri Lanka**, de todos los niños de 5 a 17 años de edad económicamente activos, el 77 por ciento son trabajadores familiares no remunerados que ayudan en empresas agrícolas o no agrícolas¹³¹. Es preciso recordar que no es lo mismo la *actividad económica de los niños* que el *trabajo infantil* que debe abolirse; la interacción entre la edad del niño y el tipo y las condiciones de trabajo determina cuáles son los límites de este último. De todas formas, es evidente que el hecho de trabajar en una empresa familiar o junto con miembros de la familia no protege necesariamente al niño contra toda forma peligrosa o dañina de trabajo infantil.

164. Datos obtenidos por los economistas muestran que no siempre son los hijos de las familias más pobres o desprovistas de tierra los que en lugar de ir a la escuela trabajan en empresas agrícolas familiares. Las familias que poseen tierras y ganado pueden estar más necesitadas del trabajo gratuito de sus propios miembros, pues no están en condiciones de contratar una mano de obra temporal¹³². Además, los padres pueden considerar que los niños deben trabajar para asegurar el patrimonio. Otro aspecto aparentemente perverso es que puede suceder que abunde más el trabajo infantil en las zonas de un país relativamente más prósperas, ya que al circular más dinero existen más oportunidades económicas. Además, aunque una catástrofe natural puede afectar temporalmente a la economía informal, reduciéndose así la demanda de trabajo infantil, por el contrario cuando se produzca cierto grado de crecimiento económico puede observarse una elevación paralela de la demanda de trabajo infantil.

Cómo adopta la familia su decisión sobre el trabajo infantil

165. Las causas subyacentes y estructurales o de raíz del trabajo infantil determinan la base de macronivel sobre la cual se adopta en el micronivel la de-

Los niños como trabajadores familiares no remunerados

Modelos de decisión parental

¹³⁰ D. Elson: «The differentiation of children's labour in the capitalist labour market», en *Development and Change* (La Haya, International Development Studies Institute), 1982, vol. 13, núm. 4, págs. 479-498.

¹³¹ IPEC: Resumen de los hallazgos realizados en una encuesta sobre el trabajo infantil en Sri Lanka, 1999; véase: <http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/simpoc/index.htm>.

¹³² S. Bhalotra y C. Heady: *Child farm labour: The wealth paradox*, Bristol, Discussion Paper, No. 00/492; véase: www.bris.ac.uk/Depts/Economics/research/pdffiles/dp00492.pdf.

cisión de si el niño de una determinada familia va a ingresar en el trabajo infantil. Pero aunque como hemos visto algunos niños se ven forzados a trabajar (por raptor, drogas o distintas formas de esclavitud, incluida la servidumbre por deudas), la mayor parte de ellos trabajan como resultado de una decisión consciente. Los modelos de elección parental, que se basan en la noción de que los padres u otros adultos eligen el enviar a sus niños al trabajo en lugar de la escuela, parten del supuesto de que los adultos deciden en función de criterios económicos racionales, por razones egoístas o por ignorancia.

Razones que pueden tener los niños para trabajar

166. Pero también es posible que los niños, al menos de cierta edad y con cierto grado de madurez, decidan trabajar por diversas razones: contribuir a la supervivencia de la familia o asegurar su propia supervivencia como huérfanos o niños de la calle, porque no les gusta la escuela o porque se les maltrata en ella, para evadirse de una situación familiar insostenible, para obtener dinero que les permita comprar objetos que van desde libros escolares hasta ropa de marca o drogas, para sentirse independientes o incluso, simplemente, por aburrimiento y no tener otra cosa que hacer, incluida la escuela. Si bien los mecanismos de la elección parental han sido estudiados con detalle, es poco lo que se sabe acerca de cómo los niños adoptan sus decisiones.

167. En todo caso, las actitudes parentales, reflejo de normas culturales, desempeñan un papel importante en cuanto a si el niño trabaja o va a la escuela. Las expectativas de los padres de que sus hijos van a mantenerles cuando lleguen a la vejez pueden conducir a que tengan una familia numerosa, y si los ingresos familiares son limitados, puede disminuir la inversión en cada uno de los hijos, incluida la educación. Es posible que los padres piensen sinceramente que están haciendo lo que mejor conviene a sus hijos permitiéndoles que trabajen o estimulándoles a ello, sin darse cuenta de los peligros que pueda implicar el trabajo. En ciertos casos, ellos y sus hijos pueden no darse cuenta en absoluto de la realidad de la situación que les espera. Esto es particularmente cierto en el caso de la trata de personas, que se inicia con promesas de trabajo en la hotelería o con oportunidades de capacitación pero concluye en una explotación sexual comercial o en trabajos domésticos forzados.

Influencia del género en las decisiones relativas a la educación y al trabajo

168. El género es un importante factor que influye en la decisión que se adopte sobre el trabajo y la educación de los hijos. Los datos que se presentan en el capítulo 2 muestran que, en general, son más los niños que las niñas que trabajan, y también se ha visto que la situación varía según cada sector de trabajo. El efecto del género de la persona varía entre los distintos países y culturas, ya que los papeles de ambos géneros están determinados socialmente, y no biológicamente. En aquellas sociedades donde la educación fomenta la preparación de las niñas para el matrimonio, éstas tienen más probabilidades de tener una buena educación que los niños. Por otra parte, en otras situaciones se fomenta el que las niñas sigan en la escuela al tiempo que se procura que sus hermanos la dejen y vayan al trabajo, ya que éstos pueden encontrar trabajo más fácilmente. Pero también las normas culturales pueden excluir a las niñas de ciertos tipos de formación o incluso de cualquier tipo de educación. En estos casos y dada la situación generalmente baja que la mujer ocupa en la sociedad, las niñas tienen unas expectativas limitadas de conseguir en la edad adulta un trabajo decente y bien pagado, de manera que puede considerarse que la inversión en su educación será menos rentable que la de los niños, lo cual se refleja en unas tasas de inscripción en la escuela primaria considerablemente más bajas en el caso de las niñas que en el de los niños (por ejemplo, en Asia Meridional).

Contribución de los niños al ingreso familiar

169. La necesidad de ingresos adicionales es sin duda alguna una consideración fundamental en la decisión de que el niño trabaje que adopten los padres y los hijos. La falta de oportunidades para que jóvenes y adultos puedan obtener unos ingresos decentes es una de las causas fundamentales del trabajo infantil. Las fluctuaciones en los ingresos familiares y sus efectos en la dispo-

nibilidad a corto plazo de dinero en la familia, así como el promedio de los ingresos por mes o por año, determinan en gran medida si el trabajo infantil va a ser sólo una medida de relleno temporal o a más largo plazo. En muchos casos el trabajo infantil contribuye en medida sustancial al ingreso familiar, habitualmente alrededor del 20 por ciento¹³³. Esto podría indicar que, para esos hogares, los ingresos de los niños son tan necesarios que pueden marcar la diferencia entre supervivencia y hambre. Sin embargo, la información disponible muestra que no todas las familias pobres con niveles similares de ingresos recurren al uso del trabajo infantil. También pueden encontrarse casos de trabajo infantil en hogares cuyos ingresos están por encima de la línea de pobreza. Está claro, pues, que otros factores además de la necesidad de ingresos familiares adicionales intervienen en la determinación de la situación con respecto al trabajo infantil.

170. En términos generales, la decisión sobre si trabaja o no un determinado niño depende de una mezcla de necesidad (si la familia o el niño necesita realmente el correspondiente ingreso), oportunidad (si hay trabajo disponible para los niños), valores (relativos a los niños, al trabajo de niños y niñas y al porvenir de unos y otras, sentido de la responsabilidad con respecto a los miembros de la familia, educación y bienes de consumo) y conceptos (si el niño o la familia tienen la idea de que el trabajo del niño puede conducir a una vida mejor).

Muchos factores en juego

El cambio demográfico

171. Sobre la decisión del trabajo infantil influye también el tamaño y la estructura de la familia (por ejemplo, número de miembros, sexo, edades, espaciamiento y orden de nacimiento de los hijos, presencia de miembros de la familia ancianos o minusválidos, número de adultos en edad de trabajar). Los cambios en la forma y funciones de la familia también influyen en la participación de los niños en el mercado laboral. Al aumentar el número de hijos y el de familias a cargo de abuelos, en relación sobre todo con el VIH/SIDA y los conflictos armados, pero también por otras posibles razones, es mayor la presión para que los niños trabajen.

Influencia del tamaño y de la estructura de la familia

172. La lenta transición demográfica de los países más pobres del mundo crea una oferta continua de niños disponibles para el mercado de trabajo (véase el cuadro 6). El grupo de edad que normalmente se considera como el económicamente activo (15-65 años) se ve obligado a soportar el peso considerable que le imponen los grupos de edad dependientes (jóvenes y viejos). El VIH/SIDA está agravando la situación en los países más seriamente afectados por el problema ya que los grupos de edad más productivos tanto de hombres como de mujeres son los más afectados por la enfermedad. Así, las familias se ven sometidas a evidentes presiones para que amplíen el grupo de edad económicamente activo incluyendo en él a niños de menor edad.

173. La baja de la tasa de fecundidad en los países en desarrollo permite cierto optimismo en cuanto a que en el futuro se reduzca el trabajo infantil. La fecundidad en estos países ha disminuido a poco menos de tres hijos por mujer, aproximadamente la mitad de la que era hace treinta años. En ciertos países, como **México** y algunos lugares de Asia Sudoriental, la fecundidad ha disminuido en gran medida durante la última generación, lo que ha creado la ventaja demográfica que supone una importante cohorte de 15 a 24 años dis-

Descenso de la tasa de fecundidad

¹³³ Véase, por ejemplo, B. Sharma y V. Mittar: *Child labour and the urban informal sector* (Nueva Delhi, Deep and Deep Publications, 1990), y H.A. Patrinos y G. Psacharopoulos: «Educational performance and child labour in Paraguay», en *International Journal of Educational Development* (Oxford, Elsevier Science Ltd.), 1994, vol. 15, núm. 1, págs. 47-60.

Cuadro 6. Proporción de niños de menos de 18 años de edad en la población total (1999)

	Población total (en millares)	Niños de menos de 18 años de edad	
		Número (en millares)	Porcentaje
Países industrializados	851.638	189.233	22
Países en desarrollo	4.776.909	1.857.584	39
Países menos adelantados	629.587	309.976	49
Mundo	5.961.655	2.125.143	36

Fuente: Basado en la publicación de la División de Población de las Naciones Unidas titulada *World Population Prospects: The 2000 revision* (Nueva York, Naciones Unidas, 2001).

puesta a entrar en la fuerza de trabajo, con la consiguiente reducción de las presiones sobre la generación de niños igualmente importante que le sucede¹³⁴.

Dinámica de padres e hijos

174. Las catástrofes naturales, los conflictos armados o simplemente unas oportunidades económicas limitadas en las zonas rurales pueden empujar a las familias a migrar y tratar de ganarse la vida en otros lugares, en su propio país o atravesando fronteras. Los niños más pequeños pueden migrar junto con sus padres, mientras que los adolescentes pueden tratar de establecerse por su cuenta.

La migración aumenta la vulnerabilidad de los niños

175. Aunque no existe una relación fija o universal entre migración y trabajo infantil en los lugares de origen o de destino, sí hay diversos factores que aumentan la vulnerabilidad de los niños. Por ejemplo, la migración separa al niño de sus redes de apoyo habituales; es posible que no conozcan el idioma local, lo que puede crearles problemas en la escuela; también puede suceder que pertenezcan a un grupo étnico o a una nacionalidad distintos, lo que les expone a la discriminación; y cuando alejados del lugar donde nacieron no poseen un certificado de nacimiento, esta ausencia les niega de hecho una identidad oficial, lo que con frecuencia les impide tener acceso a los distintos servicios.

176. Al mismo tiempo, en las comunidades de origen de los migrantes es posible que se recurra a los niños para que rellenen las lagunas que quedaron en el mercado laboral o realicen tareas domésticas que previamente habían sido responsabilidad de adultos.

El papel de la protección social

Una definición amplia de la protección social

177. Diferentes organismos definen de forma distinta la protección social. Para la OIT, la expresión se refiere no sólo a la seguridad social sino también a otros planes no reglamentarios. Comprende la seguridad de los ingresos, la seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente, las condiciones de trabajo y cuestiones familiares, las pensiones y la jubilación. En su sentido más amplio, por protección social pueden entenderse todas las «medidas públicas adoptadas en respuesta a niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación que

¹³⁴ «The state of world population 2001 edition», en *POPLINE* (Washington D.C., The Population Institute) 2001, vol. 23, 7 de noviembre.

puedan considerarse socialmente inaceptables en el seno de una determinada política o sociedad». Se trata de hacer frente tanto a la privación y vulnerabilidad existentes entre los pobres como a la necesidad de seguridad de los que actualmente no son pobres ante posibles choques o acontecimientos que puedan escapar a su control. Las medidas públicas correspondientes pueden ser competencia de instituciones gubernamentales o de la sociedad civil, o de una combinación de ambas¹³⁵.

178. Según cálculos de la OIT, más de la mitad de la población mundial (trabajadores y familiares dependientes) está excluida de cualquier tipo de protección de seguridad social¹³⁶ y tal vez el 80 por ciento no disfrute de una protección adecuada¹³⁷. En este caso está la inmensa mayoría de los habitantes de los países en desarrollo; pero incluso en algunos de los países más ricos existen brechas importantes y crecientes en la cobertura de la protección social.

179. Los que trabajan en la economía informal, donde se encuentra la mayor parte de los niños trabajadores y sus familias, no suelen estar cubiertos por ningún tipo de disposiciones públicas de seguridad social, que funcionan sobre todo mediante los mecanismos del sector de empleo formal. Entre las razones que explican la exclusión de estos sistemas figuran las dificultades prácticas que ofrece la recaudación de cotizaciones por parte de los trabajadores y sus empleadores, la resistencia o la imposibilidad de pagar cotizaciones (sobre todo cuando se considera que las prestaciones que ofrecen no corresponden a lo que ellos consideran como sus necesidades más importantes, en particular en lo que respecta a la atención de salud) y la desconfianza que suscita la gestión de los regímenes oficiales¹³⁸. Los sistemas oficiales de protección social y asistencia social tropiezan con especiales dificultades para alcanzar a las familias encabezadas por niños y abuelos, sobre todo cuando se trata de familias cuyos miembros son migrantes desprovistos de identidad oficial.

180. Ante la insuficiencia de los servicios oficiales de protección y asistencia social de financiación pública, se van extendiendo cada vez más los sistemas informales de apoyo y solidaridad, en particular aunque no exclusivamente en países en desarrollo. En lugar de ser beneficiarios netos del apoyo social, los niños pueden ser importantes contribuyentes a esos sistemas. Los niños adquieren valor especial por el aporte de su trabajo a la economía doméstica durante la infancia y, cuando crecen, a los seguros sociales durante períodos en los que la enfermedad y el envejecimiento afectan a las generaciones de mayor edad de la familia. Los hogares pobres tienden a basar su supervivencia sobre todo en transferencias a partir de diferentes fuentes no estatales como familiares, y grupos comunitarios y religiosos. Los niños pueden realizar este tipo de trabajo de «capital social», por ejemplo haciendo recados para mujeres recluidas en sociedades tradicionales¹³⁹, siendo transferidos entre familias o dentro de las familias para atender a los ancianos o a otros niños. Pero estas formas tradicionales de apoyo pueden desintegrarse frente a crisis como la resultante del VIH/SIDA, y también cada vez más en economías orientadas

Por qué queda gente excluida de los sistemas oficiales

Los sistemas informales de apoyo revisten importancia para los pobres

¹³⁵ A. Norton, T. Conway y M. Foster: *Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development*. Documento de trabajo 143 (Londres, Overseas Development Institute, 2001).

¹³⁶ OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*. Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, pág. 3.

¹³⁷ OIT: Sector de Protección Social (Ginebra, 2001), pág. 1.

¹³⁸ OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, op. cit., pág. 26.

¹³⁹ E. Schildkrout: «The employment of children in Kano», en G. Rodgers y G. Standing (directores de la publicación): *Child work, poverty and underdevelopment* (Ginebra, OIT, 1981), págs. 81-112.

hacia el mercado, que pueden excluir a las familias más pobres que no poseen los recursos necesarios para integrarse en el sistema de acuerdos recíprocos.

La educación y el trabajo infantil

181. De la misma forma que el trabajo infantil está inextricablemente vinculado a la pobreza, su abolición efectiva se vincula a la educación. Mientras que unas oportunidades educativas de buena calidad y accesibles pueden ayudar a mantener a los niños alejados de formas inaceptables de trabajo, la ausencia de sistemas de educación pública, de escuelas de buena calidad y de programas de formación sirve para perpetuar el trabajo infantil. El trabajo infantil, a su vez, impide que el niño asista a la escuela y pueda beneficiarse de ella.

Disminución de las inversiones en el sistema escolar

182. Las tendencias de las tasas de escolarización son reflejo de la estructura de gastos del gobierno. Los programas de ajuste estructural redujeron los presupuestos gubernamentales para gastos sociales, dando lugar a un descenso de las inscripciones en las escuelas primarias en varios países africanos y a un menor acceso a una educación de calidad en esos países y en América Latina¹⁴⁰. Se observan experiencias similares en países en transición como **Mon-golia**, que hasta hace poco tiempo tenía el índice de alfabetización más elevado de Asia. La privatización de la economía ha afectado a unas 35.000 familias de pastores, cuyos hijos eran educados en internados y, durante las vacaciones, se ocupaban de los animales. Ahora el Gobierno carece de los fondos necesarios para mantener estas escuelas y, en todo caso, muchos de los niños se han visto obligados a abandonar sus estudios para ayudar con el ganado, siendo numerosos los que ayudan a familias con las que no están relacionados¹⁴¹. Del mismo modo, en la **Federación de Rusia** los gastos en educación han disminuido en una tercera parte entre 1989 y 1996¹⁴², y el personal docente se ha visto afectado en gran medida por el impago de sus salarios.

La pobreza del Estado no es una excusa

183. Mientras que la pobreza de la familia puede evitar que muchos niños acudan a la escuela, la pobreza del Estado no puede aceptarse como excusa para negar a los niños su derecho a la educación. La educación con financiación pública es una vía de salida de la pobreza. Pero existen en el mundo muchos lugares donde simplemente no existen las escuelas o sólo existen los edificios pero no hay docentes. Las escuelas que cuentan con edificios y docentes pueden carecer de libros, papel o lápices. En cuanto al acceso a la tecnología de la información, éste es un sueño lejano para la mayor parte de las escuelas del mundo.

Reconocimiento restringido de los sistemas de educación informal

184. Los programas de estudios de las escuelas son con frecuencia anticuados, no respetan la equidad entre los géneros y no corresponden a las necesidades del momento actual. Es asimismo frecuente que la formación profesional no satisfaga las necesidades del mercado laboral local, y también que mantenga estereotipos de género, que carezca de recursos suficientes y que dure demasiado tiempo para que puedan seguirla los pobres. Sigue siendo insuficiente el reconocimiento oficial de las posibilidades que ofrece la educación o la formación no oficial, en particular cuando la experiencia de los ni-

¹⁴⁰ R. van der Hoeven: *Poverty and structural adjustment: Some remarks on tradeoffs between equity and growth*, Employment Paper 2000/4 (OIT, Ginebra, 2000), pág. 11.

¹⁴¹ IPEC: *Country programme progress report: Mongolia* (Ginebra, OIT, 2001), y resumen de la reunión del Equipo de la Campaña contra el trabajo infantil de la CIOSL-ORAP, 24-26 de julio de 2001, Bangkok.

¹⁴² UNICEF: *Education for all? Proyecto MONEE*. UNICEF, Centro Internacional de Desarrollo Infantil. Informe de evaluación regional núm. 5 (Florencia, UNICEF, 1998), gráfico 2.11.

ños o su acceso a la escolaridad oficial son escasos o nulos. Los programas de alfabetización de «segunda oportunidad» para niños que no van a las escuelas y los certificados de aptitud para los jóvenes que han aprendido un oficio de manera informal son más la excepción que la norma. Los sistemas de aprendizaje son prometedores pero, en ciertos casos, pueden desembocar en la explotación (véase el recuadro 4.1).

185. Los docentes han de enfrentarse a unas infraestructuras inadecuadas y al número excesivo de alumnos en las aulas. A causa de la escasez de los salarios o de la irregularidad en el pago, e incluso el impago de los mismos, es posible que los docentes hayan de asumir dos empleos para poder alimentar a sus familias. En algunos países los docentes carecen de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva que podrían permitirles mejorar su situación. En tales condiciones es lo más probable que incluso los profesores más entregados terminen por perder la motivación.

186. El sistema educativo refleja las desigualdades que después van a encontrarse fuera de la clase. Los niños agotados por el trabajo escolar y por el que han de realizar fuera de la escuela pueden verse relegados en la clase o sometidos a castigos corporales, reduciéndose así su interés por aprender.

187. Las niñas están especialmente expuestas a verse excluidas de la escuela, y constituyen cerca del 60 por ciento de los niños de todo el mundo que no asisten a la escuela primaria. Es posible que los padres prefieran invertir en la educación de los niños y dejen a las niñas en casa para que contribuyan a la economía familiar. Las tradiciones culturales pueden impedir a las niñas asistir a clases mixtas, o las escuelas pueden estar demasiado alejadas de la casa y en un entorno inseguro, de manera que se excluye de hecho a las niñas

Denegación de la libertad sindical y de asociación

Sobre las niñas pesan riesgos particulares

Recuadro 4.1

El aprendizaje: ¿formación o trabajo infantil?

El aprendizaje es un método de formación en el empleo para trabajadores semicalificados y calificados que adopta diversas formas en los distintos lugares y momentos. Puede implicar a empleadores, al gobierno, al alumno y a veces también a las organizaciones de trabajadores, y puede tener carácter oficial u oficioso. En numerosas situaciones es una buena forma de adquirir calificaciones para el mercado laboral de los adultos. Pero si no está bien estructurado o supervisado, puede conducir a abusos.

En el África Subsahariana el aprendizaje basado en acuerdos tradicionales de fomento incluye la formación del aprendiz, que contempla la forma de trabajar del «maestro» y que ha de contentarse en un principio con sencillas funciones de pasar instrumentos y hacer recados. Aunque a lo largo de generaciones ésta ha sido una buena forma de transmitir calificaciones, puede facilitar la explotación del aprendiz, ya que no siempre se fija el período de formación y las aptitudes que van a adquirirse pueden ser muy escasas. En realidad puede suceder que se mantenga al joven trabajador en estado de dependencia hasta la edad adulta.

Sistemas similares existen en otros lugares del mundo. En el Pakistán, por ejemplo, los niños pueden trabajar como aprendices oficiosos junto con un *ustad* (maestro) durante 10-12 años, pasando así a ser trabajadores semicalificados que más adelante pueden aceptar a sus propios aprendices infantiles.

Pueden establecerse contratos escritos como sucede en Côte d'Ivoire, Ghana y Togo, y cuando se concluye felizmente la formación se facilitan los correspondientes certificados. A continuación, el aprendiz puede pasar a trabajar junto con el maestro hasta que decida partir y crear su propia empresa. El sistema está sometido a una inspección laboral y se pueden castigar las violaciones.

invocando la necesidad de protegerlas. En ciertos países, como la **República Unida de Tanzania**, ha existido una práctica según la cual la joven que quedaba embarazada se veía excluida de la escuela, mientras que el joven que era padre de ese niño podía continuar sus estudios¹⁴³. Cuando la joven se convierte en madre, pasa a ser considerada como adulta y, por consiguiente, ya no puede asistir a la escuela. Sin embargo, ciertos argumentos esgrimidos en favor de la educación de las niñas ponen de manifiesto las ideas profundamente enraizadas en relación con el género de las personas (véase el recuadro 4.2).

Los costos ocultos de la escolaridad

188. El costo de la educación es también un factor. Si se pretende que la educación sea una opción viable para los niños que trabajan y pertenecen a familias pobres, será preciso que estas familias puedan compensar de alguna forma el dinero o el trabajo que se pierde cuando el niño asiste a la escuela. Incluso cuando la educación es gratuita, cuando no se cobra nada por la enseñanza, hay que incurrir en gastos para el material imprescindible y los transportes. De esta forma, el dinero necesario para que el niño vaya a la escuela puede ser considerable, en particular cuando se trata de familias que tienen más de un hijo en edad escolar. Así, por ejemplo, en la **República Unida de Tanzania**, el costo medio anual de la escuela primaria en 2000 se calculó en unos 63.000 chelines (80 dólares de los Estados Unidos) en gastos de inscripción, libros, mantenimiento de edificios, exámenes, uniformes y zapatos, transportes y alimentos. Cuando se realizó este cálculo, la cantidad correspondiente a cada niño equivalía a la mitad de los ingresos de numerosas familias rurales pobres, que en general tienen varios hijos¹⁴⁴. Es raro que se hayan previsto mecanismos para compensar la pérdida de ingresos por cada niño y el coste en efectivo de la escuela mediante, como por ejemplo, el apoyo para la generación de ingresos del adulto y las subvenciones en efectivo.

Armonizar el trabajo y la enseñanza

189. Es preciso que los responsables políticos reconozcan que no existe una relación directa entre la escolaridad y el trabajo infantil y que tampoco se trata de opciones incompatibles para muchos niños, que tratan de hacer am-

Recuadro 4.2.

¿Por qué se debe educar a las niñas?

Las niñas tienen muchas menos probabilidades que los niños de recibir la educación de la escuela primaria. En muchos debates internacionales relativos a la necesidad de mejorar esta situación, como principal justificación se ha expuesto la conocida correlación que existe entre la educación de la mujer y la supervivencia de los hijos. Por consiguiente, con excesiva frecuencia la educación de las niñas se defiende en relación con su papel futuro como madre y no por su propia habilitación social y económica o por su derecho humano a la educación.

Si la educación de las niñas no se fomenta y valora por sus propios méritos, en el contexto del deseo general de equidad entre los géneros, los padres seguirán encontrando razones para no enviar a sus hijas a la escuela. Este es sobre todo el caso en sociedades donde la mujer se subordina al hombre y donde la mujer se valora ante todo por su función reproductora más que por su trabajo productivo.

¹⁴³ NGO Report on Tanzania to the Committee on the Rights of the Child, 15 de noviembre de 2000, véase: www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.27/Tanzania.pdf.

¹⁴⁴ OIT/UNCTAD: *The minimum income for school attendance (MISA) Initiative: Achieving international development goals in African least developed countries* (Ginebra, OIT/UNCTAD Advisory Group, 2001).

bas cosas a la vez¹⁴⁵. Nuevas estimaciones de la OIT indican que, en general, aproximadamente el 7 por ciento de todos los niños del grupo de 5 a 9 años de edad combinan trabajo y escolaridad, proporción que asciende al 10 por ciento para el grupo de 10 a 14 años, y al 11 por ciento para el de 15 a 17 años (véase el cuadro 7).

190. El rendimiento escolar no puede sino disminuir por causa de la asistencia irregular debida al trabajo infantil. Pero debe recordarse que para los niños que han rebasado la edad mínima para el empleo, la capacitación y el trabajo pueden sin duda alguna ser plenamente compatibles. En cuanto a los niños escolarizados, siempre que se respeten ciertas condiciones existen ciertos tipos de trabajo ligero que no interfieren con su educación.

191. Es frecuente que se observen incoherencias entre las normativas que rigen la edad de fin de la escolaridad y la edad mínima para acceder al empleo. El gráfico 5 muestra que sólo en 31 de los 91 países sobre los que se dispone de datos coinciden la edad de final de la escolaridad y la edad mínima para empezar a trabajar¹⁴⁶. En ciertos casos había diferencias hasta de tres años. Así, pues, cabe preguntarse qué pueden hacer esos jóvenes durante el período que va desde el fin de la escolaridad obligatoria hasta la edad legal para poder comenzar a trabajar. Por otra parte, en los países donde la edad mínima para acceder al empleo es inferior a la del fin de la escolaridad, puede uno preguntarse hasta qué punto es serio el compromiso del gobierno en lo que atañe a la educación. Además, en ciertos países se plantea un problema similar de edades contradictorias para terminar la escolaridad y comenzar el aprendizaje.

Incoherencias entre las políticas de enseñanza y empleo

192. Resulta más difícil alcanzar una coherencia política en este sector debido a que, habitualmente, las competencias al respecto se dividen entre los ministerios encargados de la educación y los encargados del trabajo y el empleo, cuyos objetivos, presupuestos, estructuras de decisión y mecanismos de aplicación son distintos. El resultado es que los vínculos entre quienes pro-

Cuadro 7. Cálculos globales de las actividades de niños en el año 2000

Actividades	5-9 años	10-14 años	15-17 años
Porcentaje que trabaja	12	23	42,5
● Sólo trabaja	5	13	31
● Trabaja y va a la escuela	7	10	11
Porcentaje que va a la escuela pero no trabaja	68	67	43,5
Porcentaje que ni va a la escuela ni trabaja ¹	20	10	14

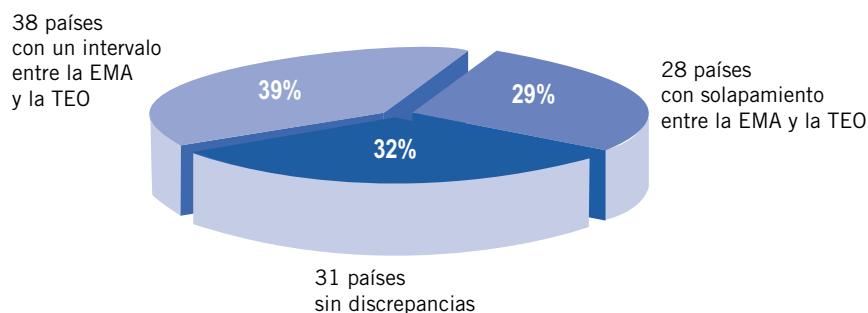
¹ Los niños que ni van a la escuela ni trabajan pueden pertenecer a diversos grupos, por ejemplo niños discapacitados o con enfermedades crónicas; niños que son demasiado pequeños para asistir a la escuela; niños que no tienen acceso a la escuela y, sin embargo, no trabajan; niños que están buscando trabajo; niños (sobre todo niñas) que se ocupan de labores domésticas y, por consiguiente, no cuentan como trabajadores, y niños que juegan.

Fuente: Estimaciones de la OIT para 2000.

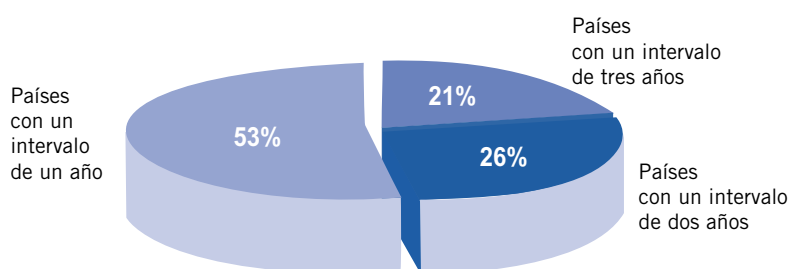
¹⁴⁵ En el grupo de edad de 5 a 15 años, la edad escolar, pueden distinguirse seis grupos de niños: niños que van a la escuela y nunca han trabajado; niños que van a la escuela y trabajan; niños que trabajan y han abandonado la escuela antes de tiempo a causa del trabajo; niños que trabajan y reciben algún tipo de educación no oficial; niños que trabajan y nunca han asistido a la escuela; niños que ni trabajan ni van a la escuela.

¹⁴⁶ Se da cuenta de una situación similar en OIT: «Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo», 2002, párrafo 119, en el que se indica que en sólo seis países en un total de 16 que comunicaron información al respecto, la edad mínima de admisión al empleo coincide con la edad de finalización de la escolaridad obligatoria. En siete países los niños pueden trabajar antes de finalizar la escolaridad obligatoria, y en tres se producía un solapamiento.

Gráfico 5. Discrepancias en la legislación nacional entre la edad mínima para acceder al empleo (EMA) y la terminación de la escolarización obligatoria (TEO)



Duración del intervalo entre la EMA y la TEO



Fuente: Sobre la base de los datos procedentes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: *World Education Report 2000* (París, UNESCO, 2000); y de la OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (1A), memorias recibidas en relación con el Convenio núm. 138 durante el período 1998-2001, en virtud del artículo 22 de la Constitución.

pugnan la erradicación del trabajo infantil y los que exigen la educación suelen ser frágiles en todos los niveles.

193. En ciertos casos, en particular en África Occidental y en América Latina, la situación se ve aún complicada por las distintas definiciones que se aplican al niño en los distintos instrumentos jurídicos. La confusión respecto de la situación de los niños menores de 18 años en cuanto a si han de considerarse como niños, menores o jóvenes desemboca en una mayor incoherencia política.

Conclusión

194. Cabe dar numerosas explicaciones al trabajo infantil que se relacionan entre sí. Ningún factor puede, por sí solo, explicar plenamente su persistencia y, en ciertos casos, su aumento. La manera en que las distintas causas se influyan entre sí en los distintos planos determina, en último término, si un niño va o no a convertirse en un trabajador infantil.

Incesante evolución e inestabilidad del trabajo infantil

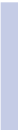
195. La parte I del presente informe ha expuesto el panorama de los tipos de trabajo que los niños realizan en distintos lugares del mundo. Ofrece un vistazo aleccionador sobre los riesgos a los que muchos niños se enfrentan en su

trabajo. La participación de los niños en la fuerza de trabajo a comienzos del siglo XXI es infinitamente variada e inestable, al responder tanto a las necesidades del mercado como a las condiciones sociales. A este contexto corresponde la flexibilidad de la importante fuerza laboral potencial y sin protección que representan los niños. La pobreza y la exclusión social, la movilidad laboral, la discriminación basada en el género y por otros motivos, y la falta de adecuada protección social y de oportunidades educativas adecuadas son otros tantos elementos que influyen sobre los resultados en términos de trabajo infantil.

196. ¿Qué significa esto a efectos de la acción para combatir el trabajo infantil? La experiencia demuestra que una combinación de crecimiento económico, de respeto a las normas del trabajo, de educación y protección social universales, junto con un mejor conocimiento de las necesidades y los derechos de los niños, pueden desembocar en una considerable reducción del trabajo infantil. Esto nos demuestra que, para mantener las mejoras frente a cambios sociales, económicos y políticos, rápidos y profundos, es preciso mantenerse constantemente alerta. El trabajo infantil es un problema pertinaz que, aunque pueda superarse en lugares o sectores determinados, siempre tratará de encontrar la manera de reaparecer bajo nuevas modalidades y con frecuencia imprevistas.

197. Del mismo modo, las respuestas que demos al problema deben ser flexibles y adaptables, y deben basarse firmemente en la realidad del trabajo infantil en cada contexto nacional. No hay soluciones sencillas ni expeditivas, ni tampoco un plan universal de acción; si existieran, hace tiempo que habría desaparecido gran parte del problema. Es preciso realizar esfuerzos concertados y a largo plazo que se inspiren de forma creativa en el cúmulo de experiencias de lucha contra el trabajo infantil que se ha reunido. En la parte II se examinan las medidas que se han adoptado hasta ahora para responder a este desafío en los planos local, nacional e internacional.

Necesidad de respuestas flexibles y adaptables



Parte II. La respuesta global al trabajo infantil: de la indignación a la acción

1. Información de mejor calidad para una acción más enérgica

198. La indignación mundial ante las muchas injusticias que sufren los niños se está manifestando en una escala cada vez mayor en actividades dirigidas a librar del trabajo infantil a comunidades, sectores y países. Las políticas a largo plazo pueden crear un entorno donde el recurso al trabajo infantil deje de tener sentido para empleadores, familias o niños. No obstante, para ayudar a los actuales niños trabajadores es preciso adoptar iniciativas a corto plazo con el propósito de liberarlos del trabajo y facilitarles alternativas viables. La OIT y sus asociados pueden aprovechar la experiencia cada vez mayor que tienen en materia de políticas y programas útiles adaptables y aplicables a distintas situaciones.

*De la indignación
a la acción*

199. Las investigaciones sobre el trabajo infantil tienden el indispensable puente entre el problema del trabajo de los niños, descrito en la parte I de este informe, y la acción eficaz para combatirlo, que se va a exponer en la parte II. Es preciso conocer mejor el problema y al mismo tiempo adoptar medidas para abolirlo. Aportar datos fehacientes servirá tanto para reforzar los argumentos contra el trabajo infantil como para promover el deseo político de corregirlo. La existencia de análisis de partida rigurosos y precisos sobre la situación del trabajo infantil facilita el diseño de políticas y programas efectivos, con los consiguientes ahorros de tiempo y de dinero y mejoras respecto de la sustentabilidad. Una vigilancia y evaluación rigurosas evitan que los proyectos se alejen de sus objetivos y ponen de manifiesto las lecciones que deben aprenderse.

*La investigación
y la acción han de ser
vías paralelas*

200. Como el trabajo infantil es un fenómeno socioeconómico complejo entraña numerosos desafíos. Durante muchos años, la carencia de información y de análisis estadísticos correctos al respecto ha impedido que puedan hallarse formas efectivas de resolver el problema. Aunque en estos últimos años se han abierto numerosas posibilidades nuevas de investigación en materia de trabajo infantil, con el actual empeño por erradicar sus peores formas se ha puesto de relieve la necesidad urgente de hallar métodos más innovadores.

La OIT y las investigaciones sobre el trabajo infantil

Realizar encuestas nacionales sobre el trabajo infantil con el apoyo del SIMPOC

201. Entre las innovaciones en materia de investigación que la OIT ha venido aportando durante los dos últimos decenios cabe citar ciertos progresos respecto de la cuantificación del trabajo doméstico y de la mujer, estudios relativos al sector informal, así como el recurso a técnicas etnográficas y estudios de utilización del tiempo, elementos que, en conjunto, han servido para mejorar la calidad de la información relativa al trabajo infantil¹. Durante el decenio de 1990 la OIT ha tratado de mejorar los métodos utilizables para recopilar datos cuantitativos sobre el trabajo infantil. En el capítulo 2 de la parte I se han presentado los resultados más recientes. El Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC), del IPEC, está dando apoyo técnico y financiero a los países para realizar encuestas sobre trabajo infantil, establecer bancos de datos nacionales y difundir información. Los datos, desglosados por sexos, son instrumentos esenciales para determinar la incidencia, la extensión y las causas del trabajo infantil, y facilitan información para darlo a conocer mejor, vigilar sus tendencias y evaluar el impacto de las intervenciones.

202. A fines de 2001, 52 países habían solicitado asistencia al SIMPOC, se habían concluido 11 encuestas y 26 más estaban en marcha. Además, el SIMPOC ha elaborado una serie de indicadores sobre trabajo infantil que facilitan la preparación del programa, la vigilancia de sus efectos y las comparaciones entre países. Con estos indicadores resulta más fácil observar la magnitud, las distribución y las consecuencias del trabajo infantil.

203. En respuesta a la demanda de investigaciones y análisis de política, recientemente el IPEC ha estudiado la economía del trabajo infantil y su erradicación, las repercusiones de las crisis económicas en el trabajo infantil, la eficacia de los programas de etiquetado social y los vínculos existentes entre el VIH/SIDA y el trabajo infantil en Africa Meridional.

Sinergia entre organismos

204. Si actúan en común, los distintos organismos pueden potenciar sus puntos fuertes. Así, por ejemplo, la OIT y el UNICEF han elaborado conjuntamente una metodología de Evaluación Rápida (ER), donde se combinan muy diversas técnicas de recopilación de datos, que resulta un instrumento de investigación oportuno y eficaz en relación al costo. Se está utilizando ya para obtener información sobre grupos de niños de difícil acceso, como los dedicados a la prostitución, los niños víctimas del tráfico, los que se ocupan del servicio doméstico y los niños dedicados a otras de las peores formas de trabajo infantil. A fines de 2001, en 23 países se habían concluido 38 ER sobre algunas de las peores formas de trabajo infantil. Además de aportar información para el diseño del programa, de las ER cabe extraer importantes lecciones metodológicas, a saber: que conviene estudiar tanto las situaciones en las que no se recurre al trabajo infantil como aquellas en que se utiliza, y comunicar tanto con los niños trabajadores como con los que no trabajan; que es preciso realizar encuestas adicionales para aportar los datos de base que permitan cuantificar los progresos; y que es necesario centrarse en los propios niños y no sólo en un sector particular donde se den las peores formas de trabajo infantil, ya que en realidad los niños pueden pasar de un sector a otro.

205. La OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) también colaboran con un grupo de tareas sobre trabajo infantil que actúa en los centros colabo-

¹ Véase, por ejemplo, A. Morice: «The exploitation of children in the informal sector», en G. Rodgers y G. Standing (directores de la publicación): *Child work, poverty and underdevelopment* (Ginebra, OIT, 1981), págs. 131-158, que ha influido en gran medida en la legitimación del uso de métodos distintos de los cuestionarios de encuesta en estudios sobre el trabajo infantil en el sector no estructurado.

radores de la OMS sobre higiene del trabajo para dar apoyo a la elaboración de una definición operativa de trabajo infantil peligroso.

Desafíos e innovaciones respecto de la investigación

206. Pese a que cada vez es más lo que se sabe acerca del trabajo infantil, aún quedan lagunas en nuestros conocimientos. Así, por ejemplo, será preciso conocer mejor las interacciones entre la decisión de las familias en el micronivel (por ejemplo, la elección entre trabajo y escuela) y la de las empresas y gobiernos en el macronivel. Se dispone de información relativamente escasa sobre determinados grupos de niños, como los que prestan servicios domésticos, los niños afectados por los conflictos armados (y no sólo los combatientes), los niños dedicados a la prostitución y los niños implicados en actividades ilícitas como el tráfico de drogas.

207. Un tema que requiere más investigación es la seguridad y la salud en el trabajo en relación con los niños. Aunque con ciertas excepciones, apenas se tienen datos fehacientes acerca de los efectos a corto y a largo plazo que tienen en los niños los distintos entornos y condiciones de trabajo. Si bien es útil comenzar por preparar listas de ocupaciones y de condiciones laborales que ponen en peligro al niño, esto no da necesariamente respuesta a ciertas preguntas urgentes, por ejemplo, «¿Cómo decidir que un tipo de trabajo es más perjudicial que otro para los niños? ¿Qué proporción de riesgo físico equivale a un peligro psicosocial? ¿Cómo comparar los efectos a corto y a largo plazo?»².

208. La matriz de calificación del riesgo (MCR) es un instrumento sencillo elaborado en Filipinas (véase el recuadro 1.1) que puede facilitar la evaluación del riesgo que entraña un trabajo que, a primera vista, no parece peligroso para los niños, por ejemplo, el cultivo de hortalizas en una huerta familiar³.

209. Este sector ofrece evidentes posibilidades de investigación para la OIT y la OMS, en colaboración con la comunidad de salud pública en general. La evaluación de riesgos realizada por la Oficina Regional de la OMS para las Américas/Organización Panamericana de la Salud, en colaboración con el IPEC, sobre niños que trabajan en el sector pesquero, en plantaciones de caña de azúcar y en vertederos en El Salvador representa la introducción de un nuevo modelo en ese tipo de investigaciones. El Programa InFocus de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y el Medio Ambiente ofrece una base sólida para profundizar en el conocimiento de los peligros a los que se enfrentan los niños.

210. Es necesario también reunir información de mejor calidad sobre la escolaridad. La recopilación de datos desglosados por sexo, edad y ubicación sobre el porcentaje de alumnos que abandonan la escuela o repiten curso, que no asisten a las clases y no pasan de la educación primaria a la secundaria, y su comparación con datos sobre el horario, el tipo y la intensidad del trabajo infantil fuera de la escuela, contribuirá a que se conozcan mejor los vínculos entre el trabajo infantil y el rendimiento escolar.

211. Un importante progreso recientemente realizado respecto de la investigación en materia de trabajo infantil ha sido la aceptación generalizada de que los niños son importantes interlocutores para recabar información válida

Se dispone de escasa información sobre determinados grupos de niños trabajadores

Instrumentos sencillos para evaluar el riesgo en el trabajo

Investigaciones innovadoras de la OIT y la OMS

Los niños son interlocutores válidos en las investigaciones

² OIT: *Trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira*, op. cit., pág. 23.

³ IPEC: *Defining hazardous undertakings for young workers below*, op. cit.

Recuadro 1.1
Matriz de calificación del riesgo

Grado de seguridad del trabajo	Intensidad del trabajo		
	Ligero	Moderado	Duro
Seguro	Plenamente aceptable para trabajadores jóvenes	Aceptable con reservas para trabajadores jóvenes	Muy peligroso; debe prohibirse
Moderadamente seguro	Aceptable con reservas para trabajadores jóvenes	Muy peligroso; debe prohibirse	Muy peligroso; debe prohibirse
Peligroso	Muy peligroso; debe prohibirse	Muy peligroso; debe prohibirse	Muy peligroso; debe prohibirse

La matriz de calificación del riesgo evalúa: 1) el grado de seguridad de las condiciones de trabajo y 2) la intensidad del trabajo. Muestra, por ejemplo, que los trabajos de intensidad moderada en condiciones de seguridad y los trabajos ligeros en cuanto a su intensidad en condiciones moderadamente seguras son aceptables con reservas para los trabajadores jóvenes. Mediante una lista de comprobaciones especializada que incluye factores como el entorno de trabajo, o los materiales y los equipos utilizados, los inspectores del trabajo pueden determinar el grado de seguridad. La intensidad del trabajo se mide examinando su frecuencia y duración, la relación peso/resistencia (en función del peso del trabajador joven), la postura corporal y otros movimientos que requiera la ocupación. El número de tareas que se emprenda durante un determinado período de tiempo será acumulativo. Los trabajos donde sea necesario adoptar decisiones sin supervisión de adultos, o realizar funciones que exijan agacharse, o alcanzar objetos situados a distancias superiores al alcance normal del niño, se considerarán automáticamente no aceptables para jóvenes.

Tal vez el cultivo de un huerto familiar no se considere una de las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, de acuerdo con la matriz de calificación del riesgo, aunque el entorno y los instrumentos del trabajo puedan ser adecuados, el contacto con el suelo y el agua, ambos posibles fuentes de infección, la utilización de recipientes pesados para riego y la falta de ropa protectora pueden hacer que la intensidad del trabajo se haya de considerar dura, aunque éste se clasifique como seguro o moderadamente seguro. Así pues, el trabajo se identificará como «Muy peligroso. Debe prohibirse», es decir, como una de las peores formas de trabajo infantil.

sobre sus vidas. Esto significa que, sin menoscabar las percepciones de los adultos, éstos ya no deben ser la única fuente de información sobre las vidas de los niños. Como los niños no siempre pueden expresarse verbalmente con exactitud, es preciso que los investigadores recurran a otros métodos para obtener la información, por ejemplo, mediante juegos de roles, dibujos o discusiones de grupo⁴. Estos métodos se están incorporando a las evaluaciones rápidas del IPEC. En el recuadro 1.2 figura el resultado de distintas consultas con niños mantenidas durante la etapa de planificación del Programa de duración determinada de la **República Unida de Tanzania**.

Una perspectiva multidisciplinaria de las vidas de los niños

212. Un enfoque holístico de las investigaciones sobre los niños ha de tomar en consideración todos los aspectos de sus vidas, es decir, trabajo, escuela, hogar, servicios, vida comunitaria, relaciones con adultos u otros niños y la interacción de esos elementos. A este enfoque pueden contribuir muy diversas disciplinas, a saber, demografía, economía y estadística, epidemiología, geografía, derecho, nutrición, psicología, salud pública y antropología social. Sería conveniente que en las investigaciones se estudiara a los niños a lo largo de un tiempo, para conocer la evolución tanto de su trabajo como de su vida en la escuela y en el hogar, lo que no se puede captar en una imagen instantánea de los niños en un momento determinado.

⁴ J. Boyden, y J. Ennew (directores de la publicación): *Children in focus: A manual for participatory research with children* (Estocolmo, Radda Barnen, 1997).

Recuadro 1.2

Recomendaciones hechas por los niños consultados durante la planificación del Programa de duración determinada en la República Unida de Tanzania

Parte interesada	Recomendaciones del niño sobre lo que ha de hacer cada parte
Niños	• Informarse sobre los efectos de la vida en la ciudad, las peores formas de trabajo infantil y el abandono de la escolaridad. • Participar en foros sobre derechos del niño y trabajo infantil en los niveles de la familia y el poblado. • Intervenir dentro de sus comunidades en la planificación y diseño de programas dirigidos a eliminar el trabajo infantil.
Padres	• Conocer mejor los derechos del niño y los problemas de género • Satisfacer las necesidades básicas de los niños, a saber, cariño, educación, salud y protección. • No tener más hijos y no divorciarse.
Organizaciones religiosas	• Seguir dando orientación moral y consejos.
Periodistas	• Ocuparse del problema del trabajo infantil e informar a las personas interesadas sobre los servicios disponibles. • Escribir sobre experiencias en materia de trabajo infantil, y no sólo sobre concursos de belleza y sexo.
ONG	• Dar consejos a los niños que han sido liberados del trabajo infantil. • Promover los derechos del niño, aliviar la pobreza de las familias, liberar a los niños del trabajo infantil y rehabilitarlos.
Gobierno	• Asegurarse de que todos los niños tengan acceso a una educación apropiada. • Castigar a los que explotan el trabajo infantil.
IPEC (y comunidad de donantes en general)	• Trabajar con el Gobierno para conseguir que se aplique el Convenio núm. 182. • Siempre que sea posible, contribuir al pago de las tarifas escolares. • Prestar asistencia a la campaña contra el VIH/SIDA y las infecciones de transmisión sexual. • Aumentar el número de centros de formación profesional y de asesoramiento. • Formular una política dirigida a abolir las peores formas de trabajo infantil.

Fuente: IPEC: *Project document: Supporting the Time-Bound Programme on the worst forms of child labour in Tanzania* (Ginebra, OIT, 2001), pág. 10, recuadro 3.

Vigilancia del trabajo infantil

213. El término «vigilancia» se utiliza de diversas maneras respecto del trabajo infantil: vigilar hasta qué punto determinado país respeta las normas del trabajo (de ello se ocupan los mecanismos de supervisión de la OIT y, por consiguiente, no se trata aquí), vigilar proyectos específicos para asegurarse de que tienen los efectos deseados (vigilancia y evaluación del programa, VEP) y vigilar el trabajo infantil en una localidad o un sector profesional determinados para comprobar que se está retirando a los niños de los trabajos peligrosos o inadecuados, y seguir su evolución posterior (vigilancia del trabajo infantil, VTI). En estos últimos años se han reforzado considerablemente los

La vigilancia del trabajo infantil: un instrumento fundamental para su abolición efectiva

sistemas de VEP. Si existen buenos mecanismos de vigilancia y evaluación, el rendimiento del Programa puede ir mejorando continuamente gracias a las enseñanzas extraídas, tanto positivas como negativas.

214. La VTI constituye un sector de trabajo fundamental y relativamente nuevo que está suscitando gran interés entre los donantes internacionales, los consumidores y los mandantes de la OIT. Permite realizar una evaluación general, distinta de la evaluación específica del proyecto, sobre la medida en que una determinada acción contra el trabajo infantil está teniendo efectos positivos. La VTI comprende tres subcategorías principales:

- *Vigilancia en el lugar de trabajo* para determinar si hay niños, y si su trabajo es peligroso o no (y qué edades mínimas deben respetarse), cuáles son sus condiciones de trabajo y qué se podría hacer para mejorar su situación (por ejemplo, retirar a los niños del lugar de trabajo, eliminar los riesgos, reducir los horarios, distribuir equipos protectores o suprimir otras prácticas inadecuadas). Este tipo de vigilancia suele quedar a cargo de inspectores del trabajo, empleadores que recurren a la autovigilancia, sindicatos, vigilantes independientes u ONG.
- *Vigilancia de la protección social* para determinar qué servicios de apoyo reciben los niños que han trabajado o están trabajando (a saber, educación oficial u oficiosa, formación profesional, atención de salud, asesoramiento u otros servicios de rehabilitación, y asistencia para la generación de ingresos o servicios de microfinanciación para sus familias) y qué efecto tiene este apoyo. La vigilancia de la protección social puede estar a cargo de la comunidad, ONG, niños, padres y familias, profesores o diversos organismos gubernamentales locales de beneficencia u otros organismos.
- *Vigilancia a cargo de las comunidades* para determinar si los niños que trabajan en casa, en la agricultura tradicional de subsistencia, en la pesca o en otras ocupaciones de base familiar, así como en la economía informal, reciben un trato decente y realizan actividades adecuadas para su edad que no interfieran en su educación y desarrollo.

215. Un nuevo proyecto del IPEC se propone desarrollar y ensayar materiales, y crear capacidad en los servicios gubernamentales de inspección del trabajo y en las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que puedan emprender y seguir llevando a cabo amplias actividades de vigilancia o de comprobación respecto del trabajo infantil, que no sólo abarquen el sector estructurado sino también el sector informal y el rural. Estos sistemas tendrán una doble misión: comprobar que los niños no realicen trabajo infantil, en particular sus peores formas, y asegurarse de que, una vez liberados del trabajo, haya mejorado su situación.

Fomento de la capacidad investigadora

La creación de capacidad es indispensable

216. Para que puedan satisfacerse esas numerosas y urgentes necesidades de información, será preciso reforzar la capacidad a todos los niveles, desde el gobierno nacional a las comunidades. Deberá facilitarse el intercambio de conocimientos entre organismos nacionales, regionales e internacionales. Será preciso documentar y evaluar los resultados y los métodos de la investigación y también elaborar material de investigación fácilmente utilizable. Será necesario establecer una mejor coordinación entre los distintos organismos que recopilan datos sobre niños, a fin de que las informaciones reunidas puedan ser comparadas, acumuladas y utilizadas con el máximo provecho.

217. El mejor aprendizaje suele ser la experiencia práctica. Por ejemplo, se ha capacitado a inspectores del trabajo de **Filipinas, Indonesia, República**

Unida de Tanzania y Turquía mediante su participación en investigaciones en el terreno⁵. Los programas de duración determinada del IPEC incluyen la creación de capacidad en instituciones nacionales en materia de:

- formación en técnicas de entrevistas sobre temas difíciles;
- entrevistas a niños;
- procesamiento de datos y establecimiento de bases de datos;
- técnicas especiales para la investigación de actividades ilegales y trabajos peligrosos;
- tratamiento de los problemas de género en encuestas y análisis;
- estrategias para integrar las encuestas sobre el trabajo infantil en los sistemas nacionales habituales de acopio de datos;
- armonización de los grupos de edad en las distintas series de datos para facilitar la comparabilidad, y garantizar la inclusión en las encuestas de los niños de menor edad;
- vigilancia y evaluación, y técnicas de evaluación de impacto.

218. Para que las intervenciones dirigidas a combatir el trabajo infantil se ajusten a las necesidades y circunstancias de los niños, sus familias y las comunidades es indispensable mantener el rigor de las investigaciones, la vigilancia y la evaluación, actividades que pueden llevar a cabo las asociaciones de las distintas partes interesadas. Por consiguiente, aunque a veces parezca que las investigaciones imponen un gasto adicional a un presupuesto ya excesivamente sobrecargado, la experiencia indica que se trata de una buena inversión pues potencia la eficacia de las intervenciones.

Destinar fondos a las investigaciones es hacer una buena inversión

⁵ IPEC: *Good practices in action against child labour: A synthesis report of seven Country Studies 1997-98 by independent researchers: Brazil, Indonesia, Kenya, Philippines, Tanzania, Thailand, Turkey* (Ginebra, OIT, 2001), pág. 27.

2. Apoyo internacional a los asociados nacionales

219. El trabajo infantil forma parte de una realidad social más amplia en los planos local, nacional e internacional. Para conseguir la abolición efectiva del trabajo infantil es imprescindible conocer la situación de cada uno de esos planos y actuar en todos ellos por mecanismos que se refuercen mutuamente. En este capítulo examinaremos algunos de los más importantes progresos realizados en el ámbito internacional y que están contribuyendo a que se establezca un ambiente en el que se pueda abolir el trabajo infantil dentro de los contextos nacionales en los que éste se dé.

Marco para la acción de la Organización Internacional del Trabajo

Normas internacionales del trabajo y cooperación técnica: estrategias complementarias

220. Las normas del trabajo de la OIT (en particular los Convenios núms. 138 y 182, pero también otras normas que se relacionan con el trabajo infantil y se encuentran implícitas en el Programa de Trabajo Decente), reforzadas por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, facilitan a la Organización el marco necesario para la acción en la lucha contra el trabajo infantil.

***La mayoría de los países
cuenta con una
legislación relativa
a la edad mínima***

221. Durante muchos años, la OIT se ha ocupado de este problema sobre todo promoviendo las normas aplicables al trabajo infantil y supervisando su aplicación en los países que han ratificado los convenios correspondientes. Como consecuencia, en la actualidad la legislación de la mayor parte de los países prohíbe ciertos tipos de trabajo a las personas que no hayan alcanzado una cierta edad mínima. Los informes que los países envían de conformidad con los procedimientos de supervisión de la OIT en los casos de ratificación de los

correspondientes convenios contienen amplia información a este respecto⁶. La información sobre países que no hayan ratificado los convenios fundamentales puede hallarse en informes presentados anualmente de conformidad con el seguimiento de la Declaración⁷.

222. Cuando en los últimos años ochenta se adoptó un criterio sobre el trabajo infantil basado en la cooperación técnica, muchas personas temieron que en cierto modo se debilitase la aplicación de las normas sobre la edad mínima y que se hiciera menos eficaz el trabajo de la OIT en este sector.

223. Pero éste no ha sido el caso. En el curso de los años noventa los gobiernos se han mostrado mucho mejor dispuestos a reconocer la existencia de un problema de trabajo infantil y a combatirlo adoptando medidas positivas, frecuentemente con el apoyo del IPEC. El temor a reacciones negativas de asociados comerciales, consumidores, sindicatos y otros se ha ido disipando a medida que se ha observado que, en realidad, la buena disposición de los distintos países a ocuparse del trabajo infantil es percibida en forma muy positiva por la comunidad global en general. Lejos de disminuir, el ritmo de ratificaciones del Convenio núm. 138 (y ahora también del Convenio núm. 182) se ha acelerado. Así pues, la experiencia en lo que respecta al trabajo infantil viene a confirmar que no existe un conflicto inherente entre la cooperación técnica y la acción normativa, sino que se trata de dos estrategias complementarias.

224. Las normas internacionales del trabajo muestran la importancia que tiene el abolir el trabajo infantil para las estrategias generales de desarrollo de los países y ofrecen orientaciones sobre los elementos que han de componer una política integral dirigida a conseguirlo. La Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146), que acompaña al Convenio núm. 138, considera el desarrollo como un proceso gradual e integrador que exige «la extensión progresiva y coordinada de las diversas medidas necesarias» como un «firme propósito nacional de lograr el pleno empleo [...] la extensión progresiva de otras medidas económicas y sociales destinadas a aliviar la pobreza dondequiera que exista y a asegurar a las familias niveles de vida e ingresos tales que no sea necesario recurrir a la actividad económica de los niños [...] el desarrollo y la extensión progresiva de facilidades adecuadas de enseñanza y de orientación y formación profesionales [...]» (párrafos 1 y 2). Partiendo de esta base, la OIT adopta un criterio lo más amplio posible para su estrategia de asistencia técnica dirigida a eliminar el trabajo infantil.

225. La campaña dirigida a la ratificación universal del Convenio núm. 182 ha dado a la lucha general contra el trabajo infantil una nueva urgencia y un nuevo ámbito, al centrar la atención del mundo sobre sus peores formas. La aplicación del Convenio contribuirá a la abolición de todas las formas de trabajo infantil — la tercera categoría de principios y derechos de la Declaración — y, por supuesto, al respeto de todos los principios fundamentales.

La labor normativa y la cooperación técnica se refuerzan mutuamente

La erradicación del trabajo infantil en el marco de la política global de desarrollo

⁶ Estos informes se revisan en un informe anual de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que es examinado por un comité de la Conferencia Internacional del Trabajo. Véase, por ejemplo, el *Informe de la Comisión de Expertos*, 89.ª reunión, Ginebra, 2001. Además, la legislación puede figurar en la base de datos de la OIT, NATLEX (<http://natlex.ilo.org/>).

⁷ Los informes de los países correspondientes al seguimiento de la Declaración se publican íntegramente cada mes de marzo como documento del Consejo de Administración, en el *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Parte II. Compilación de las memorias anuales por la Oficina Internacional del Trabajo* (por ejemplo, en los documentos GB.277/3/2, GB.280/3/2 y GB.283/3/2) precedido de la *Parte I. Introducción de los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT* (por ejemplo, documentos GB.277/3/1, GB.280/3/1 y GB.283/3/1). Estos documentos están asimismo disponibles en el sitio web de la OIT (www.ilo.org/declaration).

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC): un decenio de experiencia

Los principios fundamentales son indivisibles

226. El IPEC se lanzó en 1992 como un importante programa de cooperación técnica de la OIT en materia de trabajo infantil, aprovechando la experiencia antes adquirida mediante un proyecto interdepartamental. Antes aun apenas existía ningún tipo de actividad sistemática dirigida a suprimir el trabajo infantil en el nivel global. La reforma de política y legislaciones nacionales ha avanzado con lentitud y, pese a los enormes esfuerzos realizados por los distintos agentes, ha habido escasa coherencia, numerosas duplicaciones de esfuerzos y muchas experiencias valiosas que no se han compartido.

Crecimiento del IPEC

227. Después la situación ha mejorado en gran medida y el IPEC ha ido ampliándose de forma exponencial. En sus primeros tiempos, el IPEC actuó en seis países con apoyo financiero de un solo Gobierno donante, Alemania⁸. En diciembre de 2001 estaba actuando en 75 países, contaba con 26 donantes (países y organizaciones) y gestionaba una cartera de proyectos activos y planificados por valor de más de 200 millones de dólares. Los gastos anuales en proyectos de cooperación técnica alcanzaron en 2001 la cifra de 33 millones de dólares. También el número y extensión de los asociados del IPEC ha ido aumentando a lo largo de los años y en la actualidad incluye órganos gubernamentales, organizaciones de empleadores y de trabajadores, empresas privadas, organizaciones basadas en la comunidad, ONG, medios de comunicación social, parlamentarios, medios judiciales, grupos religiosos y, naturalmente, niños y sus familias. Casi 150 ONG del mundo entero han estado trabajando con el IPEC mediante sus programas de acción. Es, con mucha diferencia, el principal programa operativo de la OIT.

Apoyo generalizado a los Estados Miembros

228. La estrategia del IPEC para la erradicación del trabajo infantil ha estado evolucionando durante los diez últimos años como consecuencia de la experiencia que se ha ido obteniendo y de las nuevas necesidades de asistencia de sus asociados. En el momento actual el Programa incorpora las diferentes categorías de actividades de la OIT contra el trabajo infantil, incluyendo investigación y estadística, cooperación técnica, servicios de asesoramiento y defensa, y cuenta también con su propia unidad de vigilancia y evaluación, de manera que puede facilitar a los Estados Miembros un apoyo completo para la lucha contra el trabajo infantil.

Desde los programas de país a los programas de duración determinada

El enfoque de los programas por país

229. Desde su creación, el IPEC ha dado apoyo a gobiernos y organizaciones asociadas para la elaboración y ejecución de actividades innovadoras y experimentales. En el momento en que el gobierno y la OIT firman un memorándum de entendimiento, se pone en marcha una estrategia por fases, que incluye el determinar la naturaleza y amplitud del trabajo infantil, elaborar unas políticas nacionales y una legislación protectora, establecer mecanismos que prevean la propiedad del país y el funcionamiento de los programas nacionales de acción (bajo la orientación del comité directivo nacional del que forman parte mandantes de la OIT y otros organismos implicados), y explicar el problema en comunidades y lugares de trabajo.

230. Esta estrategia de programa de país ha sido fundamental en la movilización de un amplio apoyo para la lucha contra el trabajo infantil y para incrementar la capacidad en las instituciones nacionales. Pero en lo que respecta

⁸ El IPEC se estableció gracias a una contribución voluntaria de 50 millones de marcos del Gobierno de Alemania.

a conseguir unos efectos en gran escala sobre el trabajo infantil, su eficacia se ha visto con frecuencia disminuida por la escasa importancia y alcance de los programas de acción individuales diseminados por todo el territorio nacional y frecuentemente subcontratados con agencias locales de ejecución que, a su vez, tenían limitaciones de capacidad.

231. A partir de 1997 los proyectos del IPEC se han ido haciendo cada vez más ambiciosos, tendiendo a cubrir zonas geográficas más amplias o sectores económicos completos, valiéndose de programas integrados que cuentan con presupuestos consecuentemente superiores. El trabajo ha progresado abriéndose nuevas perspectivas que facilitan la vigilancia en el lugar de trabajo y la protección social, en su más amplio sentido, de los niños trabajadores y sus familias. Gracias a estos programas se ha podido retirar directamente del trabajo a muchos millares de niños, al tiempo que se trataba de que los lugares de trabajo quedasen exentos de trabajo infantil y se asegurase que los niños que habían dejado de trabajar y sus familias contaran con otras posibilidades de ganarse la vida⁹.

232. También se va acumulando experiencia en proyectos integrados de lucha contra el trabajo infantil a escala nacional o regional. Estos proyectos tienen varios componentes, incluidas encuestas sobre trabajo infantil y actividades de sensibilización, además de los tres pilares fundamentales de la estrategia del IPEC: prevención del trabajo infantil, retirada de los niños del trabajo y rehabilitación de éstos. Recientemente se han iniciado varios grandes proyectos regionales transfronterizos contra: la trata de niños (subregión del Gran Mekong), los niños trabajadores domésticos (América Central), la minería en pequeña escala (América Latina), la explotación sexual comercial (América Latina), la agricultura comercial (África Oriental) y la horticultura (América Latina). En Andhra Pradesh, **India**, está en marcha un programa completo de base estatal con el que se trata de erradicar el trabajo infantil y del que se espera que pueda generar un modelo replicable que puedan adoptar otros estados de la India.

233. Así pues, las estrategias sobre todo experimentales ensayadas y comprobadas por los asociados del IPEC y con apoyo de éste durante los años noventa van aumentando progresivamente de escala al adoptarse programas integrados de mayor magnitud. El último paso en esta evolución ha sido el programa de duración determinada (PDD) que se ha elaborado respondiendo a Estados Miembros de la OIT que han solicitado asistencia para poner en práctica las disposiciones del Convenio núm. 182 (véase recuadro 2.1 y gráfico 6).

Proyectos de mayor alcance

Programas de duración determinada

El trabajo infantil en otros programas de la OIT

234. El trabajo infantil se incluye cada vez más como elemento de otros programas de la OIT que puedan tener conocimientos relacionados con este problema. Se incluyen, por ejemplo, los programas InFocus de intensificación del empleo mediante el desarrollo de pequeñas empresas, de respuesta a las crisis y reconstrucción, de seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente y conocimientos teóricos y prácticos y empleabilidad, el programa sobre VIH/SIDA en el mundo del trabajo y el programa de promoción de cuestiones de género. La Oficina de Actividades para los Empleadores y la Oficina de Actividades para los Trabajadores realizan y dan apoyo a actividades dirigidas contra el trabajo infantil y realizadas por los interlocutores sociales de la OIT.

⁹ Puede encontrarse información sobre las actividades del IPEC en estos últimos años, por ejemplo, en: IPEC: *Action against child labour: Lessons and strategic priorities for the future* (Ginebra, OIT, 1997); IPEC: *IPEC action against child labour: achievements, lessons learned and indications for the future (1998-1999)* (Ginebra, OIT, 1999); IPEC: *Hechos sobresalientes del IPEC en 2000* (Ginebra, OIT, 2000); e IPEC: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2000-2001: Avances y prioridades futuras* (Ginebra, OIT, 2002).

Recuadro 2.1**El concepto de programa de duración determinada**

El programa de duración determinada (PDD) trata de erradicar las peores formas de trabajo infantil dentro de un determinado período de tiempo, y de demostrar los efectos positivos que esto puede tener sobre el desarrollo social y económico de un país, y, por consiguiente, facilitar la abolición progresiva de todas las formas de trabajo infantil. El concepto de PDD engloba estrategias sectoriales, temáticas y de área, integrando las actividades dirigidas contra el trabajo infantil en las estrategias nacionales de desarrollo, particularmente en las dirigidas a la reducción de la pobreza, la educación y la promoción del empleo. El alejamiento de los niños de las peores formas de trabajo infantil se acompaña de las adecuadas medidas de rehabilitación y educación de los niños, así como de alternativas de ingresos y empleo para la familia, y también de medidas dirigidas a evitar que otros niños vengan a sustituir a los que se han retirado. Fundamental en el concepto del PDD es que sea el país el propietario del programa. El compromiso oficial en el nivel más elevado inicia la elaboración del programa, crea las estructuras que permitirán ponerlo en práctica y asigna los recursos necesarios. El IPEC, con el apoyo de los donantes, respalda este compromiso aportando recursos adicionales y asistencia técnica.

Forma parte integrante del PDD el establecimiento de un sistema de vigilancia y evaluación, que incluye objetivos e indicadores, y que permite evaluar los efectos, la eficacia en relación al costo y la sustentabilidad del programa. En la «primera oleada» del PDD se sitúan tres países — El Salvador, Nepal y República Unida de Tanzania —, lo cual se ha podido hacer gracias a la financiación del Gobierno de los Estados Unidos. En el curso de 2001 se han elaborado los documentos del proyecto mediante un proceso de estrecha consulta con todas las partes interesadas nacionales, incluyendo a los propios niños trabajadores. Se han realizado investigaciones dirigidas a que se conozcan mejor cuáles son las peores formas de trabajo infantil que se desea erradicar. Las metas son ambiciosas: en El Salvador el objetivo directo son 26.000 niños que están en peligro o que están trabajando en las cuatro peores formas de trabajo infantil; en Nepal la operación se dirige directamente a 33.000 niños que están en peligro o que están trabajando en las cinco peores formas; y en Tanzania se dirige directamente a 30.000 niños que están en peligro o que están trabajando en las cuatro peores formas de trabajo infantil¹. Las estrategias del programa pueden agruparse en aquellas que tratan de crear un ambiente que facilite la eliminación de las peores formas y las que implican una acción directa. En el diseño del proyecto se tiene plenamente en cuenta la cuestión de los géneros, es decir, las distintas situaciones, problemas y soluciones que requieren niños y niñas. Se ha previsto que la ejecución del programa se inicie a principios de 2002.

Estamos en los primeros días de esta nueva estrategia. El próximo informe global sobre la abolición del trabajo infantil, en 2006, dará la oportunidad de revisar en qué medida se cumplen estas elevadas expectativas, qué problemas se han encontrado y cómo se han resuelto. Otro elemento fundamental es la sustentabilidad, es decir, la medida en que las partes interesadas nacionales han podido integrar estas actividades como elemento fundamental de sus propios presupuestos y programas ordinarios.

¹ Entre las peores formas de trabajo infantil de que aquí se trata figuran: para El Salvador, la prostitución, el trabajo en vertederos de basura, la pesca y las plantaciones de caña de azúcar; en Nepal, trabajadores en régimen de servidumbre, traperos, porteadores, trabajadores domésticos, tejedores de alfombras, trabajos de minería y trata de niños; en Tanzania, prostitución, minería, trabajo doméstico y agricultura comercial.

235. La Declaración de la OIT constituye un documento de carácter general en el que pueden tratarse los problemas del trabajo infantil dentro de iniciativas más amplias que comprenden los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo. Así, por ejemplo, en **Bolivia**, un proyecto centrado en el sector de la nuez de acajú en el departamento de Beni incluye como temas

Gráfico 6. El programa de duración determinada en la República Unida de Tanzania



Fuente: IPEC: Project document: Supporting the Time-Bound Programme on the worst forms of child labour in Tanzania (Ginebra, OIT, 2001).

transversales la eliminación del trabajo infantil y de la discriminación contra la mujer. Con intervención del IPEC, el proyecto trata de reforzar la capacidad negociadora de los trabajadores del sector con miras a mejorar sus condiciones. Un enfoque ligeramente distinto es el adoptado en **Benin, Burkina Faso, Níger y Togo**, donde se han iniciado proyectos relacionados con la Declaración realizando estudios nacionales que permitan identificar los obstáculos con que se enfrentan esos países para poder dar pleno efecto a las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Así, el análisis del trabajo infantil se sitúa en relación con un contexto más amplio, lo que estimula la cooperación interministerial en el plano nacional.

Incluir la cuestión del trabajo infantil como elemento importante de las estrategias de reducción de la pobreza

236. Este informe muestra claramente de qué forma la pobreza y la exclusión social crean unas condiciones ideales para que se desarrolle el trabajo infantil. Por desgracia, ni las reformas económicas ni los modelos convencionales de desarrollo han dado los frutos que se habían prometido a grandes sectores de la población del mundo en desarrollo. Hoy en día el ingreso medio de los

20 países más ricos equivale a 37 veces el de los 20 más pobres, diferencia que se ha duplicado en los últimos cuarenta años¹⁰.

Compromiso en relación con la pobreza

237. Pero hoy en día hay un compromiso mundial de lucha contra la pobreza. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, estableció las Metas de Desarrollo para el Milenio (MDM)¹¹. Si se alcanza cada una de esas metas y, en particular, las de reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas que viven en extrema pobreza, y la de asegurar la universalidad de la educación primaria para 2015, se habrán creado las bases sobre las cuales se podrá conseguir la abolición efectiva del trabajo infantil.

DELP: un vehículo para la erradicación del trabajo infantil

238. Esta reducción de la pobreza, en la escala masiva necesaria, plantea a la comunidad global un desafío nunca igualado. En septiembre de 1999, el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) llegaron a la conclusión de que las estrategias de reducción de la pobreza sobre propiedad nacional deberían asentar las bases para todas sus concesiones de créditos y para el alivio de la deuda de conformidad con la iniciativa de los países pobres muy endeudados (PPME). Las autoridades de los países están preparando sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para presentarlos a los Consejos de Administración del Banco Mundial y del FMI. Hasta la fecha más de 40 países han preparado sus DELP provisionales o sus DELP definitivos (véase el recuadro 2.2).

Las medidas de acción rápida resultan esenciales

239. Tras reconocer la brevedad de la infancia, el Banco Mundial propone que las políticas relativas al trabajo infantil incluyan unas «medidas de efecto más rápido» que las que habitualmente se adoptan en los programas de reducción de la pobreza¹². También tiene una importancia crítica que el apoyo se dirija a los pobres para que puedan hacer frente a riesgos y choques, de forma que se reduzca su vulnerabilidad y puedan aprovechar oportunidades que ofrezcan un mayor riesgo y mayores beneficios¹³.

Trabajo infantil en el UNDAF

240. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) facilita otro vehículo mediante el cual la OIT y sus asociados tratan de conseguir que el problema del trabajo infantil quede firmemente integrado en el programa de desarrollo. La presencia de la oficina de la OIT en el país, y, por consiguiente, del IPEC, facilita sin duda alguna la implicación constructiva en la planificación del desarrollo basada en el país. Así, por ejemplo, en **Zimbabwe** se está poniendo al día el UNDAF. Mediante su equipo asesor multidisciplinario regional para África Meridional (OIT/SAMAT) basado en Harare, la OIT está representada en el comité directivo creado para este proceso. OIT/SAMAT participa activamente en los distintos aspectos del proceso, con el resultado de que el recientemente completado sistema de evaluación común para los países (CCA) dedica una sección a las peores formas del trabajo infantil; las actividades y los organismos responsables de las cuestiones que se identifiquen quedarán incluidos en un UNDAF revisado. El equipo de país de las Naciones Unidas, grupo temático sobre derechos humanos y gobernanza, se ocupa activamente del trabajo infantil y de las cuestiones relacionadas con los derechos del niño.

¹⁰ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001* (Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2001).

¹¹ Las MDM son: 1) erradicar la extrema pobreza y el hambre; 2) conseguir la educación primaria universal; 3) promover la equidad de géneros y habilitar a la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) asegurar la sustentabilidad del medio ambiente, y 8) establecer una asociación global para el desarrollo.

¹² P. Fallon y Z. Tzannatos: *Child labour: Issues and directions for the World Bank* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1998), pág. v.

¹³ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*, op. cit.

Recuadro 2.2**Documentos de estrategia
de lucha contra la pobreza y trabajo infantil**

Subyacentes a la elaboración y puesta en práctica de las estrategias de reducción de la pobreza están seis principios fundamentales. Se trata de que las estrategias deberán:

- ser impulsadas por el país, con una amplia participación de la sociedad civil y del sector privado en todas las fases operativas;
- orientarse por los resultados, y centrarse en resultados que vayan en beneficio de los pobres;
- tener un carácter general reconociendo la naturaleza multidimensional de la pobreza;
- respetar unas prioridades que hagan viable la aplicación, tanto en términos fiscales como institucionales;
- orientarse a las asociaciones, con una participación coordinada de los asociados en el desarrollo (bilaterales, multilaterales y no gubernamentales);
- basarse en una perspectiva a largo plazo para la reducción de la pobreza.

El proceso de los DELP ofrece grandes posibilidades para un trabajo decente y, al mismo tiempo, de abolición del trabajo infantil, que deberá formar parte importante de la política nacional social y económica de los países de bajos ingresos. Con este fin, la OIT, en consulta con sus mandantes y el Banco Mundial, ha seleccionado cinco países (Camboya, Honduras, Malí, Nepal y República Unida de Tanzania) como países a los que deberá dirigirse en especial el compromiso de la OIT, que deberá ser rigurosamente apoyado y vigilado de forma que se demuestre cuál es la contribución del Programa de Trabajo Decente a la reducción nacional de la pobreza.

Un primer estudio de los DELP existentes y provisionales revela la escasez de la cobertura del trabajo infantil. La principal atención a los niños se relaciona con las políticas y programas de educación y salud; en cambio, el problema del trabajo infantil se menciona relativamente poco como sector específico de preocupación.

El DELP provisional preparado por el Gobierno de Gambia, por ejemplo, se ocupa de la situación de los niños en el análisis que hace de la pobreza, indicando que viven en esa situación más de la mitad de los niños del país, sobre todo en zonas rurales. El trabajo infantil es frecuente en particular en las familias extremadamente pobres y afecta a más niñas que niños. Aunque se reconoce a los niños como grupo objetivo de la estrategia de alivio de la pobreza, las metas específicas sólo se refieren a salud y educación, sin que se mencione el trabajo infantil.

El DELP de Honduras es un ejemplo de estrategia más general relativa a los niños tanto en lo que se refiere al diagnóstico de la pobreza como a las respuestas indicadas. Señala que a raíz del huracán Mitch la participación de los niños en la fuerza laboral ha ido en aumento, ya que los niños (de 10 a 14 años de edad) trabajan, por término medio, 33 horas por semana, sobre todo trabajo no pagado en el seno de la familia. Describe asimismo toda una serie de políticas y programas integrados para respetar los derechos y necesidades de los distintos grupos de población «en riesgo», incluyéndose un apoyo general a los derechos del niño, la erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores.

Una iniciativa del IPEC se dirige a apoyar la integración del trabajo infantil en las estrategias nacionales de eliminación de la pobreza. En el contexto de la preparación de los programas de duración determinada en Nepal y República Unida de Tanzania se han realizado esfuerzos concretos para promover la inclusión del trabajo infantil en el diseño y la aplicación de los DELP.

Fuente: www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm.

Acción internacional en pro de los derechos del niño

Período especial de sesiones de las Naciones Unidas sobre los niños

241. En el curso de los años noventa se han ido conociendo cada vez mejor los derechos del niño y ha aumentado el interés por su respeto, al mismo tiempo que se iba viendo la necesidad de reducir la pobreza. La Cumbre Mundial para la Infancia, en 1990, facilitó la preparación de planes nacionales de acción que se ocuparían de nueve de cada diez niños del mundo. Muchas de las metas de la Cumbre, en particular las relativas a salud, educación y equidad entre los géneros, prefiguraron las que después fueron Metas de Desarrollo del Milenio. Para el seguimiento, el período especial de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre los Niños, en mayo de 2002, y la OIT, con el apoyo de los interlocutores sociales, están tratando de conseguir que el documento resultante refleje claramente el compromiso global sobre la eliminación de todas las formas de trabajo infantil, con el respeto a la edad mínima para el empleo o el trabajo como unidad de medida.

Entran en vigor nuevos e importantes instrumentos en materia de derechos humanos

242. En mayo de 2000 se adoptaron dos protocolos facultativos de la CDN¹⁴. El protocolo facultativo al Convenio sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil ha entrado en vigor el 18 de enero de 2002. En él se pone de relieve la necesidad de reforzar la cooperación internacional mediante disposiciones multilaterales, regionales y bilaterales dirigidas a la prevención, detección, investigación, procesamiento y condena de los responsables de actos en los que intervenga la venta de niños, la prostitución infantil, la pornografía infantil y el turismo sexual con niños.

243. El protocolo facultativo al Convenio sobre los Derechos del Niño relativo a la intervención de niños en conflictos armados ha entrado en vigor el 12 de febrero de 2002. Exige a los Estados que lo ratifiquen que adopten todas las medidas posibles para asegurarse de que los miembros de sus fuerzas armadas que no hayan alcanzado la edad de 18 años no participen directamente en hostilidades y prohíbe el reclutamiento obligatorio antes de los 18 años. Pide a los Estados que lo ratifiquen que cooperen en la puesta en práctica del citado protocolo, incluso mediante la cooperación técnica y la asistencia financiera para la rehabilitación y reintegración social de niños ex soldados.

Cooperación interorganismos

244. En estos últimos años se ha intensificado la cooperación entre las distintas organizaciones internacionales relacionadas con los niños, la pobreza y el desarrollo. Las causas estructurales del trabajo infantil, como la pobreza, las desigualdades, y las deficiencias en la educación, la salud y los sistemas de protección de la infancia, entran dentro de los mandatos de distintos organismos. El mandato fundamental de la OIT en este sector se ve complementado por los del UNICEF, el Banco Mundial, la OMS, el PNUD, la UNESCO y otros organismos, cada uno de los cuales tiene su propia pericia y experiencia programática para contribuir a resolver el problema.

Colaboración entre las organizaciones internacionales

245. Trabajando conjuntamente pueden explotarse las sinergias existentes entre los distintos organismos. En 1996, la OIT y el UNICEF concertaron un acuerdo para reforzar la cooperación existente, confirmando la complementariedad y la ayuda mutua que pueden prestarse ambas agencias para la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de los niños trabajadores. El acuerdo crea un marco para la acción cooperativa dirigida a

¹⁴ Los textos de los protocolos pueden consultarse en www.unicef.org/crc/oppo.htm.

asegurar unas posiciones coherentes en lo que respecta a la política y la práctica en materia de trabajo infantil, para convocar talleres conjuntos regionales y subregionales sobre investigaciones que permitan difundir e intercambiar experiencias y para proseguir las actividades de cooperación técnica y seguimiento. En términos operativos, la OIT y el UNICEF han puesto en práctica programas conjuntos en **Bangladesh, Brasil, Nepal, Pakistán y República Unida de Tanzania**, y están colaborando en otros muchos países.

246. El desarrollo de nuevas estrategias para comprender el trabajo infantil y sus efectos representa un importante y nuevo esfuerzo de colaboración inter-organismos coordinado desde el Centro de Investigaciones Innocenti, en Florencia, Italia. Lanzada en diciembre de 2000, esta nueva iniciativa de la OIT, el UNICEF y el Banco Mundial se propone mejorar las investigaciones, el acopio de datos y su análisis en materia de trabajo infantil, incrementar la capacidad de investigación en el ámbito local y en el nacional y mejorar la evaluación de las intervenciones. Está evaluando la información ya existente de manera que puedan identificarse las principales carencias y la forma de evitarlas. Se están elaborando indicadores que permitan determinar las dimensiones del trabajo infantil y relacionar éste con los ingresos, el género, las condiciones de salud y la educación.

247. Otro ejemplo es la cooperación entre OIT, UNICEF, UNESCO y Educación Internacional en un proyecto dirigido a movilizar a los maestros, educadores y sus organizaciones en la lucha contra el trabajo infantil. Esta colaboración ha dado dos resultados: un conjunto informativo para maestros y un informe¹⁵, que reúne las experiencias de los países y evalúa en qué medida los distintos sistemas de educación responden al problema del trabajo infantil, los obstáculos con que tropiezan y las estrategias que tienen éxito para superarlos.

248. En lo que respecta a los derechos humanos y a los derechos de los niños, la OIT colabora estrechamente con organizaciones de las Naciones Unidas como la Comisión de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, y la Comisión de los Derechos del Niño (CDN). La CDN ha expresado su intención de reforzar su cooperación con la OIT en materia de trabajo infantil, en particular en lo que respecta a la trata de niños.

Acción internacional en materia de educación

249. La demanda de una educación básica universal, libre y obligatoria constituye un pilar central para la reducción de la pobreza y para lograr las metas de los derechos del niño. Pero a pesar de los esfuerzos de muchos países por promover la educación primaria universal y, en particular, el acceso a ella de las niñas, los progresos han sido decepcionantemente lentos¹⁶. Resultan profundamente inquietantes las tendencias actualmente observadas en las inscripciones de niños en las escuelas del África Subsahariana, Asia Meridional y los Estados árabes, donde habita el 95 por ciento de los niños no escolarizados. En el Foro Mundial de la Educación, celebrado en Dakar en el año 2000, se instó a todos los Estados a que para el año 2002 lo más tarde elaboren o refuercen planes nacionales de acción y los integren en un marco de desarrollo más amplio que permita hacer frente a la subfinanciación crónica de la educación básica. Se ha instado a organismos de financiación bilaterales y

Avances lentos en la educación para todos

¹⁵ N. Haspels y colaboradores: *Action against child labour: Strategies in Education* (Ginebra, OIT, 1999).

¹⁶ Foro Mundial de la Educación 2000: *Informe final* (Dakar, Senegal, 2000).

multilaterales a que movilicen nuevos recursos financieros, preferiblemente en forma de subvenciones y concesión de asistencia. Se espera que los países que pueden acogerse a la Iniciativa para PPMD del Banco Mundial aumenten sus gastos en educación gracias a los fondos que se les pone a disposición.

Se requieren mayores esfuerzos

250. La primera reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos, en octubre de 2001, reafirmó que la falta de recursos no debía impedir a ningún país que consiguiese la educación para todos y pidió una mayor coordinación de los esfuerzos, en asociación con la sociedad civil, y que dedicasen más fondos y de forma más eficiente a la educación básica. Sólo así, y con el apoyo de una campaña global mejor concertada, podrá lograrse la meta de la educación primaria universal para 2015, que tan crítica importancia tiene para la abolición del trabajo infantil.

Acción internacional en materia de empleo de jóvenes

Meta de desarrollo para el Milenio en relación con el empleo de los jóvenes

251. Recientemente la comunidad internacional ha reconocido el desafío que supone el crear empleos para los 1.200 millones de jóvenes de ambos sexos que en el mundo entero van a formar parte de la población en edad laboral durante el próximo decenio. Esto se refleja en la meta de desarrollo para el milenio consistente en elaborar «estrategias para un trabajo decente y productivo para los jóvenes». A la OIT le corresponde un papel de liderazgo para contribuir a que se cumplan las metas de empleo fijadas por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995.

252. La promoción de un empleo productivo para los jóvenes se relaciona estrechamente con la abolición del trabajo infantil de dos formas principales: en primer lugar, la perspectiva general de un futuro de desempleo o de subempleo desanima a los niños y a los padres a invertir en educación y formación técnica, lo que contribuye a perpetuar el trabajo infantil de los niños de menor edad. En segundo lugar, la falta de oportunidades de trabajo decente para los jóvenes que terminan la escolaridad e ingresan en el mercado laboral por vez primera significa que pueden ser las víctimas de un trabajo desprotegido y peligroso y que de esta forma ellos mismos lleguen a ser niños trabajadores.

Una red política de alto nivel

253. Para hacer frente a este desafío, el Secretario General de las Naciones Unidas, con el apoyo del liderazgo de la OIT y del Banco Mundial, ha convocado una red de política de alto nivel sobre el empleo de los jóvenes. Un panel de alto nivel se reunió por vez primera en julio de 2001. Entre sus recomendaciones figuran la formación de una alianza global para el empleo de los jóvenes, con particular atención a una dimensión del empleo juvenil integrada en estrategias de empleo generales, que se dé apoyo institucional a las políticas de empleo de los jóvenes, que se realicen inversiones en educación y formación profesional, que se colme la brecha existente entre la economía no estructurada y la oficial, y que se asegure un mínimo social para que los jóvenes puedan mejorar sus condiciones de trabajo, promoviendo sus derechos y reconociendo su derecho a opinar y a estar representados en el medio laboral. La OIT asume un papel de liderazgo en el seguimiento mediante su Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad.

Actividades de los interlocutores sociales

254. También los interlocutores sociales están respondiendo a este desafío. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) ha establecido un programa global para la juventud¹⁷. El Grupo de los Empleadores, a raíz de una encuesta realizada por la Organización Internacional de Empleadores (OIE), propuso en la 86.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1998, una resolución sobre empleo de jóvenes que fue

¹⁷ Véase *Child labour* en www.ietf.org.

adoptada por unanimidad¹⁸. Recientemente la OIT ha preparado un informe titulado: *Meeting the youth employment challenge: A guide for employers*, en colaboración con el Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad y con la Oficina de Actividades para los Empleadores¹⁹. Se trata de ayudar a los empleadores y a sus organizaciones a iniciar y ampliar las medidas dirigidas a promover el empleo productivo para los jóvenes.

Acción internacional para combatir problemas transnacionales

255. Los tipos de trabajo infantil que implican actividades transfronterizas exigen una acción coordinada en el plano internacional. En este caso está, por ejemplo, el turismo dirigido a la explotación sexual comercial de los niños. En esta esfera se han adoptado varias iniciativas prometedoras, como el establecimiento de una fuerza de tarea de amplia base para la protección de los niños contra la explotación sexual en el turismo y su servicio en línea, Child Prostitution and Tourism Watch, en el que intervienen organizaciones de empleadores y de trabajadores. Acuerdos bilaterales concertados entre los países de origen y de destino de los «turistas sexuales» pueden facilitar el intercambio de información, la armonización de las leyes y procedimientos judiciales, la cooperación de las policías y la seguridad y el bienestar de los niños que actúen como testigos. Así, por ejemplo, se han concertado dos acuerdos de este tipo entre el Gobierno de **Filipinas** y los Gobiernos de **Australia** y el **Reino Unido**.

256. En el Compromiso Global de Yokohama de 2001 se reconoce la necesidad de una colaboración internacional en el contexto de la explotación comercial sexual de los niños, poniéndose de relieve la importancia de un trabajo en estrecha red entre los principales actores en los niveles internacional, interregional, regional/subregional, bilateral, nacional y local²⁰.

257. También es importante la acción internacional en la lucha contra la trata de niños, por ejemplo, en la subregión del Gran Mekong, en Asia Meridional y en África Occidental y Central. Un acuerdo bilateral concertado entre **Côte d'Ivoire** y **Malí** para combatir la trata transfronteriza prevé la preparación conjunta de planes de acción nacionales que incluyen prevención, control, repatriación y rehabilitación.

258. El Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, en particular mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, adoptado el 15 de noviembre de 2000, da nuevo impulso a los esfuerzos internacionales dirigidos a reducir la trata de niños con fines de su explotación laboral.

Países unidos contra la trata de niños

Un nuevo impulso

Cooperación regional contra el trabajo infantil

259. También en el ámbito regional se generaliza la cooperación en la lucha contra el trabajo infantil. En diciembre de 2001, la OIT y MERCOSUR²¹ lanzaron el Plan subregional para la erradicación del trabajo infantil. Cada uno de los países miembros del MERCOSUR ha establecido una comisión nacional

La cooperación regional refuerza la acción nacional

¹⁸ Véase www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-res.htm.

¹⁹ OIT: *Meeting the youth employment challenge: A guide for employers* (Ginebra, 2001).

²⁰ Segundo Congreso mundial contra la explotación comercial sexual de los niños, en www.fo-calpointing.org/yokohama/default.htm.

²¹ MERCOSUR es un acuerdo para promover una integración económica más estrecha entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; una declaración sociolaboral complementa los principales acuerdos.

para la erradicación del trabajo infantil y un plan de acción. El plan MERCOSUR de tres años, en el que también participa Chile, incluye los siguientes elementos:

- producción de estadísticas sobre trabajo infantil (con el apoyo del SIM-POC);
- mejoramiento de la inspección del trabajo;
- establecimiento de vínculos entre las redes de seguridad social y el movimiento sindical;
- adaptación y aplicación de la legislación dirigida a que se apliquen los Convenios núms. 138 y 182;
- promoción de programas sociales dirigidos a mantener a los niños en la escuela;
- elaboración de programas relativos a las peores formas de trabajo infantil, en particular la explotación comercial sexual, el trabajo doméstico y las manufacturas.

260. Otro ejemplo de cooperación regional es el de la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADC)²² dirigido por el sector del empleo y el trabajo, con el que se trata de promover la acción coordinada entre sus Estados miembros y los interlocutores sociales en la lucha contra el trabajo infantil.

²² Los Estados miembros de la SADC son: Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

3. *Gobiernos nacionales en primera línea*

261. El compromiso político nacional es la solución para la abolición efectiva del trabajo infantil. Sin un firme compromiso político por parte del gobierno (respaldado por los correspondientes recursos y llevado eficazmente a la práctica), por mucho que se esfuercen los demás interlocutores en luchar contra el trabajo infantil lo más probable es que sólo se consiga tratar superficialmente el problema.

262. La obligación de establecer, aplicar y dar seguimiento a las políticas y la legislación, y traducir los compromisos internacionales en medidas nacionales, sigue siendo responsabilidad de los gobiernos. Además, los sistemas de gobernanza responsables y una gestión macroeconómica adecuada proporcionan las bases sobre las que se pueden desarrollar y sostener políticas y programas eficaces y con suficientes recursos para luchar contra el trabajo infantil.

263. En el presente capítulo se describen a grandes rasgos algunas de las principales responsabilidades de los gobiernos que contribuirán a crear un entorno propicio en el que las intervenciones directas (que se examinan en el capítulo 4 de la parte II) para evitar el trabajo infantil y apartar a los niños de él tengan el mayor efecto.

El marco normativo para la abolición del trabajo infantil

264. Muchos países han establecido políticas, programas o planes de acción bien definidos en materia de trabajo infantil. Por ejemplo, de los 36 gobiernos que tratan esta cuestión en las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración, de 2002, el 75 por ciento (27 países) indicaron que habían establecido una política o plan nacional encaminado a una abolición efectiva del trabajo infantil²³. Los puntos centrales de estas políticas difieren de un país a otro (véase el recuadro 3.1 para **Malí** y el recuadro 3.2 para los **Estados Unidos**).

El gobierno ha de crear un entorno favorable

Muchos países han establecido políticas en materia de trabajo infantil

²³ Estos países son: Australia, Azerbaiyán, Bélgica, Camboya, República Checa, China, Comoras, Cuba, Egipto, Etiopía, Ghana, Guatemala, Guinea-Bissau, India, Irán, Kazajstán, Líbano, Lituania, Malí, México, República de Moldova, Pakistán, Perú, Qatar, Santa Lucía, República Árabe Siria y Tailandia.

Recuadro 3.1**Malí: reforma normativa y legislativa tras la ratificación de los convenios fundamentales**

Tras la ratificación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), Malí ha modificado su Código Penal para dotarlo de los medios necesarios de represión del tráfico de niños para su explotación en el trabajo.

Se están elaborando nuevos instrumentos en el marco de la reorganización de los Servicios de la Dirección de Empleo para poder considerar las cuestiones de la vigilancia y control del trabajo infantil. La lista de los objetivos estratégicos del Programa Nacional es la siguiente: realizar encuestas e investigaciones sobre las condiciones de vida y de trabajo de los niños trabajadores; utilizar programas de acción determinados para responder a las necesidades prioritarias de los niños, las familias y las comunidades, con un beneficio directo para los grupos vulnerables; retirar a los niños de las peores formas de trabajo y estudiar las modalidades para su reinserción socioeconómica; organizar campañas de sensibilización, información y educación para promover y desarrollar las medidas tomadas, con el fin de lograr una mejor participación de todas las partes del Plan Nacional; fortalecer el desarrollo institucional de las asociaciones y de los órganos rectores del Estado para obtener las mayores ventajas de los programas de acción en curso; facilitar a los órganos decisorios los indicadores cuantitativos e informaciones cualitativas sobre el trabajo infantil para facilitar así la toma de decisiones respecto a la lucha contra el trabajo infantil.

Los programas de acción han adoptado todos un enfoque asociativo, que ha contribuido a impedir que los niños trabajen o a liberarlos de las formas más duras y peligrosas de explotación. Ello ha sido posible mediante la oferta de alternativas viables en el ámbito de la educación y ofreciendo al mismo tiempo otros servicios de apoyo como actividades de sensibilización de los grupos de niños, de sus padres o tutores, de los empleadores, responsables y sindicatos. Dichas actividades se llevaron a cabo con niños trabajadores organizados en asociaciones cuya creación, funcionamiento y acciones fueron respaldados por el IPEC.

Fuente: OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Parte II* (Ginebra, 2002), págs. 438-447.

265. La explotación sexual de los niños con fines comerciales ha llevado por igual a los países en desarrollo, en transición y desarrollados a adoptar medidas. En su memoria anual con arreglo al seguimiento de la Declaración, la **República Checa** observa que un plan nacional comprende un conjunto de medidas a largo plazo destinadas a eliminar el tráfico, la prostitución, el abuso y la pornografía de niños.

266. El programa nacional del Gobierno de **Ghana** se centra en los niños dedicados a la prostitución, los niños de la calle, los trabajadores domésticos, los porteadores y los niños que trabajan en pequeñas explotaciones mineras, dándose prioridad a las niñas, a los niños que trabajan en condiciones muy peligrosas y a los niños menores de 12 años. El programa que el Gobierno de **Kazajstán** ha adoptado para los jóvenes tiene por objeto crear un sistema jurídico, económico e institucional para la aplicación de una política que proteja los derechos de los jóvenes en el trabajo, la educación y la salud. El Gobierno de **México** estableció un consejo especial para promover el desarrollo de los niños y adolescentes a través de la aplicación de un programa que dirige la acción del Gobierno y la sociedad en favor de los niños.

Recuadro 3.2**Estados Unidos: programa nacional de acción contra el trabajo infantil**

Habiendo ratificado el Convenio núm. 182, el Gobierno de los Estados Unidos puso en marcha un programa nacional de acción destinado a tratar las cuatro cuestiones principales que se consideran más urgentes e imperiosas:

- evitar la explotación criminal de los niños;
- reducir las lesiones y muertes en el lugar de trabajo de los jóvenes trabajadores;
- garantizar que un trabajo excesivo no tenga repercusiones negativas en los resultados académicos y la terminación de los estudios, y
- garantizar que haya la suficiente información para adoptar decisiones fundamentadas y adecuadas sobre las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes.

El programa de acción está concebido como un documento vivo para supervisar los programas, señalar nuevas iniciativas y destacar ámbitos en los que sea preciso introducir mejoras. El programa señala iniciativas federales y asociaciones federales estatales que se encargan de aplicar leyes e implementar programas en cada uno de los ámbitos problemáticos mencionados, y contiene recomendaciones específicas para llevar adelante su labor. El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos controla los progresos realizados en la aplicación del plan de acción, que son detenidamente examinados por otras entidades competentes de ámbito federal y estatal.

Fuente: Gobierno de los Estados Unidos: *Trabajo infantil: Programa Nacional de Acción* (enero de 2001).

267. De los 38 países comprendidos en el examen de las memorias anuales de 2002 que mencionaron medidas o programas de acción específicos para luchar contra el trabajo infantil, 20 países prestaron especial atención a las necesidades de grupos particulares de niños: niños con discapacidades (por ejemplo, **Australia, Canadá, Cuba, Kazajstán y República Arabe Siria**); niños de la calle (por ejemplo, **Etiopía y México**); niños que realizan trabajos peligrosos (por ejemplo, **Líbano y Pakistán**); niñas (por ejemplo, **India**); niños desfavorecidos (por ejemplo, **Bélgica y Federación de Rusia**); niños huérfanos o abandonados (por ejemplo, **Kazajstán, Federación de Rusia y República Arabe Siria**); zonas rurales (por ejemplo, **Canadá, Malí y Tailandia**), y los que trabajan en el sector informal (por ejemplo, **Malí y México**).

268. Además de tener una política específica en materia de trabajo infantil, cada gobierno debe incorporar esta cuestión en el marco de políticas generales, como, por ejemplo, el empleo, la reducción de la pobreza, la educación y formación profesional y el trabajo y la protección social. Esta incorporación ha sido una característica en países como **Colombia, Kenya, México, Tailandia y República Unida de Tanzania**.

269. Por su parte, el Gobierno de **Jamaica**²⁴ reconoce que las estrategias orientadas a reducir y erradicar la pobreza deben abordar el problema del trabajo infantil centrándose en los niños. Estas estrategias deben:

- ser parte de las políticas públicas para los niños, elaboradas conjuntamente por el gobierno y la sociedad civil;

Se presta especial atención a los grupos vulnerables

²⁴ OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo a la Declaración, Parte II* (Ginebra, 2002), pág. 311.

- considerar al niño en su entorno social, incluida la familia;
- promover la sensibilidad a las diferencias de trato por razón de sexo, y
- mejorar el nivel de ingresos de las familias pobres, mediante políticas orientadas a fin de lograr que los niños accedan a la escuela primaria y puedan concluirla.

Disposiciones institucionales para apoyar la abolición del trabajo infantil

Enfoque integrado de las cuestiones relacionadas con los niños

270. La necesidad de adoptar un enfoque integrado de las cuestiones relacionadas con los niños, que abarque las muchas y diferentes partes del gobierno que tienen un papel que desempeñar, se reconoce con frecuencia pero es menos frecuente encontrarlo en las estructuras de gobernanza. Un enfoque completo centrado en los niños contribuye a establecer un marco de acción integrado, como se refleja en las «políticas relacionadas con los niños» que sientan mejores bases para que los distintos ministerios se centren conjuntamente en responder a las diversas necesidades de desarrollo y los derechos del niño²⁵. Este enfoque se ha adoptado con éxito en **Colombia, Filipinas, Kenya y México**.

Estructuras institucionales para luchar contra el trabajo infantil

271. La política en materia de trabajo infantil exige a menudo que se cree una estructura formal con el mandato de supervisar las labores que se llevan a cabo en relación con la cuestión. La combinación de la acción del IPEC y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño han dado lugar a que en muchos países se establezcan comités directivos nacionales, comisiones nacionales para el trabajo infantil y departamentos de trabajo infantil para coordinar la acción, fomentar consultas y generar una masa crítica de conocimientos generales y especializados a escala nacional. Se han establecido departamentos de trabajo infantil, con el apoyo del IPEC, en **Egipto, Kenya, República Unida de Tanzania y Turquía**.

272. Además del Ministerio de Trabajo, hay otros ministerios que participan directamente en la lucha contra el trabajo infantil y ministerios que tienen que hacerse representar o estar en contacto con estos departamentos, a saber: los responsables del desarrollo nacional, la política económica, las finanzas, el desarrollo rural e industrial, la salud pública, el bienestar y la protección social, los asuntos de la mujer, la educación y el cumplimiento de la ley. El departamento de trabajo infantil podría actuar como secretaría de una institución de alto nivel que reúna a este grupo de agentes más amplio, a veces encargados de articular y supervisar la política en materia de trabajo infantil. Se han establecido comités de alto nivel, compuestos por representantes de los gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores, ONG y círculos académicos, en **Argentina, Colombia, Kenya, Nicaragua, Portugal y Tailandia**, entre otros países.

273. En **Colombia**, por ejemplo, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, que opera desde 1995, supervisa la política nacional del país en una amplia gama de sectores económicos e instituciones gubernamentales. Se extiende a la labor del Instituto Colombiano para el Bienestar de la Familia, y las ONG que trabajan con él, para proporcionar asesoramiento psicológico, formación y oportunidades para la generación de ingresos. La acción de los sindicatos complementa el plan nacional al alentar a los empleadores a que no empleen a nadie menor de 15 años.

²⁵ IPEC: *Good practices in action against child labour: A synthesis report of seven Country Studies*, op. cit., pág. 10.

Como resultado de este trabajo, Colombia ha experimentado una reducción del trabajo infantil en diversos sectores.

El marco jurídico

274. El establecimiento de un marco jurídico para la abolición del trabajo infantil, junto con los mecanismos para su aplicación, es una responsabilidad que han asumido muchos gobiernos. La gran mayoría de los Estados Miembros de la OIT han promulgado legislación para establecer una edad mínima básica de admisión al empleo, y para tratar otros aspectos del empleo de los menores de 18 años. Incluso si no se ratifican, los convenios de la OIT siguen teniendo una influencia en la legislación nacional²⁶. Un marco normativo nacional coherente proporciona un punto de referencia estable para los diversos agentes responsables de los derechos del niño. Asimismo, proporciona las bases sobre las cuales los que infrinjan estos derechos pueden ser considerados responsables (véase el recuadro 3.3).

275. Aunque se han realizado importantes progresos para establecer marcos jurídicos nacionales coherentes, ha habido deficiencias en muchos países. La OIT proporciona asesoramiento sobre la forma en que se puede mejorar la legislación, por ejemplo, armonizando las disposiciones de las leyes relativas a la educación y el trabajo infantil, aumentando el campo de aplicación de la legislación para que abarque sectores tales como la agricultura y el trabajo en la economía informal y definiendo la forma de determinar los tipos de trabajo peligroso que ha de contemplar la legislación. Por ejemplo, el Equipo consultivo multidisciplinario andino de la OIT en Lima encargó que se realizaran estudios en la subregión andina para ayudar a los gobiernos a identificar las deficiencias y falta de coherencia en su legislación como base para la reforma legislativa. Es igualmente importante que se reformen los procedimientos jurídicos, por ejemplo, para introducir procedimientos judiciales «favorables a los niños» y el tratamiento de los niños testigos de forma que se respete la dignidad de los niños afectados.

276. Los instrumentos jurídicos en una gran diversidad de ámbitos guardan relación con el trabajo infantil, sus causas y sus consecuencias, incluidos los que se refieren a la discriminación e igualdad de oportunidades en el trabajo, la libertad de asociación y libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, el trabajo forzoso y el tráfico, los salarios mínimos, la inspección del trabajo, la seguridad social, la seguridad y la salud, las pequeñas empresas, la educación, el derecho de la familia, el derecho penal y la protección del niño. El marco debería revisarse en su integridad en aras de la coherencia, el equilibrio y el alcance en relación con el trabajo infantil. Los países se pueden inspirar en la experiencia de otros. Entre los recursos útiles cabe citar la Guía de derecho del trabajo de la OIT²⁷ y la base de datos NATLEX sobre leyes nacionales del trabajo y la seguridad social²⁸, las cuales han añadido recientemente más ejemplos de planteamientos y legislación completa.

277. Sin embargo, establecer el marco jurídico es sólo un primer paso, aunque sin duda muy importante. El aspecto más difícil es cómo se puede aplicar efectivamente esta legislación, especialmente si se tiene en cuenta que el trabajo infantil se encuentra a menudo oculto en la economía informal y que, en los países en desarrollo, las inspecciones del trabajo del gobierno pueden te-

La gran mayoría de los Estados Miembros de la OIT han establecido una edad mínima básica

Mejora de los marcos jurídicos nacionales

El reto de la aplicación

²⁶ L. Swepston: «Trabajo de los niños: su regulación según las normas de la OIT y según la legislación nacional», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), 1982, vol. 101, núm. 3, págs. 343-361.

²⁷ Véase <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/llg/main.htm>.

²⁸ Véase <http://natlex.ilo.org>.

Recuadro 3.3**La función que cumple la legislación**

- traduce los objetivos y principios de las normas internacionales a la legislación nacional;
- establece los principios, objetivos y prioridades de la acción nacional para erradicar las peores formas de trabajo infantil;
- crea los mecanismos para llevar a cabo dicha acción;
- estipula derechos y deberes concretos;
- determina la autoridad del Estado encargada de proteger a los niños;
- propicia el entendimiento entre todos los interlocutores que participan;
- proporciona los criterios para evaluar el desempeño;
- sienta una base y un procedimiento para presentar quejas y denuncias;
- ofrece rehabilitación jurídica a las víctimas, y
- estipula las penas para los infractores.

Fuente: Unión Interparlamentaria y OIT: *Guía práctica para parlamentarios: Erradicar las peores formas de trabajo infantil. Guía para implementar el Convenio núm. 182 de la OIT* (Ginebra, 2002).

ner una falta importante de recursos de personal, de capacidad y de equipo para llevar a cabo eficazmente su labor. Se necesitan mecanismos de aplicación prácticos y eficaces para definir las responsabilidades de las partes interesadas, permitir que circule libremente la información entre ellas y crear dispositivos innovadores para generar información trascendental, en particular para las formas más ocultas de trabajo infantil. Asimismo, las personas deben conocer la ley para poder utilizarla; aumentar la concienciación y los conocimientos jurídicos básicos entre los niños, las familias y las comunidades sobre sus derechos y cómo ponerlos en práctica es un complemento indispensable para la reforma jurídica.

Registro de los nacimientos

El registro de nacimiento es el pasaje que permite llegar a la ciudadanía

278. Los gobiernos tienen que disponer de un registro universal de nacimientos. Sin él, los niños no pueden acceder a los servicios sociales y escuelas, y tampoco se pueden controlar ni hacer cumplir las disposiciones sobre la edad mínima para el empleo. Sin embargo, muchas naciones carecen de sistemas eficaces para registrar los nacimientos. Cada año, unos 40 millones de niños (un tercio de todos los nacimientos) no se registran en el mundo²⁹. Los niños migrantes son especialmente vulnerables a todas las formas de exclusión, que se ve agravada por su falta de existencia oficial, lo que hace que se incrementen las posibilidades de que terminen en las redes del trabajo infantil y a menudo en sus peores formas. Son esenciales las campañas de sensibilización para garantizar que los padres tomen conciencia de la importancia del registro y sepan cómo proceder.

Prestación de servicios sociales básicos

Invertir en los niños

279. Una de las responsabilidades primordiales del gobierno es proporcionar servicios esenciales para los niños y sus familias. Esta inversión es necesaria para cumplir con los derechos del niño a la supervivencia y el desarrollo, y es un factor esencial para la reducción de la pobreza a largo plazo y la elimina-

²⁹ U. Dow: «El registro de los nacimientos: el ‘primer’ derecho», en *El progreso de las naciones* (Nueva York, 1998, UNICEF).

ción del trabajo infantil. Sin embargo, las inversiones en los niños a través de la salud, la educación y la asistencia social suelen representar sólo una pequeña proporción de los presupuestos nacionales. La atención materno-infantil, los programas de protección de la maternidad y los programas de inmunización, así como la asistencia social y el cuidado de los niños de las madres trabajadoras, tienen una función que desempeñar en la lucha contra la pobreza y el trabajo infantil³⁰.

280. Un «presupuesto para el niño» trata de establecer qué proporción de gastos por concepto de servicios sociales llega realmente a los niños que lo necesitan. Por ejemplo, se cree que el Programa para la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza en **Viet Nam** no llega a los grupos más necesitados, de modo que los niños pueden pensar que no les queda más remedio que trabajar³¹. El seguimiento sistemático de los fondos invertidos en programas relacionados con los niños, del nivel nacional al punto de recepción, puede revelar cuánto llega a los niños beneficiarios y cuánto se pierde por el camino. El hecho de que varios ministerios compartan a menudo la responsabilidad de los niños, y la existencia de una importante ayuda al desarrollo oficial y oficiosa y de programas nacionales que están fuera del presupuesto ordinario, hace que sea difícil llevar a cabo este análisis. Sin embargo, este procedimiento puede contribuir a mejorar la planificación y ejecución de los gastos públicos en el futuro.

281. Una educación de calidad para todos los niños, como hemos observado, tiene fundamental importancia para la abolición del trabajo infantil. Ello supone que:

- La enseñanza primaria debe ser accesible a todos los niños: estar disponible allí donde vivan, impartirse en escuelas equipadas que tengan, entre otras cosas, calefacción, luz y retretes; representar un gasto mínimo o nulo para la familia y contar con programas de estudios y materiales docentes de calidad.
- Es necesario organizar campañas para cambiar las actitudes negativas que predominan en relación con las escuelas, y mejorar su calidad y pertinencia.
- Es necesario desplegar esfuerzos especiales para contrarrestar los factores que apartan a las niñas y a los grupos desfavorecidos y socialmente excluidos, como por ejemplo los niños discapacitados, los migrantes y la población muy pobre, de la escuela.
- Se debe apoyar a los profesores para que desempeñen mejor su trabajo, a través de una buena formación y mejoras en su situación, remuneración y condiciones de trabajo; en este sentido, es esencial el respeto de sus derechos a la libertad de asociación y a la libertad sindical y la negociación colectiva.
- La enseñanza primaria y la enseñanza secundaria hasta la edad mínima de admisión al empleo³² deberían ser obligatorias, y se debería controlar y apoyar la asistencia de los estudiantes a la escuela cuando corresponda.

³⁰ Las normas de la OIT proporcionan puntos de referencia en algunos de estos ámbitos, por ejemplo el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

³¹ Banco Mundial: «A synthesis of participatory poverty assessments from four sites in Viet Nam: Lao Cai, Ha Tinh, Tra Vinh & Ho Chi Minh City», presentado en el Informe sobre el desarrollo mundial 2000 por los programas Viet Nam-Suecia de desarrollo rural de montaña, ActionAid, el fondo Save the Children del Reino Unido y Oxfam de Gran Bretaña (Hanoi, Viet Nam, 1999).

³² Durante la discusión del Convenio núm. 182, quedó claro que el término «educación básica» en el contexto del Convenio se refería a la educación hasta la edad mínima de admisión al empleo (esto es, la enseñanza primaria y dos o más años de enseñanza secundaria).

*Una educación de
calidad para todos*

**Reforzar la educación
secundaria y la
formación profesional**

282. La educación no tiene que pararse en el nivel primario si se quiere que los jóvenes estén bien preparados para el mercado de trabajo y — dentro de éste — para el trabajo decente, en lugar de quedar limitados a los trabajos poco calificados y desprotegidos de la economía informal. Sin embargo, en los países menos desarrollados, el porcentaje de alumnos matriculados en la enseñanza secundaria es sólo del 19 por ciento; en África, este porcentaje es del 34 por ciento, y en los países en desarrollo en general la tasa apenas supera el 50 por ciento³³. Asimismo, la formación profesional tiene que contar con más recursos, ser de mejor calidad y estar mejor integrada en el sistema educativo. Así pues, los gobiernos tienen que considerar cuidadosamente el sistema educativo en su totalidad, incluida la calidad y la cantidad, para poder responder a las necesidades de los niños y de la sociedad en su conjunto, y aportar la contribución que les corresponde para la abolición del trabajo infantil.

283. En el Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de 2002, el 33 por ciento de los gobiernos que respondieron (para la observancia de la edad mínima de la admisión al empleo) y el 25 por ciento (para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil) citaron la educación obligatoria y gratuita como una medida que se estaba aplicando para lograr la abolición del trabajo infantil. El Gobierno de la **India** prevé introducir la enseñanza gratuita y obligatoria; un proyecto de ley que prevé que la educación es un derecho fundamental para los niños de edades comprendidas entre 6 y 14 años está pendiente de la aprobación del Parlamento. El Gobierno de **Lesotho** introdujo la enseñanza primaria gratuita en enero de 2000 como parte de sus esfuerzos encaminados a eliminar el trabajo infantil.

³³ UNESCO: *Anuario estadístico 1999* (París, UNESCO, 1999).

4. Lucha contra el trabajo infantil: examen de la experiencia

La cooperación a la hora de adoptar medidas concretas

Los interlocutores sociales y la acción tripartita

284. Una característica fundamental de la cooperación técnica de la OIT es la acción tripartita en la que participan los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Los interlocutores sociales de la OIT ocupan un lugar privilegiado para transmitir a sus gobiernos las preocupaciones de la gente en relación con el trabajo. Además, la participación activa de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y la adopción de medidas concretas en contra del trabajo infantil han demostrado ser factores fundamentales en los planos regional, nacional e internacional. Un número importante de programas de acción del IPEC a escala nacional prevé la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para su ejecución.

Cooperación tripartita

285. Cuando las organizaciones de empleadores y de trabajadores, junto con empresas o corporaciones y otras partes interesadas, se implican en la lucha por la erradicación del trabajo infantil, es más probable que la misma tenga éxito. Mediante estructuras y acuerdos tripartitos y «tripartitos ampliados» basados en el diálogo social constructivo a escala empresarial, nacional e internacional es posible elaborar y ejecutar políticas y planes más eficaces y coherentes.

Estructuras y acuerdos tripartitos

286. El protocolo recientemente adoptado relativo al cultivo y la transformación de las almendras de cacao (véase el recuadro 4.1) es un excelente ejemplo de cómo los principales actores de la industria pueden hacer causa común con las organizaciones de los derechos humanos, de trabajadores y de otro tipo en la lucha por poner fin a las peores formas de trabajo infantil y de trabajo forzoso en todo un sector.

Recuadro 4.1

Extractos del «Protocolo sobre las plantaciones de cacao»

Principios rectores:

- **OBJETIVO:** Las habas de cacao y sus productos derivados deben cultivarse y transformarse de forma en que se observe el Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. El Convenio núm. 182 de la OIT se adjunta al presente protocolo y se incorpora aquí como artículo de referencia.
- **RESPONSABILIDAD:** Lograr este objetivo sólo es posible mediante la cooperación entre las principales partes interesadas: los gobiernos, la industria mundial [...], los productores de cacao, las organizaciones no gubernamentales del ámbito laboral y los consumidores. Todos los interlocutores tienen importantes responsabilidades [...].
- **LA COMPETENCIA DE LA OIT:** De conformidad con su apoyo al Convenio núm. 182, la industria reconoce la competencia singular de la OIT y acoge con beneplácito su participación a la hora de abordar este serio problema. La OIT debe ocupar «un lugar a la mesa» y desempeñar una función activa en la evaluación, el control, la información y la solución de las peores formas de trabajo infantil en el cultivo y la transformación de las habas de cacao y sus productos derivados.

Fuente: Chocolate Manufacturers' Association y World Cocoa Foundation: «Protocolo para el cultivo y la transformación de las habas de cacao y sus productos derivados de forma en que se observe el Convenio núm. 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación» (Protocol for the Growing and Processing of Cocoa Beans and their Derivative Products in a Manner that Complies with ILO Convention 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour), 2001.

287. En 1999, se llegó a un acuerdo entre la Asociación Internacional de Productores de Tabaco (ITGA) y la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) para luchar contra el trabajo infantil en la industria del tabaco mediante un programa conjunto de investigación, intercambio de información y acción. En el acuerdo se reconoció la relación entre el trabajo infantil y la prevalencia del VIH/SIDA en las comunidades rurales pobres en las que se cultiva tabaco. Tras este acuerdo, se creó en el año 2000 una asociación con una importante empresa del sector privado con objeto de abordar la cuestión del trabajo infantil³⁴.

288. También se logró recientemente un acuerdo tripartito en el sector de las piedras preciosas en el contexto de un taller patrocinado por la OIT, con el fin de trabajar juntos en pro de la erradicación del trabajo infantil en dicha industria; en este contexto, los órganos tripartitos de cada país establecerían «calendarios verificables para los objetivos». En las recomendaciones del taller se destacaba que la supresión del trabajo infantil no debía empeorar la situación de los niños ni tener un efecto adverso en los ingresos familiares, y se hacía hincapié en la importancia de contar con un sistema de vigilancia que fuera fiable³⁵.

289. Las reuniones sectoriales tripartitas organizadas por la OIT brindan oportunidades para que los gobiernos y los interlocutores sociales aborden la supresión del trabajo infantil junto con otras preocupaciones sectoriales. En

³⁴ Véase el sitio www.endchildlabour.org/3conf.html.

³⁵ Federación Internacional de Organizaciones Sindicales de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM): Update No. 87 (2001).

2000-2001 se han examinado cuestiones relacionadas con el trabajo infantil en reuniones relativas a los sectores siguientes: agricultura, pesca, calzado, cuero, confección y textil, construcción y hotelería y turismo.

Negociación colectiva

290. La negociación colectiva constituye otra forma en la que los sindicatos y los empleadores pueden unirse en la lucha contra el trabajo infantil. Un ejemplo de esto es el acuerdo firmado en **Uganda** entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de las Plantaciones y la Agricultura (NUPAW) y Kakira Sugar Works, que incluye una cláusula en la que se estipula que la empresa no contratará a ningún menor de 18 años. Otro ejemplo es la labor que realiza la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) en el **Brasil**, que dicta cursos de formación destinados a dirigentes sindicales proporcionando métodos para incorporar cláusulas sobre los derechos de los niños, incluido el trabajo infantil, en sus acuerdos de negociación colectiva. En un examen de las disposiciones vigentes en materia de trabajo infantil se determinó que éstas se centren en la prohibición del empleo de niños menores de 14 años. En algunos acuerdos se prevén disposiciones relativas a la educación de los hijos de los trabajadores.

291. En el ámbito internacional, la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) ha elaborado un acuerdo colectivo modelo destinado a combatir el turismo de prostitución para ayudar a los afiliados a abordar este tema a través de la negociación colectiva. En el modelo se establecen nueve puntos para la negociación entre empleadores y organizaciones sindicales. Estos dos interlocutores también han elaborado códigos de conducta para determinados sectores (por ejemplo, la construcción y el té). La CIOSL y las Federaciones Sindicales Mundiales (antiguos secretariados profesionales internacionales) han creado un modelo básico de reglamento que ha sido adaptado por algunas federaciones sindicales para reflejar consideraciones específicas del sector.

Modelo de convenio colectivo

Los empleadores y sus organizaciones

292. Los empleadores y sus organizaciones representativas tienen una función clave que desempeñar en la lucha contra el trabajo infantil, movilizándose y movilizándolo a sus miembros de todo el mundo para que se unan a esta batalla. Si bien es posible que una minoría de empleadores, en particular de la economía informal, fomente el problema ofreciendo trabajo a niños, todos los empleadores también pueden ser parte de la solución. En 1996 se asumió un firme compromiso con esta causa a través de la resolución adoptada por el Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores; en ella se hacía un llamamiento a los empleadores de todo el mundo para que «fomenten un mayor conocimiento del costo humano del trabajo infantil, así como de sus consecuencias económicas y sociales negativas» y a que «adapten las políticas en materia de trabajo infantil a planes de acción»³⁶. En la resolución se especificaba una serie de medidas prácticas que los empleadores debían adoptar para abordar la cuestión del trabajo infantil. Muchas de las iniciativas puestas en marcha desde que las federaciones de empleadores adoptaron la recomendación figuran en el *Manual de los empleadores sobre el trabajo infantil: Guía para la acción*³⁷.

Resolución de la OIE

³⁶ Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores, Resolución sobre trabajo infantil, 73.ª reunión ordinaria, 3 de junio de 1996.

³⁷ Organización Internacional de Empleadores: *Manual de los empleadores sobre el trabajo infantil: Guía para la acción* (Ginebra, OIE, 2001).

Los riesgos de una acción precipitada

293. Además de la dimensión humana del problema, la mayoría de los empleadores son profundamente conscientes de las consecuencias perjudiciales del trabajo infantil en el desarrollo de los recursos humanos, el crecimiento económico y, en última instancia, en la capacidad que tienen las economías nacionales y las empresas para competir a escala mundial. Como se afirma en el manual de la OIE: «La mera acusación de que una compañía emplea mano de obra infantil en sus operaciones, ya sea directa o indirectamente, puede dañar inmediatamente su imagen y ser objeto de amenazas de boicoteo por parte de los consumidores». Una presión de este tipo inicialmente puede dar lugar a consecuencias desafortunadas para los propios niños, a quienes se pretende ayudar. En el recuadro 4.2 se ejemplifican los peligros de adoptar medidas precipitadas, pero también se esbozan los logros posibles de un programa de rehabilitación y educación polifacético combinado con un mecanismo independiente de vigilancia del trabajo infantil.

294. Hay una amplia gama de posibles funciones que los empleadores y sus organizaciones podrían desempeñar en la lucha contra el trabajo infantil. Entre las iniciativas que más publicidad atraen a esfera empresarial se cuentan la adopción voluntaria de códigos de conducta por parte de las empresas que participan en los mercados de exportación internacionales, así como diversos criterios de calificación social, certificación y otros enfoques basados en el mercado relacionados con el movimiento «*socially responsible business*» (comercio socialmente responsable)³⁸. Una investigación llevada a cabo en 1998 por la OIT en torno a unos 215 códigos del sector privado determinó que algo menos de la mitad de esos códigos ponía de relieve el problema del trabajo infantil; la mayoría de estas referencias fueron formuladas como prohibiciones «autodefinidas», en las que no siempre se especificaba una edad mínima para el empleo, generalmente de 14 o 15 años, y menos del 10 por ciento de esos códigos hacían referencia al Convenio núm. 138³⁹.

Importancia del seguimiento y del control de la aplicación

295. Una cuestión clave de todos los enfoques es la necesidad de idear y poner en práctica mecanismos de vigilancia y/o aplicación eficaces y transparentes (ya sea mediante la firme inspección gubernamental del trabajo, los controles independientes u otros sistemas) para garantizar que en las cadenas de producción realmente no intervienen niños. Otra es asegurar que antes de adoptar medidas de este tipo se hayan establecido mecanismos apropiados de protección social para los niños y las familias afectadas.

296. En el plano nacional, las organizaciones de empleadores han participado en actividades tendientes a:

- influir en la elaboración de políticas nacionales en materia de trabajo infantil;
- detectar la existencia de trabajo infantil en determinadas industrias o actividades;
- poner en práctica programas de educación básica y de formación profesional;
- desarrollar recursos humanos y fortalecer las capacidades;
- apoyar alternativas generadoras de ingresos destinadas a padres y niños trabajadores, y
- encontrar métodos para mejorar las condiciones de trabajo de los niños como medida de transición⁴⁰.

³⁸ Organización Internacional de Empleadores, *op. cit.*, pág. 2.

³⁹ Documento del Consejo de Administración GB.273/SDL/1, párrafo 54. Cabe señalar que esta investigación se llevó a cabo antes de la adopción del Convenio núm. 182.

⁴⁰ A. Tucker: «Strategies for employers and their organizations», en N. Haspels y M. Jankanish (directores de la publicación): *Action against Child Labour* (Ginebra, OIT, 2000), pág. 223.

Recuadro 4.2**Lucha contra el trabajo infantil en la industria de la confección en Bangladesh**

A principios de 1993, a raíz de la preocupación internacional respecto de la cantidad de niños empleados en la rápidamente creciente industria de la confección en Bangladesh, se promulgó en los Estados Unidos la ley Harkin. Mediante esta ley se exigía la prohibición inmediata de las importaciones a los Estados Unidos de bienes manufacturados total o parcialmente con trabajo infantil.

La ley causó un revuelo en la industria de la confección. Los propietarios de fábricas, en un esfuerzo por evitar posibles sanciones, comenzaron a despedir a los niños trabajadores, muchos de los cuales tuvieron que hacer frente a la pobreza.

Esta lamentable experiencia ocasionó que la Asociación de Fabricantes y Exportadores de la Industria del Vestido de Bangladesh (BGMEA) firmara en 1995 un memorando de entendimiento con la OIT y el UNICEF destinado a retirar a los niños del trabajo. En él se preveía un programa de educación especial para antiguos niños trabajadores, el control y la verificación en las fábricas de vestimenta, la compensación de ingresos, la capacitación, el microcrédito y la formación del espíritu empresarial para las familias de los niños.

A finales de 2000, la proporción de fábricas de la industria del vestido que utilizaban trabajo infantil había sido reducida del 43 por ciento en 1995 a menos del 4 por ciento. Se individualizaron y retiraron del trabajo a unos 27.000 niños que trabajaban en fábricas miembros de la BGMEA; muchos de estos niños recibieron rehabilitación en forma de educación, estipendios y capacitación.

De conformidad con un nuevo memorando de entendimiento firmado en junio de 2000, se concibió un proyecto de seguimiento que abordara, además del control sobre el trabajo infantil, otras cuestiones de interés para la industria. El nuevo proyecto, que recibirá el apoyo del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración, abarcará los derechos fundamentales de los trabajadores, la seguridad y la salud en las fábricas y los sistemas de gestión en esta materia, y fortalecerá la capacidad del Ministerio de Trabajo y Empleo para hacer cumplir la ley.

297. Ejemplos específicos de medidas adoptadas por empleadores de diversos países son los de **Filipinas**, **Ghana**, y **Nepal** (véase el recuadro 4.3), en donde se han realizado actividades de sensibilización: la **India**, en donde se han realizado actividades en sectores determinados (fabricación de brazaletes, acero inoxidable, fabricación de *bidis*, hotelería y pequeños talleres mecánicos y de otro tipo); **Kenya** (plantaciones de café, arroz y de caña de azúcar), y el **Perú** (hornos de ladrillos, reciclaje y venta de residuos). En América Central están en curso programas para rescatar y reinsertar a niños trabajadores (industria del café, de los que se han beneficiado 20.000 niños, cantidad superior a la de otros programas de esta índole) y en el **Pakistán** (niños trabajadores en el servicio doméstico y niños que cosen balones de fútbol) con el activo apoyo y participación de los empleadores.

298. En **Turquía**, las organizaciones de empleadores están respondiendo al desafío de los niños trabajadores (90 por ciento de los cuales son varones) empleados en empresas a pequeña escala en las que la paga es baja, los horarios son prolongados y las condiciones inapropiadas para su edad y sus necesidades para el desarrollo. La Confederación de Comerciantes y Artesanos Turcos ha creado y financiado un sistema de grupos de consulta y de inspección de los lugares de trabajo con el apoyo inicial del IPEC. En la actualidad existen 4.500 grupos de consulta de este tipo. Se ha integrado a los adolescentes tra-

Enfoques innovadores para el reto de los niños que trabajan

Recuadro 4.3**Recompensa de los empleadores de Filipinas a las medidas contra el trabajo infantil**

La Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP) ha establecido, con el apoyo del IPEC, un esquema para reconocer las «empresas amigas de los niños». Recientemente, la ECOP concedió el premio a un importante hotel de Manila que demostró haber adoptado buenas prácticas relacionadas con la abolición del trabajo infantil: observando lo dispuesto en la legislación y los reglamentos laborales, no empleando a niños y asegurando que los jóvenes trabajadores realizaban tareas que no entrañan peligro, participando en campañas contra la explotación infantil y comprometiéndose a asumir actividades en cooperación con la ECOP y otras organizaciones en contra de los abusos de los niños y de la explotación infantil.

bajadores en programas de formación profesional oficiales y también han mejorado las condiciones de trabajo. Los exámenes médicos periódicos de los niños trabajadores han mejorado la comprensión de la salud y la higiene en el trabajo tanto por parte de los niños como de los empleadores. Asimismo, la Confederación Turca de Asociaciones de Empleadores ha centrado sus esfuerzos en pequeñas y medianas empresas de la industria metalúrgica, alentando a los empleadores a que inscriban a los niños trabajadores en programas formales de aprendizaje y mejoren la seguridad.

**Los empleadores
constituyen un grupo
heterogéneo**

299. La amplia gama de posibles enfoques que pueden adoptar empleadores y empresas indica que es preciso contar con evaluaciones y documentación sistemática, rigurosa e independiente que informe acerca de la eficacia de cada uno de ellos y que sirva para la elaboración de directrices sobre sus potenciales ventajas y riesgos en diferentes situaciones. Los empleadores constituyen un grupo sumamente heterogéneo y pertenecen a empresas que van desde las multinacionales hasta las microempresas; por consiguiente, las medidas a adoptar para cada categoría de empleador, e incluso dentro de cada categoría, también serán diversas. Habida cuenta de la predominancia del trabajo infantil en la economía informal, en zonas ocultas de la economía y al final de largas cadenas de suministro, los enfoques más eficaces suponen una alianza de copartícipes que trabajan juntos en diferentes áreas.

Apoyo de ACT/EMP

300. La Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) ayuda a las organizaciones de empleadores de los Estados Miembros enviándoles información, prestando asesoramiento y asistencia en materia de trabajo infantil, con frecuencia en colaboración con el IPEC. ACT/EMP tiene en marcha un proyecto en **Colombia, Costa Rica, Ghana, Guatemala, Perú, Senegal, Uganda y Zimbabwe** para mejorar la participación de las organizaciones de empleadores en las actividades nacionales encaminadas a abolir el trabajo infantil. Pretende crear unidades sobre trabajo infantil en cada organización de empleadores, mejorar la comprensión de las características y las consecuencias del trabajo infantil entre los empleadores y hacerlos participar en actividades tendientes a la erradicación del trabajo infantil como política nacional prioritaria.

**Acción internacional
de las empresas**

301. El sector privado también participa en actividades que tienen lugar en el ámbito internacional. El Pacto Global es una iniciativa voluntaria lanzada en 1999 por el Secretario General de las Naciones Unidas que impulsa a los círculos empresariales a trabajar con las Naciones Unidas a fin de preservar nueve derechos humanos, principios relativos al trabajo y el medio ambiente, incluidos los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. La Corporación Financiera Internacional (CFI) ha elaborado categorías

directrices prohibiendo el uso de trabajo infantil forzoso o nocivo en los proyectos del sector privado que financia, haciendo referencia a lo dispuesto en el Convenio núm. 138 de la OIT⁴¹. En las directrices de organismos internacionales de adquisición de bienes y servicios cada vez más se introducen disposiciones destinadas a evitar el trabajo infantil. Los departamentos de gobierno están haciendo lo propio. El Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos publicó un informe en enero de 2002, *Gestión de la defensa: Las prácticas industriales pueden ayudar a que los intercambios militares se cercioren mejor de que en la fabricación de su material no se utiliza trabajo infantil forzoso*⁴², que recomienda un marco para garantizar que en las fábricas del extranjero proveedoras de la mercadería de intercambio que lleva su etiqueta de distribuidor no se utiliza trabajo infantil ni trabajo forzoso.

Organizaciones de trabajadores

302. Las organizaciones de trabajadores han participado activamente en el área del trabajo infantil a través de intervenciones directas ejecutando proyectos, recopilando documentación, realizando trabajos de investigación y actividades de promoción. La mayoría de las federaciones sindicales mundiales y muchas organizaciones sindicales mundiales cuentan con políticas sobre trabajo infantil que dan carácter formal a su compromiso con la labor tendiente a su abolición. Las federaciones sindicales mundiales han realizado estudios sobre el trabajo infantil en diferentes áreas, por ejemplo, la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM), sobre los hornos de ladrillos en **Malawi**; la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias del Tejido, la Vestimenta y el Cuero, sobre el sector textil en Asia, y la Alianza Universal de los Obreros Diamantistas (UADW), sobre la utilización de trabajo infantil en la industria de las piedras preciosas en la **India, Sri Lanka y Tailandia**. Los sindicatos nacionales también han realizado investigaciones sobre el trabajo infantil en sectores determinados (véase el recuadro 4.4). El Sindicato de trabajadores domésticos, hotelería, instituciones educacionales, hospitales y trabajadores afines (KUDHEIHA) de **Kenya**, por ejemplo, participó en un estudio sobre trabajo infantil en el sector del turismo en la zona costera junto con la UITA y la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV)⁴³. El Sindicato de trabajadores del sector de la protección del medio ambiente, la hotelería, el servicio doméstico y afines de la **República Unida de Tanzania** (CHODAWU) ha trabajado activamente junto con la UITA, ACTRAV y el IPEC en la lucha contra el trabajo infantil realizando trabajos de investigación, sensibilización, prevención y rehabilitación. Un seminario patrocinado por la UITA/OIT realizado en 1998 en el que participaron representantes del CHODAWU y de KUDHEIHA centró su atención en los niños trabajadores del servicio doméstico; el seminario dio lugar a la elaboración del manual del sindicato titulado «El trabajo infantil en el servicio doméstico: métodos y estrategias para la elaboración de políticas y planes de acción» (*Child labour in domestic service: Methods and strategies for policy development and action plans*). Los sindicatos han iniciado campañas de sensibilización que conllevan la elaboración de materiales, como vídeos, manuales, folletos, carteles y camisetas. Por ejemplo, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) ha confeccionado un manual, material y directrices para campañas en los que se aportan ideas acerca de

Organizaciones de trabajadores activas en los planos nacional e internacional

⁴¹ Véase www.ifc.org/enviro/enviro/childlabor/child.htm.

⁴² Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos: *Defense Management: Industry practices can help military exchanges better assure that their goods are not made by child or forced labor*, Report to Congressional Requesters (GAO-02-256,202), véase www.gao.gov/new.items/d02256.pdf.

⁴³ OIT: *Child labour in tourism on the Kenyan coast* (Ginebra, 2000).

Recuadro 4.4**La labor sindical para combatir las peores formas de trabajo infantil en Filipinas**

El Sindicato nacional de trabajadores de la hotelería, la restauración y de industrias afines (NUWHRAIN) de Filipinas llevó a cabo un proyecto de investigación y capacitación/sensibilización para el cual se utilizaron métodos innovadores con el fin de llegar a niños que quedaban fuera del ámbito de muchos proyectos.

El NUWHRAIN realizó entrevistas detalladas a 500 niños que trabajaban en el metro de Manila, incluyendo a los que estaban en una situación laboral ilegal. Se alentó a los niños, garantizando el anonimato y prometiendo que no se tomarían represalias, a que proporcionaran información que luego se utilizó para elaborar un perfil sociodemográfico de cada niño, junto con otros datos acerca de su vida y sus expectativas. El resultado fue un detallado retrato de la situación de los niños, a saber, de dónde provenían, cómo comenzaron a trabajar, la situación a la que se enfrentaban en el trabajo y lo que les esperaba en el futuro. Se prepararon 50 estudios de casos para utilizar en una recopilación de documentos titulada «A su servicio: Combatir el trabajo infantil en la industria del turismo» (*At your service: Combatting child labour in the tourism industry*). Este material fue utilizado en cursos de formación y sensibilización que organizaron los dirigentes del NUWHRAIN para los trabajadores, en trabajos de promoción con funcionarios gubernamentales, como referencia en la negociación colectiva con los empleadores y para movilizar a los trabajadores de la industria del turismo.

Fuente: P. Boonpala y J. Kane: *Trafficking of children: The problem and responses worldwide* (Ginebra, OIT, 2001).

cómo el sector público puede garantizar que no se utiliza trabajo infantil en la producción de los bienes que adquiere y los servicios que contrata.

Campañas de promoción

303. La Confederación Mundial del Trabajo (CMT) trabaja activamente a través de sus miembros en favor de la ratificación del Convenio núm. 182. En marzo de 2001, la CIOSL lanzó su campaña sindical mundial titulada «Participe para detener el trabajo infantil», que supone la participación de estructuras y comités de jóvenes representantes del grupo de edad de entre 15 y 18 años. La CIOSL también ha trabajado con la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil en una gama de actividades de promoción e información. Las campañas de jóvenes de la CIOSL reconocen que como los jóvenes conforman la mayoría de la población en los países en desarrollo, constituyen un importante grupo beneficiario en la elaboración de movimientos sindicales nacionales fuertes⁴⁴.

304. La influencia de los sindicatos puede ser mayor si varios sindicatos aúnan sus fuerzas. Por ejemplo, en la **India** cinco centros sindicales nacionales y cuatro organizaciones docentes están trabajando en pro de la abolición del trabajo infantil: con este fin, se reúnen periódicamente para intercambiar experiencias e información. En **Nepal**, **Sri Lanka** y **Tailandia** tiene lugar una experiencia de cooperación similar.

Papel específico de los docentes

305. Habida cuenta del carácter esencial de la educación en cualquier estrategia eficaz para abolir el trabajo infantil, los sindicatos de docentes tienen una función especial que desempeñar. Sin embargo, mientras la situación, la formación y los salarios de los docentes sean inadecuados, lo cual es el caso en tantos lugares del mundo, estarán muy mal preparados para cumplir su misión de retener a los niños en la escuela y mantenerlos al margen del mundo del trabajo. La CIOSL ha hecho hincapié en que entre las medidas para ase-

⁴⁴ Véase www.icftu.org/focus.asp?Issue=youth&Language=EN.

gurar la educación para todos deben preverse las de apoyo a los derechos de sindicación y de negociación colectiva de los docentes y la eliminación de los obstáculos discriminatorios que excluyen de la profesión a ciertos grupos⁴⁵. La Internacional de la Educación adoptó una resolución sobre el trabajo infantil en 1988 y ha elaborado un conjunto de instrumentos sobre cuestiones relativas al trabajo infantil. Los docentes pueden ayudar a retener a los niños en las escuelas brindando una educación de buena calidad y pertinente, sin embargo deben estar provistos de una buena formación, buen material y un buen programa. Ocupan un lugar ideal para generar sensibilización acerca de las consecuencias del trabajo infantil en la comunidad y también pueden ayudar a controlar la incidencia del trabajo infantil.

306. Los sindicatos también pueden presionar a su gobierno en materia de legislación. En **Paraguay**, la Organización de Trabajadores de la Educación de Paraguay (OTEP) ayudó a atemperar los artículos de un proyecto de código del trabajo que hubiese fomentado el trabajo infantil. En el **Brasil**, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación del Brasil (CNTE) trabaja a favor de la infancia realizando labores de investigación y difundiendo información sobre educación y trabajo infantil, luchando en pro de políticas oficiales apropiadas y una asignación de recursos para escuelas, así como de salarios justos, condiciones y formación apropiadas para los docentes y los educadores sociales. Otros ejemplos recientes de organizaciones de docentes que trabajan aplicando métodos innovadores contra el trabajo infantil con la colaboración del IPEC tienen lugar en **Bangladesh, Egipto, Filipinas, Kenya, Nepal, Perú y República Unida de Tanzania**.

307. Los sindicatos de los profesionales de los medios de comunicación también tienen un importante papel que cumplir en la lucha contra el trabajo infantil procurando una cobertura responsable de los medios de comunicación. La Federación Internacional de Periodistas (FIP) ha elaborado un proyecto de directrices y principios para informar acerca de cuestiones que afectan a la infancia; se hicieron públicas en el Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en diciembre de 2001 en Yokohama⁴⁶.

308. Para ACTRAV, el trabajo infantil es una de las áreas de máxima prioridad para la cooperación técnica; en la actualidad tiene en marcha dos proyectos de alcance mundial sobre trabajo infantil: Elaboración de estrategias sindicales a nivel nacional e internacional para combatir el trabajo infantil (*Developing national and international trade union strategies to combat child labour*) y Medidas contra el trabajo infantil mediante la educación y la capacitación (*Action against child labour through education and training*). El objetivo de estos proyectos es fortalecer la capacidad de las organizaciones sindicales para crear políticas y planes de acción para erradicar el trabajo infantil. Se han organizado talleres y actividades en cooperación con las federaciones sindicales mundiales y con sindicatos y federaciones nacionales. Los proyectos están funcionando en unos 50 países⁴⁷ y territorios de Africa, Amé-

Iniciativa de los medios de comunicación

ACTRAV presta apoyo

⁴⁵ Documento presentado por la CIOSL a la Asamblea General de las Naciones Unidas, Período extraordinario de sesiones sobre la infancia, junio de 2001. Véase también OIT: Informe de la séptima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, *Actas*, núm. 19, págs. 44-50.

⁴⁶ Véase www.focalpointngo.org/yokohama/presskit/mediaguidelines.htm.

⁴⁷ Argelia, Angola, Argentina, Bangladesh, Benin, Botswana, Brasil, Camboya, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Eritrea, Etiopía, Filipinas, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Iraq, Jordania, Kenya, Líbano, Lesotho, Malawi, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Mongolia, Namibia, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Palestina, Panamá, Paraguay, Perú, Siria, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Tailandia, Túnez, Uganda, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

rica Latina, Asia y Oriente Medio. ACTRAV ayuda además a las federaciones sindicales mundiales a presionar a las instituciones financieras internacionales para que apliquen políticas coherentes con los principios y derechos fundamentales de la OIT y con los convenios ratificados de la OIT, incluidos los relativos al trabajo infantil⁴⁸. ACTRAV ha diseñado una serie de opúsculos — Los sindicatos y el trabajo infantil — a los que ha dado amplia difusión, con el fin de ayudar a los sindicatos en sus actividades en torno al trabajo infantil (véase el recuadro 4.5).

Otros participantes en el marco de la sociedad civil

309. Existen otros muchos participantes que también tienen una importante contribución que realizar en el ámbito de la lucha contra el trabajo infantil: los niños y sus familias, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, las organizaciones de base comunitaria, los medios de comunicación, las universidades y los grupos religiosos, por mencionar sólo algunos. Dado el limitado campo de acción de las instituciones formales, incluidas las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en la economía informal, es preciso forjar alianzas basadas en un amplio consenso que aprovechen las ventajas comparativas de cada uno de sus participantes.

310. Las ONG pueden desempeñar un papel de especial importancia en situaciones en las que resulta difícil el ejercicio de la libertad sindical y de expresión, y en las que el alcance y la gravedad del trabajo infantil se desconocen o se ocultan⁴⁹. Las ONG también pueden contribuir a que los gobiernos y otros responsables políticos en los planos local, nacional e incluso internacional escuchen a los grupos vulnerables y marginados, incluidos los niños que trabajan.

Evolución hacia un enfoque basado en los derechos

311. Las ONG activas en el ámbito del trabajo infantil presentan diferencias en cuanto a su envergadura y a su alcance; puede tratarse de ONG de carácter internacional hasta ONG de alcance local, cuyo ámbito de actividad puede restringirse incluso a un único grupo de niños dentro de una ciudad. En general, las ONG pueden subdividirse en aquellas que se interesan más por la sensibilización y aquellas que prestan mayor atención a las cuestiones de bienestar y protección. Una vez adoptada la Convención sobre los Derechos del Niño, las ONG internacionales comenzaron a replantearse su labor con los niños, a fin de introducir un cambio para pasar de enfoques esencialmente basados en el bienestar, centrados en los adultos y de carácter benéfico, a un planteamiento más centrado en los niños y basado en los derechos. A menudo, las ONG cuentan con una ventaja comparativa a la hora de experimentar y evaluar estrategias e intervenciones alternativas en el plano comunitario. También han desempeñado una función primordial en la lucha para la erradicación del trabajo infantil mediante la publicación de material en los idiomas locales y la dirección de talleres de formación para el personal de los organismos locales participantes⁵⁰.

Importancia de la responsabilidad comunitaria

312. Las ONG han desplegado actividades en el ámbito de la sensibilización y de la investigación participativa en el plano local, para lograr entender y cambiar las actitudes de las comunidades en relación con el trabajo infantil. Ya se dispone de una experiencia considerable en cuanto a las diferentes ma-

⁴⁸ OIT: *Trade unions and the global economy: An unfinished story* (Los sindicatos y la economía global. Una historia inconclusa), documento de referencia para el Simposio internacional para fortalecer la participación de los trabajadores en el sistema de las Naciones Unidas y su impacto en las instituciones de Bretton Woods, Ginebra, 25 al 28 de septiembre de 2001.

⁴⁹ OIT: *Trabajo infantil: manual de información*, Ginebra, 1987.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Alianza Internacional Save the Children: *The United Nations Convention on the Rights of the Child training kit* (Londres, Save the Children (UK), 1997).

Recuadro 4.5**Módulo de capacitación de ACTRAV: Los sindicatos y el trabajo infantil¹**

Este módulo fue creado mediante un proceso colectivo en el que participaron sindicalistas de todo el mundo y fue puesto a prueba en talleres celebrados en África y Asia. Su finalidad es ayudar a los sindicatos a comprender y desarrollar su función específica en relación con el trabajo infantil.

El módulo comprende siete títulos:

- Guía para la utilización de los folletos
- Políticas y planes de acción sindicales para combatir el trabajo infantil
- Determinación de los hechos e información sobre el trabajo infantil
- Campañas contra el trabajo infantil
- Negociación colectiva para combatir el trabajo infantil
- Utilización de las normas de la OIT para combatir el trabajo infantil
- La estructura tripartita para combatir el trabajo infantil

¹ El módulo fue elaborado dentro del contexto del proyecto de ACTRAV titulado *Elaboración de estrategias de lucha contra el trabajo infantil para sindicatos nacionales e internacionales (Developing national and international trade union strategies to combat child labour)*. El módulo ha sido publicado en árabe, eritreo, español, francés, hindi, inglés y tai, y está siendo traducido al mongol y a otros idiomas clave.

neras de fomentar la responsabilización de las comunidades y la viabilidad a largo plazo. Esto incluye la experiencia en materia de promoción de la participación de los niños en la toma de decisiones⁵¹. Tal y como ha podido comprobar la OIT en América Latina, las ONG locales pueden encontrarse en una situación inmejorable para sacar partido de la confianza que suscitan en el plano comunitario cuando se trata de implantar programas de microfinanciación y de microseguro destinados a incitar a los padres a que dejen de enviar a sus hijos a trabajar para enviarlos a la escuela⁵².

313. De esta manera, los proyectos del IPEC recurren a menudo a la participación de las ONG, junto a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a los gobiernos.

Buenas prácticas para la erradicación del trabajo infantil

314. Actualmente se cuenta con una gran experiencia dentro y fuera de la OIT en materia de intervenciones efectivas para la erradicación del trabajo infantil. El presente informe abarca solamente una parte de dichas intervenciones. A continuación presentamos una visión general de la experiencia adquirida hasta el momento y de los distintos tipos de intervención que existen para combatir el trabajo infantil, a la vez que ejemplificamos las buenas prácticas que están apareciendo.

⁵¹ A. Swift: *Working children get organised* (Londres, Alianza Internacional Save the Children, 1999).

⁵² L. Lavinas: *The appeal of minimum income programmes in Latin America* (Ginebra, OIT, 2001).

Enseñanzas importantes extraídas de la lucha contra el trabajo infantil

Se requieren medidas en tres ámbitos

315. Sobre la base de un decenio de experiencia del IPEC, se han extraído muchas e importantes enseñanzas que se reflejan actualmente en la formulación de nuevos programas y en el desarrollo de los existentes. El IPEC analizó la experiencia que se había adquirido en los programas relativos al trabajo infantil de siete países a fin de poder ejemplificar las buenas prácticas⁵³. El estudio afirmó que se necesitan acciones para crear las condiciones necesarias para las acciones contra el trabajo infantil, fortalecer la capacidad de los actores principales y proporcionar asistencia directa a los niños trabajadores a través de la prevención de nuevo trabajo infantil.

Se necesita un enfoque global

316. La creación de programas nacionales, en el marco de una alianza de conjunto entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil, es esencial para lograr la eficacia y la sostenibilidad a largo plazo, pero requiere tiempo. Se necesita un enfoque global que combine muchos elementos distintos en un ataque al trabajo infantil sobre diversos flancos, a saber: la educación y la formación, la concienciación de los cambios de actitud, la reforma legislativa y la aplicación de las leyes, la generación de ingresos y la creación de empleos para adultos, y la instauración de sistemas adecuados de protección social que cuenten con una gran participación de las comunidades y niños en todas las fases del proceso.

317. La inversión en la prevención del trabajo infantil es la medida más rentable a largo plazo. No obstante, aunque las alternativas y estrategias de prevención a más largo plazo están surtiendo efecto, es imprescindible actuar inmediatamente para eliminar las peores formas de trabajo infantil, erradicando peligros específicos y prohibiendo que los niños tomen parte en actividades peligrosas.

La información adecuada resulta indispensable

318. La información es un instrumento esencial para la planificación de programas efectivos, pero es necesario construir la capacidad para recopilarla, analizarla y difundirla. Las actividades de investigación son difíciles de llevar a cabo, e incluso pueden ser peligrosas en el caso de las peores formas de trabajo infantil. Además, puede que existan formas indudablemente peores de las que se contemplaron en un primer momento. Los peligros suelen pasarse por alto porque al principio el daño que se causa a los niños puede ser invisible, como ocurre con los daños cognitivos y psicológicos. La evaluación de los expertos en relación con los riesgos que actualmente corren los niños trabajadores puede ser un instrumento eficaz para motivar el cambio por igual entre niños, padres y personal con capacidad decisoria. El personal con capacidad decisoria puede ocuparse más fácilmente de las formas peligrosas de trabajo, que proporcionarán un punto de entrada para abordar el trabajo infantil y las condiciones de trabajo de los adultos.

319. La rehabilitación y la reintegración de las víctimas de las peores formas de trabajo infantil es difícil y costosa. Por consiguiente, es necesario crear y documentar «modelos» rentables, adaptables y replicables. Las soluciones basadas en la comunidad son las más prometedoras, aunque en algunos casos las familias y comunidades no quieren o no pueden volver a acoger a los niños. Las alternativas realistas para los niños que son retirados del trabajo deben determinarse antes de que empiece el retiro en cuestión.

⁵³ La investigación se realizó en 1997-1998 en siete países donde el IPEC desarrollaba actividades (Brasil, Indonesia, Kenya, Filipinas, República Unida de Tanzania, Tailandia y Turquía). Se dispone de un informe de síntesis. Véase IPEC: *Good practices in action against child labour*, Ginebra, OIT, 2001.

320. Muchas instituciones nacionales asociadas carecen de capacidad para diseñar, entregar y controlar programas. La creación de capacidad puede ser simultánea a la acción: no hay mejor forma de aprender que a través de la experiencia práctica. El papel del IPEC deberá centrarse cada vez más en la creación de esta capacidad, la prestación de asesoramiento, el intercambio de experiencias y buenas prácticas y la función de catalizador y promotor de la abolición del trabajo infantil. Por consiguiente, el propio éxito del IPEC no puede juzgarse solamente por el número de niños y familias que se benefician directamente de las intervenciones del programa. El desarrollo de la capacidad de los interlocutores nacionales para abordar de forma eficaz el trabajo infantil es igualmente importante y, a largo plazo, es la única solución sostenible para eliminar el trabajo infantil.

El papel del IPEC en la creación de capacidad

321. Los inspectores de trabajo desempeñan un papel decisivo en la eliminación del trabajo infantil en los lugares de trabajo y en la educación de los empleadores y miembros de la comunidad. Sin embargo, no pueden ocuparse de forma adecuada de todas las situaciones relacionadas con el trabajo infantil. Los mecanismos innovadores, en los que participan una serie de agentes, son necesarios para controlar la economía informal. Ese intercambio de responsabilidad se traduce en una mayor sostenibilidad.

Tipología de las intervenciones para eliminar el trabajo infantil

322. El cuadro 8 presenta una tipología no exhaustiva de las intervenciones relacionadas con el trabajo infantil⁵⁴, clasificadas por nivel (niños, familia, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil, gobierno) y categoría de intervención (educación y formación, protección social y bienestar, retiro y rehabilitación, condiciones de trabajo, control y aprobación, defensa y movilización social). Todos los proyectos y programas combinan intervenciones a distintos niveles. El cuadro ilustra las distintas medidas que pueden aplicarse, adaptarse y combinarse de diferentes maneras.

Sensibilización y movilización social

323. La sensibilización y la movilización social en todos los niveles son componentes cruciales de cualquier esfuerzo efectivo para eliminar el trabajo infantil. Se dispone de más información que nunca, y lo mismo ocurre con los medios de que disponemos para comunicarla, desde la imprenta tradicional, pasando por el mensaje oral, hasta la electrónica en todas sus formas, debiendo utilizarse al máximo las ventajas de cada uno de dichos medios. La información debe emplearse para sensibilizar a los políticos, al público y a los padres; a fin de motivar a los trabajadores adultos, los empleadores, y los sindicatos a que protejan a los niños de la explotación, y para movilizar a todos los sectores de la sociedad, incluidos los niños, para poner fin al trabajo infantil. La lucha contra el trabajo infantil es, en primer lugar, una cuestión de cambio de actitudes. Una vez que las personas de todos los niveles se convencen de que nadie se beneficia a través del trabajo infantil, las medidas para eliminarlo deberán afrontar mucha menos resistencia y recibir un apoyo activo mucho mayor. La gente debe convencerse no solamente de que el trabajo infantil debería eliminarse, sino también de que *puede* ser eliminado.

La clave reside en el cambio de actitud

⁵⁴ Sobre la base de datos extraídos de A. Fyfe: *Child labour: A guide to project design* (Ginebra, OIT, 1993), págs. 14-15.

Cuadro 8. Tipología de las intervenciones relacionadas con el trabajo infantil

Categoría de intervención	Nivel de intervención	Familias	Interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil	Gobierno
	Niños			
Educación y formación	Acceso a una escolarización adecuada Educación no institucional Formación profesional Formación en materia de derechos Comidas escolares	Educación de los padres en los valores de la formación, los peligros del trabajo infantil y en las necesidades y los derechos de los niños Formación/ capacitación profesional Sustitución de ingresos, por ejemplo, becas Relación entre padres y profesores	Educación formal y no formal Formación profesional Formación de base comunitaria en materia de derechos Control comunitario de la prestación y la calidad de los servicios educativos	Expansión de la educación Educación obligatoria Educación gratuita o subvencionada para las familias pobres Mayor acceso para las niñas y grupos excluidos Estrategia de formación profesional nacional
Protección social y bienestar	Control de la salud Acceso a la atención de la salud Asesoramiento Asociaciones infantiles	Protección social accesible Apoyo en materia de bienestar	Centros de salud comunitarios Centros de integración Asesoramiento sobre protección social Diálogo social y negociación colectiva	Atención comunitaria de la salud Descentralización Estrategias de protección social para grupos marginados Estrategias de reducción de la pobreza
Rescate y rehabilitación	Eliminación de las peores formas de trabajo infantil Rehabilitación, incluida, de ser posible, la reintegración familiar	Alternativas económicas, microcrédito, apoyo de pequeñas empresas Asesoramiento familiar	Apoyo voluntario Reducción de los efectos secundarios Sensibilización de la comunidad respecto de los derechos de los niños Alternativas comunitarias a la rehabilitación institucional	Prestación de servicios de rehabilitación Apoyo a alternativas de sustento comunitario Fomento de la capacidad de asesoramiento y otras capacitaciones profesionales pertinentes
Condiciones de trabajo Trabajo protegido para jóvenes a partir de 15 años o de 14 si ésta es la edad mínima	Alternativas al trabajo peligroso Entorno de trabajo seguro Mecanismos de colocación laboral Regímenes de pasantías	Alternativas económicas: información en materia de riesgos y de seguridad	Regímenes laborales protegidos Apoyo de voluntarios Participación en la formación profesional Diálogo social y negociación colectiva	Apoyo a iniciativas de base comunitaria Inspección del trabajo Programas de transición de la escuela al trabajo
Control y ejecución	Sensibilización respecto de las normas del trabajo y de la legislación nacional Denuncia y control de las infracciones	Educación en materia de derechos de los niños, normas del trabajo y legislación nacional Denuncia y control de las infracciones	Sistemas de control independiente Autocontrol de los empleadores Movilización de sindicatos en nombre de trabajadores no organizados y marginados Mayor concienciación entre los empleadores Organizaciones de base comunitaria encargadas de la presión y ejecución Organización y participación de grupos de mujeres	Legislación nueva o revisada Aplicación de programas de duración determinada Ampliación y reforzamiento de la inspección del trabajo Registro de nacimientos Formación de autoridades (policía, aduaneros, guardias de fronteras, abogados, jueces) Creación de tribunales y procesos legales adaptables a los niños
Promoción y movilización social	Contratación por igual Mayor sensibilización respecto de los derechos Enfoque niño a niño Participación en campañas Desarrollo de la participación y de la toma de decisiones democráticas Definición como objetivo por parte de los medios de comunicación y uso de los medios de comunicación por parte de los niños, por ejemplo, tiras cómicas, etc.	Definición como objetivo por los medios de comunicación Participación en campañas Concienciación respecto de los derechos y las obligaciones	Grupos de ciudadanos Teatro comunitario Deportes y otros acontecimientos Campañas sobre cuestiones locales en materia de trabajo infantil Movilización de profesores, mujeres, grupos religiosos, organizaciones de base comunitaria, grupos de empleadores, sindicatos	Uso de medios de comunicación de propiedad estatal Alusión a los derechos del niño y al trabajo infantil en declaraciones políticas de alto nivel Difusión de carteles en lugares visibles y de anuncios en los sistemas nacionales de transporte (incluidos aeropuertos)

324. La campaña de la OIT para la ratificación universal del Convenio núm. 182, iniciada en junio de 1999, ha sido un ejemplo de movilización de la opinión pública altamente exitosa a escala global contra las formas más deleznable de trabajo infantil. Esta campaña ha incluido a diferentes interlocutores, y ha ido dirigida a un público más amplio que los mandantes de la OIT, incluidos parlamentarios, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y medios de comunicación nacionales e internacionales. Se utilizan diferentes tecnologías de la comunicación, materiales y métodos de campaña, incluidos algunos dirigidos específicamente a los niños. Actividades de campaña han sido dirigidas en varios eventos internacionales y regionales destacados, como la Copa de Naciones Africana celebrada en Malí en enero de 2002 con el eslogan «Tarjeta roja al trabajo infantil» (véase el recuadro 4.6). El IPEC apoya las actividades de la campaña en el plano nacional con los interlocutores locales. Los materiales para la información, que adoptan las percepciones culturales predominantes del trabajo infantil, son producidos en las lenguas locales sobre la base de la información reunida a través de estudios nacionales.

Campaña para la ratificación del Convenio núm. 182

325. Muchas otras organizaciones también se han dedicado a la causa de la ratificación universal del Convenio núm. 182 con entusiasmo, reflejando el fuerte consenso internacional que la misma encarna. Por ejemplo, tanto la CIOSL como la CMT están llevando a cabo campañas de promoción de la ratificación del Convenio núm. 182 en el contexto de la eliminación completa del trabajo infantil. La cooperación con redes tales como la Marcha Mundial contra el trabajo infantil y el subgrupo sobre el trabajo infantil del Grupo de las ONG para la Convención sobre los Derechos del Niño (el cual tiene su propia campaña para promocionar la ratificación del Convenio núm. 182) mejora el impacto en todos los niveles. Mientras que la campaña de la OIT actualmente se centra en fomentar la ratificación del Convenio núm. 182, asimismo pretende sensibilizar acerca del trabajo infantil de manera más general y movilizar a la sociedad para la aplicación del Convenio. El UNICEF también está promocionando la ratificación por medio de sus programas por países.

326. Las estrategias para la movilización social de ámbito nacional deben adaptarse a los diferentes grupos específicos. La experiencia muestra que, entre otros, los siguientes métodos son efectivos:

Estrategias de movilización

- crear una alianza social de instituciones; congrega a los diferentes actores institucionales en una plataforma conjunta para dotarlos de una mayor facultad para influenciar sobre la política y garantizar la movilización de los recursos apropiados;
- sensibilizar al público en general, utilizando todas las formas de los medios de comunicación, desde la radio y la televisión hasta el teatro de calle y las exposiciones, con la participación de niños y jóvenes, así como de personalidades destacadas;
- lograr compromisos públicos de las autoridades que elaboran las políticas y de los líderes de opinión;
- potenciar las comunidades afectadas por el trabajo infantil o con riesgo de verse afectadas por el mismo. Las organizaciones basadas en la comunidad a menudo ocupan una mejor posición para garantizar que los programas para combatir el trabajo infantil sean realistas y se adapten al contexto local. En **Nepal**, por ejemplo, los grupos de vigilancia de la comunidad son activos en evitar la trata de niños mediante la identificación, el control y el apoyo de las familias y los niños con «riesgo».

327. Los medios de comunicación tienen un papel importante que desempeñar en la difusión de la información sobre el trabajo infantil. La información que los mismos transmiten puede tener una influencia significativa sobre las políticas y los programas públicos, así como sobre las prioridades de los donantes. Las imágenes y las historias de los niños de la calle, por ejemplo, han

Recuadro 4.6**La campaña «Tarjeta roja al trabajo infantil»**

La campaña de la OIT «Tarjeta roja al trabajo infantil» fue iniciada al comienzo de la Copa de Naciones Africana de 2002 en Bamako, Malí, en enero de 2002. La campaña está copatrocinada por la Confederación Africana de Fútbol (CAF) y por el Comité Organizador de la Copa de Africa de Naciones (COCAN) 2002. Esta campaña pretende sacar partido de la amplia popularidad del fútbol y de la publicidad que generará el torneo a través del continente y fuera de éste, para concienciar al público sobre el trabajo infantil y alentar a las gentes de todos los lugares a que se adhieran al movimiento global para eliminar el trabajo infantil.

El símbolo de la campaña es la tarjeta roja que muestran los árbitros en caso de violación grave de las reglas sobre el terreno de juego.

provocado que se destine dinero a proyectos dirigidos por este grupo, en detrimento de otros grupos que pueden ser en realidad más amplios o necesitar una mayor ayuda. El trato sensacionalista de los niños explotados en la prensa resulta contrario a los derechos de los niños y puede incluso poner en peligro a los niños, y a las personas que trabajan con ellos. Diversas iniciativas están en marcha para garantizar que los niños trabajadores tengan una participación justa y equilibrada en los medios de comunicación. Una ONG denominada The PressWise Trust, que trabaja junto con la Federación Internacional de Periodistas y el UNICEF, ofrece formación a los periodistas para ayudarles a respetar los derechos de los niños cuando traten la cuestión de la explotación sexual comercial de los niños, y los alienta a establecer sus propios códigos de conducta para reglamentar la cobertura de los casos de abusos relacionados con los niños.

El papel de los medios de comunicación

328. El uso de la radio, la televisión y la prensa se sitúa en los principales puestos de la lista para la sensibilización, según un estudio sobre siete países realizado por el IPEC. Uno de los ejemplos más efectivos encontrados fue una serie de televisión sobre las vidas de los niños trabajadores, emitida en el marco de un show infantil popular en **Filipinas**, que fue más tarde reproducida en vídeo y proyectada en las escuelas. En la **República Unida de Tanzania**, el Departamento de los Servicios de Información creó, con el apoyo del IPEC, una asociación con los principales periódicos, emisoras de radio y canales de televisión. Cada socio publica artículos o divulga programas sobre el trabajo infantil como mínimo una vez al mes, y visita sitios del proyecto con el fin de ofrecer mensajes dirigidos a aportar soluciones con respecto al trabajo infantil. Los periodistas interesados se reúnen de manera regular para examinar las publicaciones y adoptar medidas para mejorar la calidad de la información. Las iniciativas de los medios de comunicación como los vídeos, los libros infantiles y los dibujos animados forman una parte esencial de la actividad del IPEC en Latinoamérica. El Gobierno de **Alemania** informa de un proyecto que ha iniciado con Terre des hommes y la Comisión Europea con la presentación de una breve película informativa sobre la lucha contra el turismo sexual infantil⁵⁵. La película se proyecta en los vuelos internacionales de varias compañías aéreas, y ha sido también ampliamente mostrada en los canales de televisión alemanes públicos y privados.

329. Los niños trabajadores actuales y aquellos que han dejado de serlo pueden ser los defensores mejor facultados de un cambio (véase el recuadro 4.7).

⁵⁵ Información recibida del Gobierno de Alemania como respuesta a las preguntas planteadas por el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el documento E/C.12/Q/GER.2.

Recuadro 4.7**La Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil**

Varias organizaciones principales de los derechos del niño y de derechos humanos aunaron sus fuerzas en 1997 para planificar la «Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil», con el fin de movilizar la opinión mundial contra el trabajo infantil y a favor de la educación.

Dicha causa congregó a una amplia coalición, que comprendía a los niños (muchos de ellos actuales niños trabajadores y niños que habían dejado de serlo), ONG, sindicatos, activistas, gobiernos, académicos, periodistas, dirigentes religiosos y celebridades. La Marcha Mundial se inició en enero de 1998, cuando tres grupos de manifestantes salieron de Manila, São Paulo y Ciudad del Cabo. La misma atravesó un total de 107 países a través del mundo, recogiendo las impresiones digitales de los niños y celebrando múltiples eventos para elevar la sensibilización a lo largo de su recorrido, antes de su llegada a Ginebra, donde los manifestantes fueron recibidos con una ovación de los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1998 puestos en pie.

La Marcha Mundial continúa su labor de información y defensa contra el trabajo infantil, y ha adoptado la cuestión de la educación para todos como una parte integrante de su campaña¹.

¹La Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil también gestiona el Servicio noticiero trabajo infantil, el cual publica un boletín de noticias quincenal que trata de las cuestiones relativas al trabajo infantil y sus soluciones en todo el mundo, véase <http://www.childlabournews.info>.

Unos sistemas educativos adecuados pueden evitar el trabajo infantil

330. Los países han adoptado, a menudo con el apoyo del IPEC, una serie de métodos para garantizar que tanto los niños que han sido retirados del trabajo infantil como aquellos que siguen trabajando a corto plazo y los que corren el riesgo de ser incorporados al trabajo sean escolarizados y puedan obtener el máximo provecho de la educación⁵⁶.

331. Los programas de preparación para la escolaridad — para los niños de muy corta edad — proporcionan una excelente oportunidad para informar a los padres y a las comunidades sobre las necesidades para el desarrollo, los derechos y la importancia de la educación. Los niños cuyas experiencias de la temprana infancia son positivas se desenvuelven mejor en la escuela, y es menos probable que abandonen la escuela o se incorporen al trabajo infantil. Tales programas pueden asimismo ayudar a detectar las necesidades especiales de los niños.

332. Las escuelas adaptadas a las necesidades de la infancia pueden proporcionar un entorno de aprendizaje seguro, un acceso equitativo, y también el reconocimiento de los derechos y obligaciones de los niños. La participación de los niños, de las familias y de las comunidades resulta fundamental para esta filosofía. Por ejemplo, en la **India**, la Fundación M. Venkatarangaiah, en Andhra Pradesh, utiliza un método multidimensional para impedir el abandono temprano y la participación del niño en el trabajo a través de la motivación de los padres, mitigando los problemas relativos a la inscripción y salvando la brecha entre el hogar y la escuela. El programa incluye grupos de profesores gubernamentales, líderes comunitarios de edad avanzada, emplea-

Nunca es demasiado temprano para iniciar la educación

⁵⁶ N. Haspels y colaboradores: *Action against child labour: Strategies in education* (Ginebra, OIT, 1999).

dores/propietarios que trabajan en condiciones de servidumbre y representantes localmente elegidos. Como resultado de la ampliación sistemática de este programa, en la última década se ha eliminado el trabajo infantil en 85 pueblos.

Respuesta flexible en la educación

333. Horarios flexibles y otras formas de flexibilidad en la enseñanza también pueden ayudar a ajustar las necesidades de los niños trabajadores y sus familias como una medida de transición. En **México**, por ejemplo, el Programa nacional de jornaleros agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social aborda las necesidades de los hijos de los trabajadores migrantes, los que a menudo trabajan juntamente con sus familias y pueden vivir apartados de sus lugares de residencia durante meses en cierta época, y que por lo tanto faltan a la escuela. El Programa permite a los niños inscribirse en una escuela en un estado y asistir a otra⁵⁷. Asimismo, el Gobierno está llevando a cabo un programa de educación no formal (ENF) para los niños trabajadores urbanos, que pretende utilizar los recursos de la comunidad y de la familia para garantizar que los niños y adolescentes trabajadores permanezcan en la escuela. Se formuló un modelo, que tenía por objetivo el 90 por ciento de los niños que trabajan en las calles y plazas públicas. En la actualidad funciona en 35 ciudades, y se propone lograr una cobertura nacional hacia el año 2002⁵⁸. El Gobierno también ofrece subvenciones académicas y para la formación.

334. Diferentes formas de ENF han sido ensayadas y probadas. La ENF resulta crucial a la hora de suavizar la transición, desde el trabajo hacia la escuela, para los niños trabajadores que no están preparados o no son capaces de trasladarse directamente desde el lugar de trabajo hacia la escuela formal. Los programas de ENF que combinan la enseñanza básica con la vida práctica y las cualificaciones del trabajo son sensibles a las necesidades de los niños que han dejado de trabajar, y permiten que éstos se reincorporen posteriormente al mercado de trabajo en mejores puestos. La ENF no es normalmente una alternativa al sistema formal estatal vigente, sino más bien un «escalón» para incorporar a los niños en las escuelas formales cuando éstos ya están preparados. La orientación general del IPEC es que los niños por debajo de los 10 años deberían acudir directamente a los «sistemas de enseñanza corrientes»; los niños de entre 11 y 12 años deberían abandonar la ENF dentro de los 12 meses e ingresar en el sistema formal; y para los niños de mayor edad, la ENF puede conducir tanto a la incorporación como a la formación profesional, a la enseñanza superior o al empleo.

Incentivos económicos y compensación

335. La OIT ha llegado a la conclusión de que los incentivos económicos si se aplican como parte de un enfoque global que incluya la mejora de la calidad de la educación, una sensibilización y la participación de la comunidad puede alentar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela y así contribuir a reducir el trabajo infantil⁵⁹. Los programas de «Alimentos para la Educación» se cuentan entre los muchos mecanismos que proporcionan una compensación a cambio de asistencia escolar. Entre otros mecanismos figuran las comidas en la escuela, la entrega de suplementos alimentarios a las familias, de cupones escolares, de estipendios en efectivo, de la formación y el perfeccionamiento profesional para la obtención de ingresos, de programas de microcrédito y becas. Por ejemplo, *Bolsa escola* es una iniciativa para la concesión de estipendios/becas escolares dirigida a las familias que se ha adoptado a escala nacional en el **Brasil**, que ahora se está ampliando a los países menos ade-

⁵⁷ Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos: *By the sweat and toil of children. Vol. V: Efforts to eliminate child labor* (Washington, D.C.: United States Department of Labor, 1998), capítulo 4.

⁵⁸ OIT: *Examen de las memorias anuales con arreglo a la Declaración. Parte II* (Ginebra, 2002), Memoria del Gobierno de México, págs. 450-460.

⁵⁹ OIT: *Trabajo infantil: lo intolerable en el punto de mira*, op. cit.

lantados en Africa, y que proporciona un salario mínimo mensual a las familias pobres que convengan en mantener a sus hijos de entre 7 y 14 años inscritos en la escuela, los que deben registrar una asistencia del 90 por ciento. Los miembros adultos de la familia desempleados tienen que inscribirse en el sistema nacional de empleo. Al mismo tiempo, se aplicó un Programa de Ahorros en la Escuela como un incentivo adicional. El índice de abandono escolar se redujo al nivel mínimo⁶⁰. Dichos programas pueden reducir la pobreza en el futuro próximo, así como incrementar los activos familiares a largo plazo. Los costes de tales programas no han de ser necesariamente prohibitivos; en el **Brasil**, fue el 1 por ciento del presupuesto anual del Distrito Federal.

336. Los programas educativos pueden formar parte de la respuesta a la crisis, y por lo tanto evitar que los niños afectados se incorporen en el trabajo infantil (véase el recuadro el 4.8).

337. Una educación de alta calidad significa que los profesores deben estar graduados y estar seguros de los enfoques y métodos de enseñanza centrados en los niños, y cualificados para dirigir la clase y evaluar el aprendizaje. La formación del profesorado es una característica del PDD en la **República Unida de Tanzania**, donde menos del 50 por ciento de los profesores de primaria tienen un certificado de grado A (porcentaje que es incluso inferior en las profesoras), y donde los mejores profesores se concentran en las zonas urbanas⁶¹.

338. El aprendizaje y la formación profesional tienen también un papel crucial que desempeñar a la hora de preparar a los jóvenes para el trabajo decente y de evitar el trabajo infantil. Los sistemas de aprendizaje tradicionales pueden ser actualizados, por ejemplo, proporcionando el acceso al capital y al crédito, a los lugares del trabajo, a las asociaciones de artesanos y a las mejoras tecnológicas. La actualización de las cualificaciones de los formadores, por medio de cursos intensivos de noche, puede ser un medio efectivo para mejorar los aprendizajes informales, tal como se ha demostrado en la **República Unida de Tanzania**.

339. Los programas de formación profesional pueden mejorarse mucho mediante un mejor estudio de mercado para establecer, no solamente qué cualificaciones se piden en este momento, sino también qué cualificaciones se pedirán en los próximos cinco a diez años, cuando estos jóvenes intenten mantener a sus propias familias. Deben establecerse mejores programas de seguimiento para ayudar a los alumnos una vez éstos se han graduado. Para los niños trabajadores que han dejado de serlo, para aquellos que han perdido la oportunidad de recibir una escolarización formal, lo más efectivo, antes que una cualificación individual, puede consistir en unas formas más amplias de formación profesional que proporcionen una educación básica, unas aptitudes para desenvolverse en la vida (incluidas la búsqueda de empleo y los hábitos en el trabajo), y una serie de cualificaciones transferibles⁶².

340. Los programas del IPEC incluyen ahora con frecuencia un componente de formación profesional para los niños de más edad. Por ejemplo, un proyecto en la provincia fronteriza de North West, en el **Pakistán**, ha permitido a la Dirección General de Mano de Obra y Formación ofrecer una formación preparatoria y profesional de entre seis y diez meses para la reparación de automóviles, la confección y las instalaciones eléctricas domésticas a cerca de

Métodos de enseñanza centrados en los niños

Mejora de la investigación de mercado para los sistemas de formación profesional

⁶⁰ Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos: *By the sweat and toil of children*, op. cit., capítulo 4.

⁶¹ IPEC: Documento de proyecto: *Supporting the Time-Bound Programme on the worst forms of Child Labour in Tanzania* (Ginebra, OIT, 2002), pág. 5.

⁶² W. N. Grubb y P. Ryan: *The roles of evaluation for vocational education and training: Plain talk on the field of dreams* (Ginebra, OIT, 1999).

Recuadro 4.8**Medidas del IPEC tras el terremoto en Turquía**

El devastador terremoto ocurrido en Turquía en agosto de 1999 tuvo unas consecuencias económicas y socioculturales profundas, que condujeron a la aparición de nuevos grupos vulnerables, incluidos los niños trabajadores.

Se formuló un programa de acción para garantizar que el trabajo infantil fuese abordado dentro del marco de todas las actividades para el desarrollo de las zonas afectadas por el terremoto. El programa se centra principalmente en la prevención y la rehabilitación de los niños de la calle trabajadores a través de la escolarización primaria y de centros de actividades extraescolares especiales.

El Ministerio del Educación (MONE) aprobó una disposición especial para la colocación de niños trabajadores en las escuelas primarias. Los gastos escolares de los niños son cubiertos por el MONE. Hasta la fecha, 1.500 niños trabajadores han sido colocados en el sistema de enseñanza primaria. El Programa hace énfasis en la retención, así como en la inscripción, y existe un programa y apoyo a la educación y al control para garantizar la retención y los resultados educativos.

Los niños que asisten a la escuela primaria son llevados a centros de actividades extraescolares para recibir apoyo educativo. Con el fin de retirar totalmente a los niños del trabajo e impedir el incremento esperado del número de niños trabajadores durante las vacaciones de verano, los centros han comenzado a planificar amplias actividades de verano.

Paralelamente, se han realizado esfuerzos para vincular los programas de acción individuales a una «plataforma multisectorial», a fin de garantizar la creación de un entorno de apoyo institucional y para las políticas. Se han creado comités de acción contra el trabajo infantil, dentro del marco del programa, que comprenden las principales organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG), asociaciones de empleadores y de trabajadores, y universidades.

100 chicos y 200 chicas; una evaluación realizada a mediados de 2001 mostró que el interés de los niños era alto. Se necesitan modelos para definir la manera de prestar una formación de este tipo a un costo razonable y a gran escala⁶³.

Protección social destinada a prevenir el trabajo infantil

341. Los sistemas de protección social tanto del Estado como de las organizaciones no gubernamentales deben ser diseñados y llevados a la práctica con la atención debida a fin de complementar en lugar de debilitar las formas existentes de transferencias de recursos, que se efectúan por medio de la familia, la comunidad, los grupos religiosos o los grupos parentales. Como se ha visto, la protección social de carácter informal redonda en ayudas sumamente provechosas en términos de fortalecimiento del capital social, la cohesión social y la gobernabilidad.

Enfoques innovadores en el ámbito de la protección social

342. Las familias necesitan seguridad de ingreso y prestaciones sociales, como por ejemplo el seguro de enfermedad, para sobrevivir a corto plazo y hacer planes a largo plazo, en particular para poder considerar la inversión en gastos de estudio como una opción viable para sus hijos⁶⁴. Los programas de microcrédito, organizados por grupos de la sociedad civil en el plano local,

⁶³ IPEC: *Evaluation report: Combating child labour through education and training in Peshawar, Pakistan* (PAK/98/MO2/SDC) (Ginebra, OIT, 2001).

⁶⁴ OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, op. cit.

pueden ser integrados en estructuras más amplias, tales como bancos y programas de crédito. El Estado puede aportar una ayuda proporcionando los fondos iniciales, aportando una contribución igual a las contribuciones de los trabajadores y estableciendo un marco legislativo y reglamentario de apoyo⁶⁵. Los grupos de autoayuda pueden proporcionar asistencia mediante cooperativas, sociedades de socorros mutuos y sociedades funerarias que suelen ser financiadas por las contribuciones de los beneficiarios.

343. El Programa STEP de la OIT (Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza), junto con el IPEC, brinda servicios que permiten que los grupos basados en la comunidad desarrollen sus propios programas de protección social⁶⁶. Por ejemplo, en la **República Unida de Tanzania**, el programa STEP tiene un proyecto conjunto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para incrementar el acceso a una atención de la salud de calidad mediante programas de microseguros. En **Bangladesh** se está realizando una labor similar con el Banco Grameen y el Comité para el desarrollo de las zonas rurales en Bangladesh (BRAC); este proyecto también trata de la creación de empleo para las campesinas que viven en condiciones de pobreza⁶⁷.

344. Los enfoques integrados ofrecen las mejores posibilidades de avance. La labor de la OIT tiende hacia el objetivo de una seguridad social ampliada para todos los trabajadores, que incluya la vivienda y seguridad alimentaria, subsidios para la escolarización de los niños, atención médica, asignaciones familiares y asistencia en caso de enfermedad, desempleo, invalidez, vejez y muerte. Este concepto ampliado tiene en cuenta muchas de las causas que afectan al ingreso de la familia, las que como se sabe dan origen al trabajo infantil⁶⁸.

345. La pandemia del VIH/SIDA constituye un desafío sumamente importante para la protección social. Es necesario encontrar formas adecuadas de apoyar a los niños para que no se conviertan en víctimas del trabajo infantil (véase el recuadro 4.9).

346. Otro elemento clave de una visión ampliada de la protección social destinada a combatir el trabajo infantil es el desarrollo de alternativas económicas para los adultos que forman parte de la familia. El desarrollo de la pequeña empresa y la mejora de la productividad pueden contribuir a incrementar el ingreso familiar y, por consiguiente, a reducir la necesidad de que los niños trabajen. Existe una amplia experiencia en este campo que debería utilizarse en el diseño de nuevos proyectos⁶⁹. Por ejemplo, hay que encontrar la manera de garantizar que las pequeñas empresas creadas gracias a los servicios de microcrédito no provoquen sin querer el incremento de la demanda de trabajo infantil, ya sea directamente incorporando niños al proceso de producción, o indirectamente aumentando la necesidad de que los niños se hagan cargo de las tareas domésticas cuando sus madres trabajan.

347. En **Bangladesh** y **República Unida de Tanzania**, el Programa de Promoción de Cuestiones de Género (GENPROM), en colaboración con el IPEC, examina la relación que existe entre el empleo de las mujeres y el tra-

Oportunidades de ingresos para las familias de los niños que trabajan

⁶⁵ OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, op. cit.

⁶⁶ OIT: STEP: Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (Un programa mundial de la OIT) (Ginebra, 1999).

⁶⁷ IPEC: Documento de proyecto: *Supporting the Time-bound Programme on the worst forms of Child Labour in Tanzania* (OIT, Ginebra, 2001), pág. 19.

⁶⁸ OIT: *Seguridad social, temas, retos y perspectivas*, op.cit., pág. 9.

⁶⁹ Los componentes relativos a la generación de ingresos de los proyectos apoyados por el IPEC serán en breve plazo objeto de una evaluación temática.

Recuadro 4.9**Iniciativas tendientes a tratar el trabajo infantil y el VIH/SIDA**

La eliminación de la discriminación en el trabajo fundada en el VIH/SIDA reviste particular importancia cuando se trata de niños. Hay que protegerlos no sólo de la estigmatización sino también de la posibilidad de tener que trabajar para compensar los ingresos que los adultos han dejado de ganar. Estas cuestiones son tratadas por el Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo (ILO/AIDS) y por el IPEC. El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, lanzado en junio de 2001, proporciona directrices para que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos desarrollen medios de lucha en el plano de la empresa, la comunidad y el país que abarquen la prevención, la atención de los trabajadores y sus familias y la eliminación de la discriminación.

Si bien el VIH/SIDA se ha convertido en el centro de la atención y de la actividad en el plano nacional e internacional, la mayoría de los gobiernos sólo han comenzado recientemente a considerar los efectos de la pandemia sobre el trabajo infantil. Por ejemplo, en África algunos gobiernos han reducido o eliminado la matrícula escolar para los niños huérfanos. Por lo general, estos programas están destinados a todos los niños huérfanos, lo que permite evitar poner en evidencia a aquellos que han quedado huérfanos debido al SIDA. Poco se ha hecho para poner en práctica políticas específicas destinadas a reducir la posibilidad de que se conviertan en niños que trabajan.

Hasta el momento, las ONG han estado a la vanguardia en la ejecución de programas de servicios directos que tratan de resolver algunos de los problemas que tienen los niños como consecuencia de la muerte de uno de los padres. Entre las respuestas que se intenta aplicar figuran la aplicación de la escolaridad flexible, la creación de fondos para pagar la matrícula escolar de los huérfanos, iniciativas de microcrédito y microahorros para contribuir a los gastos de educación de los niños, así como programas de formación para los trabajadores jóvenes. Los niños que son víctimas de la explotación sexual comercial necesitan asistencia en forma particularmente urgente en lo que respecta al VIH/SIDA.

bajo infantil con el propósito de observar cómo un aumento del primero puede muy eficazmente provocar una reducción del segundo. La microfinanciación debe integrarse con otras intervenciones tendientes a promover la capacidad de acción de la comunidad. Es necesario aun para los grupos de clientes más pobres encontrar medios que permitan combinar los servicios financieros con los servicios no financieros, de manera sostenible y de conformidad con las buenas prácticas en la materia, que se asemejan cada vez más a modalidades orientadas hacia el mercado que a modalidades de asistencia. Asimismo, debe considerarse con mucha atención el impacto del reembolso de los préstamos sobre la disponibilidad de los recursos de la familia para pagar la educación y la atención de los niños.

348. Las actividades del Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED) se destinan a los padres que han creado empresas y han emprendido actividades generadoras de ingresos con el objeto de apartar a sus hijos del trabajo, y de apoyar a las pequeñas empresas y microempresas para que mejoren las condiciones de trabajo y productividad y abandonen paulatinamente la utilización del trabajo infantil. Por ejemplo, en **El Salvador** los padres de los niños que trabajan en las fábricas de fuegos artificiales y en los basurales tienen acceso al crédito siempre y cuando aparten a sus hijos del trabajo y los manden a la escuela. El organismo de crédito hace un seguimiento y sus dirigentes son pagados con

los intereses generados por los préstamos. Los padres reciben ayuda para encontrar trabajo y seguir cursos de formación profesional.

349. El Programa SEED destaca el papel importante que puede desempeñar la generación de puestos de trabajo de calidad para los adultos en las pequeñas empresas y microempresas como alternativa sostenible al trabajo infantil. Existen ya muchos programas de la OIT destinados a apoyar dicha labor, como por ejemplo, Inicie y Mejore su Negocio (SIYB), Formación y Gestión de Desarrollo Local (GMT) y Fomento del Espíritu Empresario en la Mujer. Asimismo, se han elaborado técnicas destinadas a mejorar la productividad de las pequeñas empresas (Mejore su Entorno de Trabajo y su Negocio) y el Programa sobre las Mejoras del Trabajo en las Pequeñas Empresas (Programa WISE) que pueden contribuir a crear y mantener lugares de trabajo exentos de trabajo infantil. Dichas técnicas pueden adaptarse para ser utilizadas en diferentes situaciones. Realizar un seguimiento de los destinatarios de dichos programas es fundamental para apoyarlos y evaluar el impacto de la formación aun en los casos en que su aplicación ha sido provechosa para los niños.

Herramientas de la OIT disponibles que resultan de utilidad

Rescate y reinserción

350. Los niños atrapados en alguna de las peores formas de trabajo infantil necesitan medidas urgentes de rescate y reinserción. Los métodos utilizados para retirar a los niños de los trabajos peligrosos y demás peores formas de trabajo infantil van desde la persuasión (a través del diálogo con los padres, los niños, los empleadores o las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley) a operaciones de «rescate» más radicales. La experiencia demuestra que las soluciones integradas y basadas en la comunidad que se conciben en función de las necesidades específicas de cada grupo destinatario y cuentan con la participación directa de la comunidad son las más eficaces. Además de las medidas para rescatar a las víctimas de las peores formas de trabajo infantil, se necesita un enfoque holístico que combata la pobreza familiar subyacente mediante soluciones a largo plazo, incluido el acceso a la tierra, a la vivienda y a las oportunidades económicas. Aunque las percepciones culturales de las prácticas tradicionales pueden limitar los éxitos en un primer momento, incluso éstas pueden superarse con una labor concienzuda.

Retirar a los niños del trabajo infantil que entraña riesgos

351. Por ejemplo, en **Nepal**, los niños que trabajan en condiciones de servidumbre bajo el sistema «kamaiya», muy extendido al oeste del país, fueron los beneficiarios de un programa del IPEC que estableció una alianza de amplio alcance entre el gobierno, los empleadores, los trabajadores y las ONG. El programa combinaba la reforma legislativa, los mecanismos de ejecución, el desarrollo de políticas, la ayuda directa, las oportunidades económicas alternativas y la sindicalización de los trabajadores adultos. Se reconducía a los niños trabajadores a las escuelas formales y se facilitaba microfinanciación a sus familias mediante grupos de crédito/ahorro. Se convencía a los padres para que retirasen a sus hijos de los trabajos en régimen de servidumbre mediante la sensibilización en las aldeas. Tras el decreto aprobado por el Gobierno de Nepal en julio de 2000 en el que se declaraba ilegal el sistema «kamaiya», se puso en marcha un proyecto conjunto de la Declaración y el IPEC. Ese proyecto sigue apoyando a los interlocutores locales de muy diversas maneras para que los adultos y los niños que han abandonado el régimen de servidumbre no vuelvan a verse atrapados en relaciones laborales explotadoras, tengan alternativas sostenibles de ganarse la vida y los niños se benefician de ayudas educativas y de otro tipo.

352. Otro ejemplo, esta vez del sector de la tejeduría de alfombras del **Pakistán**, fue la labor que desarrolló el Bunyad Literacy Community Council (BLCC) de Punjab junto con la Pakistan Carpet Manufacturers and Exporters Association (PCMEA). El programa de formación y educación para los niños

Trabajar con las comunidades

tejedores de alfombras, basado en la comunidad y encaminado a la reinserción y la prevención, promovía la sensibilización y participación de los miembros de la comunidad en diversas actividades del proyecto destinadas a mejorar la situación de esos niños, entre ellas las de asesoramiento, educación informal, entretenimiento y las relativas a los servicios de salud y seguridad. Tras haberse ganado gradualmente la aceptación de la comunidad, los trabajadores sociales pudieron ofrecer consejos a las familias sobre toda una serie de cuestiones relacionadas con el trabajo y el desarrollo infantil: «Los trabajadores sociales conocen de primera mano los problemas de familia, estimulan a los niños y a sus padres, alientan a los menores a que no abandonen las clases y contribuyen a sensibilizar a la comunidad sobre las repercusiones del trabajo infantil»⁷⁰. Esas iniciativas orientadas específicamente a un sector o una industria tienen sentido cuando hay una concentración de niños en determinados tipos de trabajo peligroso, si bien hay que evitar que las medidas aplicadas en un sector se limiten a desplazar a los niños a otra forma de trabajo tal vez peor.

353. Se ha adquirido una experiencia considerable en el trabajo relacionado con los niños de la calle. En **Namibia**, por ejemplo, el Ministerio de Salud y Servicios Sociales ha puesto en marcha un programa para rescatar a los niños sin hogar de las calles y proporcionarles un lugar en el que vivir hasta que puedan acceder a centros de la formación profesional u otros centros adecuados. Sus padres o tutores reciben asistencia para poder generar ingresos. En **Haití**, el plan de medidas del Gobierno prevé la reinserción social de los niños de la calle mediante programas de alfabetización funcional y cantinas que les ofrecen una comida caliente al día. El plan también hace hincapié en la reorganización y ampliación del sistema de protección social en favor de los grupos más vulnerables.

Enfoques para combatir la trata de niños a distintos niveles

354. Entre las estrategias del IPEC-GENPROM para luchar contra el tráfico de niños en la subregión del Gran Mekong, cabe citar la ayuda directa, el asesoramiento, la repatriación y la reintegración familiar, el apoyo activo, el fomento de la capacidad y la promoción y aplicación de la legislación a escala nacional y mediante acuerdos bilaterales y subregionales. El proyecto vela por que las actividades sean pertinentes a nivel local. Los organismos de ejecución locales preparan las intervenciones en consulta con las familias destinatarias. Los planes de generación de ingresos concebidos para prevenir el tráfico de niños se basan en análisis de las necesidades del mercado local, y el material educativo informal se adapta a la cultura local. Al recurrir a métodos participativos, el proyecto ha intentado evitar una planificación impuesta desde arriba, incluso en los países donde cabía esperar tal imposición del gobierno.

Los niños que son víctimas de la explotación sexual requieren un apoyo específico

355. Hay que adoptar estrategias especialmente sensibles respecto de los niños que han sido víctimas de la explotación sexual. En **Nepal**, el IPEC ha desarrollado un método de reinserción para los niños y adolescentes rescatados de la explotación sexual con fines comerciales. Los niños, que permanecen en casas de reclusión provisionales y bajo custodia policial tras haber sido rescatados, deben ser protegidos para que no sufran nuevos abusos, y hay que encontrar maneras de evitarles el trauma que supone comparecer ante los tribunales. Las terapias y el asesoramiento deben centrarse en los niños sin juzgarlos. La formación debería contribuir a su autoestima y proporcionarles conocimientos útiles en el mercado laboral que contrarresten realmente el aliciente económico de la prostitución (véase el cuadro 9).

⁷⁰ IPEC: *Action against child labour: Lessons and strategic priorities for the future; A synthesis report* (Ginebra, OIT, 1997).

Cuadro 9. Método del IPEC para reinsertar a los niños y adolescentes en Nepal

Aspectos generales en los que hay que centrarse	
El potencial de los supervivientes Las medidas de fomento de la confianza en el primer período de estabilización El restablecimiento de relaciones humanas dignas de confianza El desarrollo de planes de acción individuales para una reinserción sostenible (basados en una combinación de orientación individual y de grupo)	
Adolescentes	Niños más jóvenes
■ El desarrollo del potencial económico que dé independencia económica a los jóvenes/adolescentes ■ El desarrollo de diversas hipótesis de vida tras la reinserción mediante la creación de redes de apoyo o residencias para los jóvenes	■ La implicación de las familias antes de que se produzca el reencuentro ■ La búsqueda de alternativas viables al reencuentro con la familia, como la adopción ■ La reinserción en la educación mediante programas educativos de transición

Fuente: IPEC: *Supporting the Time-Bound Programme in Nepal* (Ginebra OIT, 2001), pág. 21.

356. La evaluación temática del IPEC sobre el tráfico de niños y la explotación sexual infantil con fines comerciales⁷¹ hacía referencia a las lecciones extraídas de la labor realizada en ese ámbito, incluida la necesidad de intervenir en los lugares de origen de los niños, de interrumpir el flujo, de crear alianzas con los organismos encargados de hacer cumplir la ley (a fin de propiciar un cambio en las actitudes que pretenden castigar a las víctimas más que a los violadores) y de orientar la sensibilización a grupos concretos como la policía de zonas fronterizas o los hombres que viven en lugares donde se concentra la prostitución. La evaluación también hacía hincapié en los métodos que no han dado buenos resultados, por ejemplo, los programas de prevención que no tratan al mismo tiempo de poner coto a la demanda de prostitución; los programas que no incluyen cuestiones de salud (prevención de enfermedades, educación sanitaria y control de la natalidad); los hogares institucionales y las psicoterapias largas y pesadas para las víctimas; y los proyectos que se centran en las formas tradicionales de prostitución, como la de las calles, los bares y los burdeles, y pasan por alto otras variantes que están proliferando en otros lugares.

357. Se ha adquirido más experiencia en la prevención y el rescate de los niños que trabajan en el servicio doméstico, a pesar de las dificultades que existen para acceder a este grupo (véase el recuadro 4.10). Por ejemplo, en áreas rurales de la **República Unida de Tanzania**, algunas zonas aisladas por la pobreza son fuentes notorias de trabajadores domésticos infantiles. La Unión de Trabajadores de la Conservación, los Hoteles, los Servicios Domésticos y Actividades Afines puso en marcha un programa de actividades integradas con ayuda del IPEC. El proyecto comenzó con la sensibilización y movilización social de cinco aldeas, mediante emisiones de radio, diversos seminarios comunitarios, periódicos, artículos y folletos en kiswahili, así como reuniones abiertas al público sobre el trabajo infantil. Se establecieron comités de trabajo infantil a los que se instruyó acerca de la manera de abordar el problema dentro de la comunidad, formular reglamentos y elaborar censos. También se creó un fondo rotatorio para hogares muy pobres, a fin de que pudieran poner en marcha negocios a pequeña escala, para lo que se les proporcionó forma-

Enfrentarse al reto de la ayuda a los niños que trabajan en labores domésticas

⁷¹ IPEC: *Action against trafficking and sexual exploitation of children: Going where the children are...*, Ginebra, OIT, 2001. La evaluación abarcaba programas llevados a cabo en Colombia, Costa Rica, Filipinas, Nicaragua y Tailandia.

Recuadro 4.10**Trabajadores domésticos de Filipinas:
el fortalecimiento mediante la organización**

Samahan at Ugnayan ng mga Manggagawang Pantahanan (SUMAPI) es una organización de trabajadores domésticos que también se ocupa de los niños que realizan este tipo de trabajo. La SUMAPI se estableció a iniciativa de otra ONG, la Visayan Forum Foundation que, a su vez, ha colaborado con el IPEC. Ha sido un medio importante a través del cual los trabajadores domésticos han podido desarrollar sus capacidades sociales y económicas, así como defender sus derechos. Colabora en la organización de grupos básicos y reuniones de organizaciones de niños que trabajan en el servicio doméstico que fomentan una participación significativa de los niños en la planificación y prestación de servicios entre iguales, así como en la promoción del programa sobre trabajadores domésticos infantiles.

***Sugerencias para el
IPEC tras la evaluación***

ción empresarial ⁷². En **Kenya**, la Red Africana para la Prevención y Protección contra los Abusos y la Negligencia Infantiles (ANPPCAN) ha participado, con la ayuda del IPEC, en actividades para generar ingresos con base en las escuelas como medio para impedir que los niños caigan en el trabajo doméstico. Los fondos generados se utilizan para ayudar a los niños de muy diversas maneras, que determinan las comunidades interesadas con la colaboración de la ANPPCAN. El IPEC ha evaluado esas experiencias junto con otras de **Filipinas, Haití, Kenya y República Unida de Tanzania** ⁷³.

358. La experiencia demuestra que las estrategias basadas en la comunidad son rentables y sostenibles a largo plazo, pero requieren que el organismo de ejecución dedique mucho tiempo a la formación, al apoyo y al seguimiento. También se ha llegado a la conclusión de que la generación de ingresos basada en las escuelas puede ser eficaz y que los intentos de que los niños que trabajan en el servicio doméstico se reencuentren con sus familias no son siempre aconsejables. En términos generales, la evaluación subrayaba la necesidad de que el IPEC adoptase un enfoque estratégico e integrado. También alentaba al programa a que crease redes de cooperación para estrechar los vínculos entre las organizaciones. El IPEC se enfrenta a este reto a través de una iniciativa global para luchar contra el trabajo infantil en tareas domésticas, entre cuyos interlocutores figuran, además de los mandantes de la OIT, Anti-Slavery International, Save the Children Fund (Reino Unido) y el UNICEF. Este programa cuenta con actividades en países seleccionados de África, América Central y del Sur y Asia, que reciben el apoyo financiero de diversos donantes.

¿Cómo abordar el trabajo peligroso?

359. El problema del trabajo peligroso ha constituido una prioridad para el IPEC desde que se inició el programa. Ya en 1996-1997, casi dos tercios de los 700 programas de acción del IPEC en los 20 países participantes de América Latina, África y Asia estaban destinados a niños ocupados en trabajos peligrosos y en condiciones de trabajo peligrosas. Pronto se reconoció que los

⁷² OIT: Documentos preparados para el Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos y la Conferencia Internacional del Trabajo: *Advancing the Global Campaign Against Child Labor: Progress Made and Future Actions*, 17 y 18 de mayo, Washington D.C., 2000.

⁷³ IPEC: *Thematic evaluation of IPEC interventions: Child domestic labour*, proyecto de informe (Ginebra, OIT, 2001).

retos de abordar estas formas de trabajo infantil residían en la dificultad de detectar y localizar a los niños, la carencia de definiciones precisas y universales sobre qué se entiende por trabajo peligroso, y la necesidad de encontrar asociados apropiados para trabajar con dichos niños⁷⁴.

360. Aunque los conocimientos sobre esta cuestión distan de ser completos, se sabe lo suficiente como para actuar sin demora a fin de reducir los peligros en el trabajo, en particular, para adolescentes de 15 a 17 años, así como para niños de menos edad a quienes no se puede retirar inmediatamente del trabajo. Tales intervenciones comprenden: cambios tecnológicos para reemplazar sustancias o procesos peligrosos; cambios para aislar al niño del peligro; formación de niños y adultos en relación con lo que constituye un accidente del trabajo, y con la manera de reducir la exposición a los mismos. Por lo general, proporcionar accesorios de protección personal, como guantes y cascos, no es una posibilidad viable. Este tipo de equipo rara vez se diseña en función de los niños; así pues, no estará adaptado, resultará ineficaz e incómodo y es probable que los niños no lo utilicen de manera regular si es que llegan a usarlos. La evaluación de los peligros en el lugar de trabajo debe ir acompañada de exámenes médicos para que se puedan detectar los vínculos y hacer intervenciones apropiadas. Cuando los peligros no se puedan reducir ni suprimir, o cuando no se disponga de protección adecuada, se debería apartar a los niños inmediatamente del entorno peligroso. Los servicios de inspección del trabajo pueden desempeñar una función crucial en lo que respecta al trabajo infantil peligroso, la prevención del mismo y otras intervenciones más directas de rescate y rehabilitación.

Eliminar los riesgos en el lugar de trabajo

361. En la **República Dominicana**, el trabajo infantil en el cultivo de flores y hortalizas ha aumentado, a pesar del peligro que entraña el uso de pesticidas. Muchos niños habían desertado las aulas y otros nunca habían ido a la escuela. La educación, la acción legal, la vigilancia y la movilización social fueron los componentes principales de un programa llevado a cabo recientemente. Se procedió a una evaluación de los niños que incluyó exámenes médicos y un estudio de su situación familiar. Los niños siguieron un curso de transición de tres meses durante el cual recibieron complementos alimentarios y atención médica. Se ofrecieron fondos para ayudar a pagar el uniforme y el material escolar, y las familias firmaron un acuerdo por el que se comprometían a dar prioridad a la asistencia del niño a la escuela a cambio de préstamos para compensar la pérdida de los ingresos que el niño aportaba con su trabajo. Un grupo seleccionado de niños del último año escolar prestaron ayuda individual a 374 niños de 17 comunidades rurales. La presencia de estos «promotores» propició una vigilancia activa y demostró la utilidad de recurrir a las fuerzas y el entusiasmo de los jóvenes a nivel comunitario⁷⁵.

Un programa de alcance global

362. El IPEC procede a crear redes nacionales, regionales, subregionales e internacionales para abordar el trabajo infantil peligroso. Estas redes incluyen especialistas e institutos de salud y seguridad en el trabajo y otros grupos afines. Se invitó a estos asociados no tradicionales del IPEC a ampliar su campo de acción al caso de los niños, habida cuenta de sus conocimientos y competencias a la hora de identificar y reducir los peligros para los trabajadores adultos. La primera reunión preparatoria de la Red Asiática tuvo lugar en noviembre de 2001; en **Filipinas**, **Indonesia** y **Tailandia** se iniciaron proyectos piloto en los sectores de la agricultura y el triturado de piedras, así como en la industria del calzado. Los distintos países e instituciones que integran la red comparten soluciones prácticas y los resultados de las investiga-

Redes para enfrentarse al trabajo peligroso

⁷⁴ Documento del Consejo de Administración GB.271/TC/2, pág. 16.

⁷⁵ OIT: Documentos preparados para el Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos y la Conferencia Internacional del Trabajo: *Advancing the Global Campaign Against Child Labor: Progress Made and Future Actions*, 17-18 de mayo (Washington, D.C., 2000).

ciones. En los países africanos de habla francesa y de habla inglesa, y en América Latina se iniciaron actividades similares en cuanto al trabajo en red. Entre los principales colaboradores figuran: el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SAFEWORK), de la OIT; la Organización Mundial de la Salud, la Comisión Internacional de Medicina del Trabajo e International Occupational Hygiene Association (Asociación Internacional de Higienistas del Trabajo).

363. Casi todos los proyectos nuevos sobre trabajo infantil peligroso y el resto de las peores formas de trabajo infantil son multidimensionales y contienen elementos para abordar la pobreza de la familia, la educación de los niños que trabajan y, en algunos casos, el trauma que han sufrido. Por ejemplo, en el Proyecto de pesca en el sudeste asiático se trabaja con comunidades de pescadores y empleadores para acabar con el trabajo infantil en plataformas de pesca en alta mar (*jermals*) de **Indonesia**. Los niños rescatados de los *jermals* son alojados en refugios donde reciben asesoramiento, alimentación y educación no formal hasta que pueden ingresar en programas de formación profesional.

Ejemplos de prácticas adecuadas

364. En el estudio del IPEC sobre siete países⁷⁶ se describe una serie de prácticas adecuadas para combatir el trabajo peligroso que no conllevan forzosamente el retiro total del trabajo en el caso de los niños mayores, por ejemplo, proponiendo alternativas a los niños, posibilidades más seguras de ganar ingresos combinadas con la escolarización; eliminando el peligro del proceso de producción; ofreciendo exámenes médicos y servicios de salud en clínicas móviles; creando centros de acogida para afianzar la capacidad del niño para protegerse a sí mismo a través del conocimiento de sus derechos; implicando a los sindicatos para que negocien mejores condiciones de trabajo; fomentando la capacidad de acción de la comunidad mediante la organización de comités vecinales y la sensibilización; facilitando manuales de formación y programas relacionados con ocupaciones y lugares de trabajo peligrosos para usarlos con funcionarios gubernamentales, y la creación de «centros de intervención rápida», en los que participen el gobierno, los sindicatos y las ONG, que tengan la facultad de intervenir inmediatamente en caso de infracciones graves en el ámbito del trabajo infantil.

365. El IPEC trabaja con el Sector de Protección Social de la OIT en el campo de salud y seguridad en el trabajo. En breve, se publicará una nueva edición del manual sobre los niños y el trabajo peligroso⁷⁷; también se da asesoramiento conjunto sobre inspección del trabajo y se procede a crear una red de instituciones nacionales que prestan servicios de investigación, formación y asesoramiento acerca de los niños ocupados en trabajos peligrosos.

Desmovilización de niños soldados

Un papel evidente para las normas y la cooperación técnica de la OIT

366. En su informe sometido a la Asamblea General, Graça Machel, experta del Secretario General de las Naciones Unidas, recomendaba que las normas de la OIT en esferas como la rehabilitación profesional, el empleo de personas con discapacidades, los planes especiales de empleo y capacitación de jóvenes, y el desarrollo de los recursos humanos sirvieran de base para los programas innovadores de rehabilitación e reintegración social de los adolescentes en las situaciones posteriores a los conflictos, especialmente en el caso de niños ex soldados, niños con discapacidades y niños que hubieran perdido opor-

⁷⁶ IPEC: *Good practices in action against Child Labour: A Synthesis report of seven Country Studies*, op. cit.

⁷⁷ V. Forastieri: *Children at work: Health and Safety risks*, segunda edición (Ginebra, OIT, pendiente de publicación).

tunidades de educación⁷⁸. Tras la adopción del Convenio núm. 182, el Programa InFocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción, de la OIT, reforzó su programa para niños soldados. Por ejemplo, en la **República Democrática del Congo**, la OIT colaboró con el UNICEF y el Banco Mundial en la desmovilización de niños soldados. El proceso comenzó por una rápida evaluación y luego se organizaron talleres nacionales para establecer un marco político común. La reintegración de niños soldados exige un compromiso de tres a cinco años, como mínimo, en lo que respecta a los recursos para reunificación familiar, apoyo psicológico, educación y oportunidades de generación de ingresos. Actualmente, la OIT colabora con otros asociados en la experimentación de una serie de métodos nuevos, y ya está en curso la primera fase del proyecto regional en la zona de los Grandes Lagos de África.

367. A los niños de 14 a 18 años se les imparte formación profesional, formación en el puesto de trabajo y se les ofrece asistencia en materia de creación de empresas. Por lo general, los antiguos niños soldados son semianalfabetos, carecen de calificaciones para el mercado de trabajo, o incluso para el trabajo agrícola, y tienen pocos bienes materiales y escasos lazos de parentesco que les den acceso a ellos. No obstante, puede darse el caso de que hayan amasado capital social y financiero durante la guerra, mediante el saqueo y gracias a contactos personales, lo que puede ayudarles a crear empresas en el sector informal. La perspectiva de vivir en mejores condiciones socioeconómicas alienta a los jóvenes soldados a desmovilizarse, pero con toda probabilidad se interesarán más por el trabajo que por la escuela⁷⁹. Estos niños necesitan oportunidades de educación con horarios flexibles que comprendan esencialmente cursos de alfabetización, cálculo elemental y nociones básicas para saber desenvolverse en la vida; por ejemplo, cursos de nutrición, higiene sexual y administración de finanzas. En **El Salvador**, después del conflicto, los aprendizajes y el apoyo a microempresas resultaron más eficaces que los planes de formación profesional en las zonas urbanas porque permitieron adquirir calificaciones y procurarse ingresos con mayor rapidez. Asimismo, contribuyeron a que se iniciara alguna actividad económica en zonas rurales y más aisladas⁸⁰.

Legislación, cumplimiento de la ley y vigilancia del trabajo infantil

368. Para que la legislación sobre los derechos del niño, en general, y sobre el trabajo infantil, en particular, dé resultado, deben conocerla personas de toda condición — los niños y sus familias, funcionarios gubernamentales, parlamentarios —, así como organizaciones de trabajadores y de empleadores, instituciones de derechos humanos, organizaciones comunitarias, medios de comunicación, etc.

369. La OIT ha apoyado numerosas intervenciones destinadas a mejorar los marcos jurídico y político, sensibilizar y hacer cumplir la ley. Estas actividades abarcaron reformas legislativas, la traducción de leyes nacionales a dialectos e idiomas locales y la formación para-jurídica destinada a grupos comunitarios, así como servicios de asesoramiento jurídico para niños víctimas del trabajo infantil. Entre las «buenas prácticas» comprobadas en los programas de país cabe señalar la promulgación de ordenanzas y reglamentos

Sensibilización y familiarización respecto de los aspectos jurídicos

⁷⁸ Naciones Unidas: *Promoción y protección de los derechos del niño*, op. cit., párrafo 301.

⁷⁹ Global Information Networks in Education (GINIE)/ UNESCO/UNICEF: *Child and young adult soldiers recruitment prevention, demobilization and reintegration*. Véase www.ginie.org/ginie-crisis-links/childsoldiers.html.

⁸⁰ UNICEF: *The demobilization and reintegration of child soldiers: Lessons learned from Angola and El Salvador*, borrador (Nueva York, UNICEF, 2000), pág. 21.

**Papeles múltiples para
los inspectores del
trabajo**

que permiten vigilar el trabajo infantil directamente en las comunidades; el aprovechamiento de acontecimientos externos (por ejemplo, la adopción de instrumentos internacionales) para propiciar el cambio de la política nacional, y la participación de ONG y sindicatos en el proceso de redacción de proyectos de ley, así como su contribución para que la cuestión del trabajo infantil siguiera inscrita en la agenda pública y se obtuviera un mayor compromiso de los líderes políticos.

370. También se han desplegado esfuerzos considerables de capacitación de inspectores del trabajo (véase el recuadro 4.11 sobre las experiencias de Bulgaria y Kenya). La OIT preparó material de formación práctica sobre cuestiones concretas relacionadas con la inspección del trabajo infantil, material que puede adaptarse y utilizarse en muchos países y también en el programa sub-regional que abarca **Filipinas, Indonesia y Tailandia**.

371. La función de los inspectores de trabajo va mucho más allá de la simple labor de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Los inspectores pueden sensibilizar respecto a las consecuencias del trabajo infantil, colaborar con los empleadores para mejorar la situación y con los sindicatos o las ONG para garantizar que los niños rescatados del trabajo reciban el apoyo y la rehabilitación que les hacen falta. Otras buenas prácticas comprenden: círculos de calidad donde los inspectores utilizan métodos que evitan la con-

Recuadro 4.11

Perfeccionamiento de los servicios de inspección del trabajo

En Kenya, el «Proyecto tripartito de inspección del trabajo» tuvo por objeto consolidar la organización y la administración de la Inspección mediante la mejora de sus operaciones y el aumento del número y la calidad de las inspecciones.

La Inspección recalcó la importancia de la cooperación con representantes de los trabajadores, de la vigilancia holística que «incorporó» cuestiones de trabajo infantil en los informes de la inspección del trabajo y de la definición del seguimiento. Se mantuvieron reuniones con empleadores acerca de las infracciones, dando prioridad a las más importantes. El número de visitas de inspección aumentó considerablemente durante el proyecto y desde entonces se ha mantenido, a pesar de que ya no se dispone de fondos externos. El Departamento del Trabajo de Kenya sigue haciendo unas 20.000 inspecciones anuales. Los factores que contribuyeron al éxito del proyecto fueron, entre otros: la gran publicidad que se dio a las actividades y a los resultados, tanto dentro como fuera del servicio; las estructuras tripartitas de administración; la participación y potenciación de todo el personal de la inspección y los amplios programas de formación.

En Bulgaria, el proyecto «Formación para una Inspección del Trabajo integrada» tuvo por finalidad reformar el sistema tradicional de inspección del trabajo, de estilo soviético, mediante una mayor eficiencia de los inspectores del trabajo y la creación de un centro de formación. El Gobierno, representado por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, y los interlocutores sociales formularon y aplicaron una política nacional de inspección del trabajo integrada basada en el principio de «una empresa, un inspector». También se estableció un nuevo concepto de formación y capacitación. Los módulos de formación comprenden los temas siguientes: calificaciones sociales, higiene en el trabajo, seguridad técnica, legislación laboral y relaciones laborales, métodos de inspección preventiva, diálogo social y cooperación tripartita. La OIT tiene previsto organizar una reunión regional de administradores de sistemas de inspección de los países que solicitaron la adhesión y los países en transición, en la que se presentará la exitosa experiencia búlgara y lo que ésta ha enseñado.

Fuente: W. von Richthofen: *Labour inspection as an actor in the global battle against Child Labour: Complexities and chances* (Ginebra, OIT, 2002).

Recuadro 4.12**Brasil destaca sus éxitos en la lucha contra el trabajo infantil**

El Ministerio de Trabajo coordina una nueva unidad itinerante de inspección del trabajo infantil en la que participan el Ministerio del Interior y la policía federal. Los resultados son alentadores. Por ejemplo, las inspecciones llevadas a cabo en el Estado de Pará, región agrícola en plena Amazonas, indican que la incidencia del trabajo infantil disminuyó un 28 por ciento en 2001.

El Ministerio de Trabajo, la Secretaría Estatal de Asistencia Social y el IPEC trabajan juntos en un programa especial para combatir las peores formas de trabajo infantil en todo el país mejorando los medios de sustento de las familias y la escolaridad de los niños. Se espera que a finales de 2002 muchos más de 800.000 niños se hayan beneficiado de este programa.

frontación para ayudar a los empleadores a llevar a cabo inspecciones por cuenta propia; grupos de inspección conjugados con sindicatos en los lugares de trabajo con pocos trabajadores; participación de inspectores del trabajo en investigaciones para que comprendan mejor el trabajo infantil, y recurso a estos inspectores para que formen a sus colegas transmitiéndoles la información recogida en los estudios que hicieron en el terreno. Las unidades itinerantes de inspección pueden ser útiles en aquellos países donde el trabajo infantil se da en regiones lejanas y aisladas (véase el recuadro 4.12).

372. La eficacia de la inspección estatal del trabajo en lo que respecta a detectar y combatir el trabajo infantil en muchos casos se ve restringida porque los recursos disponibles no están a la altura de la tarea, por la imagen que se tiene de los inspectores y porque gran parte del trabajo infantil se oculta, sobre todo sus peores formas cuando se trata de actividades del sector informal o actividades ilícitas. Es evidente que hacen falta nuevos métodos y asociaciones para encontrar una solución integrada en cuanto a la vigilancia del trabajo infantil. A tales efectos, se han creado y puesto a prueba diversos modelos. Además del modelo de la BGMEA, presentado en el recuadro 4.2, el proyecto de la industria manufacturera de balones de fútbol, de Sialkot, **Pakistán**, tal vez sea otro de los ejemplos más conocidos. Este último revela claramente la complejidad de tales métodos integrados con miras a retirar a los niños de todo un sector de actividad económica en una zona pobre de Pakistán (véase el recuadro 4.13). La lección más reveladora fue que no basta con vigilar el trabajo infantil y hacer cumplir la ley para resolver el problema; también es preciso poner en marcha un conjunto de medidas integrado.

373. Ultimamente, la labor apoyada por la OIT en la industria de la confección de **Camboya** ha confirmado que en las fábricas objeto de la investigación no se recurre al trabajo infantil ni al trabajo forzoso, pero se detectaron otros problemas relacionados con las condiciones de trabajo. El Comité Consultivo del Proyecto, de composición tripartita, tomó conocimiento del primer informe y se congratuló de que el proyecto contribuyera a que se respeten los derechos de todos los trabajadores de ese país⁸¹.

¿Qué se entiende por una «asistencia eficaz»?

374. Una de las finalidades del presente informe es sentar las bases de «evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la OIT». ¿Qué aclaraciones

Soluciones integradas para el seguimiento del trabajo infantil

⁸¹ El informe, *First synthesis report on the working conditions situation in Cambodia's garment sector*, y la declaración del Comité Consultivo del Proyecto pueden consultarse, en inglés, en el sitio de la OIT: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/cambodia.htm>.

Recuadro 4.13**Sialkot: eliminación del trabajo infantil en la industria de balones de fútbol cosidos a mano**

Hasta el decenio de 1970, la industria manufacturera de pelotas de fútbol de Sialkot, Pakistán, disponía de talleres urbanos y empleaba a trabajadores permanentes. Luego, a raíz de restricciones económicas, los fabricantes empezaron a descentralizar mediante un sistema de producción a domicilio en el que comenzaron a participar niños.

La presión internacional para poner fin a la utilización del trabajo infantil en el sector remonta a mediados del decenio de 1990. La Federación Internacional de Asociaciones de Fútbol (FIFA) adoptó un Código de práctica laboral que prohíbe el uso de su sello oficial en los balones en cuya fabricación se utilizó trabajo infantil. Frente a esta prohibición, la Cámara de Comercio e Industria de Sialkot firmó en Atlanta (Georgia) un acuerdo de asociación con la OIT y el UNICEF para llevar a cabo un proyecto conjunto destinado a erradicar el trabajo de menores de 14 años en el sector. El «Acuerdo de Atlanta» prevé:

- el desplazamiento de la producción en los hogares a talleres de costura a mano que puedan ser vigilados;
- la detección de niños que trabajan y su retiro de la producción;
- un sistema de vigilancia interna basado en el sector;
- un sistema de verificación externa a cargo de los equipos de vigilancia del IPEC;
- un programa de protección y rehabilitación para los niños y sus familias, y
- la inscripción de los niños en escuelas primarias.

En este proceso también colabora Save the Children, ONG del Reino Unido, y Bunyad Literacy Community Council, ONG local. En el ámbito del proyecto se ofrecen servicios de salud, educación no formal, formación profesional y sistemas de microcrédito y ahorros, tanto a los niños como a sus familias. También se colabora con las comunidades para facilitar cambios de actitud respecto al trabajo infantil. En 2000, unos 6.000 niños asistían a centros educativos y el IPEC vigilaba la producción en 1.800 talleres de costura a mano.

A pesar del éxito del programa, todavía queda bastante por hacer. Sigue habiendo niños que trabajan para fabricantes que no participan en el programa. Los subcontratistas siguen estando fuera del alcance del programa. Las mujeres que no pueden desplazarse hasta los nuevos talleres de costura han perdido parte de sus ingresos por lo que es preciso tomar nuevas medidas para mantener los ingresos familiares. Además, hacen falta esfuerzos permanentes para promover los derechos de los demás trabajadores del sector.

aporta este examen sobre la cuestión de saber qué se entiende por «asistencia eficaz»?

Elementos de una estrategia eficaz de asistencia contra el trabajo infantil

375. Este examen sirve para mostrar la gran variedad de métodos que pueden utilizarse en función de las distintas situaciones en las cuales los niños sufren el flagelo del trabajo infantil. Algunos puntos fundamentales que surgen de este examen son:

- Los buenos programas combinan visiones a corto y a largo plazo. Responden a las necesidades inmediatas de los niños que trabajan, pero también están firmemente arraigados en una perspectiva de reducción de la pobreza basada en los derechos.
- Un buen programa es holístico (comprende numerosos elementos), se adapta a la realidad local y está a cargo de asociados y participantes locales.

- Un buen programa utiliza toda una gama de instrumentos y enfoques de manera flexible e innovadora.
- Un buen programa da prioridad a los niños, concentrándose en ellos y en el trabajo que hacen.
- Un buen programa se sirve de la información recabada, la analiza y la utiliza como corresponde a lo largo de toda su duración.



Parte III. Hacia un plan de acción para la abolición efectiva del trabajo infantil

1. El trabajo infantil y el Programa de Trabajo Decente

376. La dimensión y la complejidad de la cuestión del trabajo infantil permiten adelantar que ni el IPEC ni la Organización en su conjunto podrán resolver el problema actuando de manera aislada. Como es obvio, las ideas que se exponen en el presente informe se centran en lo que puede hacer la Oficina en colaboración con sus mandantes tripartitos y otros asociados y aprovechando la labor del IPEC. Pero sólo se podrá progresar partiendo de políticas coherentes, asumidas y dirigidas en el plano nacional, que se centren en los niños y que propicien un cambio positivo en las comunidades en las que éstos viven y trabajan. La participación activa de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones, así como de los gobiernos y de una amplia gama de legisladores, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación seguirá siendo crucial, y las organizaciones internacionales tendrán que reforzar su colaboración. La experiencia demuestra que es precisa una mayor implicación de los propios niños cuando la acción pretende abarcar la totalidad de sus necesidades y derechos. En muchos casos, la explotación nace de la impotencia de los niños frente a los adultos. Toda medida para combatir el trabajo infantil debe asentarse firmemente en el principio de promoción del interés superior del niño.

377. La meta del trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres no podrá alcanzarse hasta que se haya erradicado el trabajo infantil. En el concepto de trabajo decente convergen los objetivos estratégicos de la OIT relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el empleo y las oportunidades de obtención de ingresos, la protección social y el diálogo social y el tripartismo, todo ello en una visión orientada al desarrollo, equitativa para hombres y mujeres y que sirve de orientación a efectos de las opciones en materia de política económica y política social.

378. Como hemos visto, el trabajo infantil es un problema tenaz que se manifiesta de muchas maneras y con diferentes alcances en todos los países, cualquiera que sea el nivel y el tipo de desarrollo económico y social. El trabajo infantil surge y se perpetúa en una trama de causas directas, subyacentes, estructurales o fundamentales. El problema sólo podrá resolverse si se combaten todas ellas a la vez. Por ejemplo, no cabe duda de que la reducción de la

La OIT colabora con los actores, incluidos los niños

El Programa de Trabajo Decente y un enfoque integrado

pobreza y una mejor escolarización son imprescindibles para abolir el trabajo infantil, pero deben ir acompañadas de regímenes de protección social innovadores que permitan reducir la vulnerabilidad de los grupos marginales, incluidos los niños. Para que los niños queden protegidos y se les permita desarrollar todo su potencial, resulta imprescindible la participación en el marco de una democracia integradora, a través del diálogo social y de otros medios. El Programa de Trabajo Decente plasma exactamente este enfoque integrado del desarrollo. El respeto de los cuatro principios de la Declaración constituye la piedra angular de este Programa.

2. *Posible esbozo de un plan de acción*

379. En el último decenio se ha ido forjando un consenso en los planos internacional, nacional y local respecto de la abolición del trabajo infantil como meta conveniente y necesaria para el desarrollo. En ese período también se han intensificado la acción para combatir el trabajo infantil y la movilización en torno de esta causa, incluidas las llevadas a cabo por el IPEC y otros departamentos de la OIT en colaboración con los mandantes tripartitos.

380. Ahora cabe preguntarse cuál es el próximo paso. ¿Qué más pueden hacer los mandantes de la OIT, los asociados y la Oficina para rescatar a los niños del trabajo en condiciones de explotación y enviarlos a la escuela, así como para evitar que otros niños se vean involucrados en el trabajo infantil? El informe global en el marco del seguimiento de la Declaración nos ofrece un nuevo instrumento para evaluar cada cuatro años la eficacia de la asistencia prestada por la Organización en relación con la abolición efectiva del trabajo infantil. ¿Qué podemos hacer de aquí a 2006 para asegurarnos de que, en el próximo informe global sobre este tema, pueda proclamarse el logro de un mayor respeto por el principio de la abolición efectiva del trabajo infantil?

¿Cuál es el próximo paso?

381. Hoy conocemos mejor el fenómeno del trabajo infantil, sus características, sus causas y sus consecuencias, así como sus diferencias en función del sexo y la edad de los niños, y disponemos de bases más sólidas para formular estrategias destinadas a su erradicación. Las nuevas estimaciones de la OIT sobre el alcance de la participación de los niños en trabajos peligrosos y en otras de las peores formas de trabajo infantil acentúan la urgencia de la labor que queda por delante. Ahora bien, el examen de lo que se ha venido haciendo hasta ahora demuestra que no existen proyectos o soluciones universales directamente aplicables. Si bien es cierto que tenemos una idea de la estructura básica de las políticas y programas eficaces a efectos de la erradicación del trabajo infantil, su formulación en el plano nacional debe seguir siendo flexible de modo que puedan responder a unas circunstancias nacionales que son distintas y que no cesan de cambiar.

Un sentido adicional de urgencia

382. Por lo antedicho, tal vez lo más oportuno sea que el plan de acción de la OIT se centre en lo que podría hacerse durante los cuatro próximos años para reforzar el apoyo que la Organización ofrece a los interlocutores nacionales y a las acciones que éstos llevan a cabo para erradicar el trabajo infantil y, en particular, las peores formas del mismo. Los cuatro principios de la Declara-

ción de la OIT y los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente deberían integrarse en la formulación de un plan de acción de este tipo.

Tres pilares de un plan de acción

383. Este plan se apoyaría en tres pilares:

- el primer pilar es reforzar la labor del IPEC;
- el segundo, la incorporación más activa de la erradicación del trabajo infantil a los demás programas de la OIT y, con este fin, el reforzamiento de la colaboración intersectorial y de la integración de las políticas, y
- el tercero, forjar asociaciones más estrechas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y con otros grupos e instituciones que comparten el objetivo de la erradicación del trabajo infantil.

Reforzar la labor del IPEC

384. El IPEC sigue presionando para lograr la erradicación progresiva de todo tipo de trabajo infantil, dando prioridad a la eliminación inmediata de sus peores formas. Se espera que prosiga y se acelere el cambio gradual del énfasis de este programa, que pasaría de ser fundamentalmente un proveedor de programas de actividades a convertirse en catalizador, promotor y defensor de la causa del trabajo infantil. El primer pilar de un plan de acción de la OIT podría reforzar la labor actual del IPEC en materia de movilización, investigación y formulación de políticas, así como los servicios de cooperación técnica y asesoramiento, de las siguientes maneras.

Los medios de acción convergen en el plano nacional

385. En el plano nacional, estos medios de acción convergen en los programas nacionales de duración determinada, en los que se aúnan la movilización, la sensibilización; las actividades legislativas y de ratificación; la asistencia directa a niños, familias y comunidades; el desarrollo de la capacidad de los distintos actores, y el apoyo político. Esta convergencia queda reflejada también en la sede, al garantizarse la estrecha integración de las distintas facetas de la labor del IPEC, por ejemplo, mediante el aprovechamiento sistemático de la información relativa a la ejecución práctica de los programas, con miras a la movilización y la formulación de políticas en materia de trabajo infantil.

Mejorar los sistemas y procedimientos de la Oficina

386. Otro aspecto que podría abordarse para reforzar la labor del IPEC es el relativo al entorno de gestión y administración en el que se desarrolla el programa. Podría simplificarse la puesta en práctica de las recomendaciones del Comité Directivo Internacional del IPEC, que presenta sus informes al Consejo de Administración de la OIT. También podrían encontrarse medios para captar y aceptar aportes financieros voluntarios de fuentes no tradicionales. En términos generales, ello implicaría la aceleración de las reformas iniciadas en toda la Oficina para reforzar el apoyo a la ejecución de los programas (por ejemplo los procedimientos financieros, el desarrollo de los recursos humanos y la armonización de las bases de datos del programa).

387. Las medidas concretas que podrían adoptarse para reforzar la labor del IPEC pueden agruparse en las siguientes categorías: movilización; investigación y políticas, y cooperación técnica.

Movilización

- Mantener en todo el mundo la sensibilización respecto de la urgencia de la tarea de erradicación del trabajo infantil, especialmente en lo que se refiere a sus peores formas, y movilizar a los mandantes, las comunidades y los niños en torno a esta causa.
- Consolidar la función de la OIT como centro para el intercambio de información, a fin de recopilar, documentar y difundir ampliamente entre una amplia gama de destinatarios los ejemplos de «prácticas» adecuadas. Mantener en colaboración con las unidades pertinentes de la

OIT el impulso de la campaña en pro de la ratificación universal del Convenio núm. 182, para aumentar el número de ratificaciones del Convenio núm. 138 y para la plena aplicación de todos los instrumentos relativos al trabajo infantil.

- Propugnar por la abolición del trabajo infantil en el contexto del respeto de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo en el marco de la Declaración de la OIT.
- Estudiar la posibilidad de organizar en el año 2005 un evento «Convenio núm. 182 +5» (cinco años después de su entrada en vigor) que sirva de preludio al próximo informe global sobre la erradicación efectiva del trabajo infantil, previsto para 2006.
- Destacar periódicamente los éxitos de la OIT en la lucha contra el trabajo infantil, recurriendo a los medios de comunicación de masas y a otras tecnologías de la comunicación.

Investigación y políticas

- Seguir desarrollando la capacidad nacional para emprender investigaciones en relación con el trabajo infantil, utilizando diversas técnicas que permitan analizar y comprender las dimensiones cualitativa y cuantitativa del mismo. Crear y aplicar nuevas herramientas de investigación, que tengan en cuenta las cuestiones de género, y mecanismos participativos para usarlas, especialmente, en el caso de grupos ocultos de niños ocupados en las peores formas de trabajo infantil, incluyendo actividades ilícitas.
- Empezar estudios analíticos en relación con el trabajo peligroso y sus consecuencias para los niños de distintas edades, de distinto sexo y de diferentes condiciones socioeconómicas y de salud, y compartir las conclusiones de dichos estudios.
- Reforzar la investigación y la formulación de políticas en relación con cuestiones que suscitan una preocupación creciente, y en especial las relativas a las consecuencias de la pandemia del VIH/SIDA y de otras crisis del desarrollo para el trabajo infantil.
- Perfeccionar los conocimientos prácticos en relación con la supervisión en los lugares de trabajo y en las comunidades de los niños que trabajan, han trabajado o que podrían trabajar, incluyendo nuevos métodos que entrañan la participación de varios actores interesados para la supervisión en el ámbito de la economía informal y en relación con las peores formas de trabajo infantil.

Cooperación técnica

- Acrecentar el apoyo a los programas integrados de duración determinada para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en los países cuyos gobiernos demuestran un verdadero compromiso que se refleja en una cooperación que incluye la asignación de recursos propios.
- Seguir apoyando los programas destinados a crear sectores de actividad económica y zonas geográficas «exentos de trabajo infantil».
- Seleccionar entre los programas nacionales en curso aquellos que están listos para convertirse en programas globales de duración determinada (en la medida en que los recursos lo permitan), y crear mecanismos para facilitar la transición.
- A fin de fomentar la sostenibilidad, seguir con el reforzamiento de la capacidad de los gobiernos, los interlocutores sociales y los demás actores de la sociedad civil, ampliar la iniciativa de trabajo en red del

IPEC y propiciar una mejor coordinación en el plano nacional de la información sobre los niños y el trabajo infantil.

- Desarrollar el control local sobre las intervenciones a través de una participación amplia y significativa de distintos grupos de actores interesados, incluyendo las comunidades y los niños.
- Seguir documentando las enseñanzas positivas y negativas extraídas de la cooperación técnica, y darles amplia difusión para facilitar información con miras al diseño de futuras políticas y programas en el seno de la OIT y por parte de los actores interesados, ya sean nacionales, regionales o internacionales.
- Promover la incorporación de la erradicación del trabajo infantil a las políticas y programas nacionales de desarrollo y a los esfuerzos internacionales para eliminar la pobreza.
- Alentar a los países a concertar acuerdos bilaterales y multilaterales para abordar problemas de carácter transfronterizo como, por ejemplo, la migración, la trata de niños y la pornografía en Internet.

Integración de la erradicación del trabajo infantil en el Programa de Trabajo Decente de la OIT

Más programas para abordar la erradicación del trabajo infantil

388. El segundo pilar de un plan de acción de la OIT podría consistir en un esfuerzo destinado a garantizar que el objetivo de la abolición del trabajo infantil se asume de manera activa y coherente en toda la Oficina en el contexto del Programa de Trabajo Decente. Ello implicaría:

- más actividades conjuntas del IPEC con otros programas y unidades de la OIT, dentro y fuera de la sede, sobre la base de las numerosas actividades que ya existen, y
- más iniciativas por parte de otros programas y unidades que disponen de la experiencia pertinente para abordar el objetivo concreto de la erradicación del trabajo infantil.

Marcos integrados en el plano nacional

389. Otro aspecto consistiría en una mayor integración administrativa y técnica del IPEC a escala nacional y subregional dentro de todos los programas regionales y nacionales de la OIT. El desarrollo en el plano nacional de unos marcos integrados para la promoción del trabajo decente permitirá asegurarse de que la erradicación efectiva de todas las formas de trabajo infantil constituye un elemento esencial de todo enfoque coherente de la OIT en materia de trabajo decente a escala nacional.

Sugerencias prácticas

390. Algunas sugerencias prácticas para un posible plan de acción en el marco de este segundo pilar podrían ser las siguientes:

- En el marco de los programas de trabajo infantil, fortalecer las actuales colaboraciones intersectoriales e iniciar otras nuevas mediante, por ejemplo, unos enfoques innovadores para la protección social en la economía informal, y el recurso a la microfinanciación y al desarrollo de las microempresas para ofrecer ingresos de sustitución a las familias una vez que los niños hayan dejado de trabajar.
- Recopilar y difundir los conocimientos relativos a la manera en que el respeto de las otras tres categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo contribuye a la erradicación efectiva del trabajo infantil, al vínculo que se establece entre la reducción del trabajo infantil y el logro de otros objetivos de trabajo decente en el ámbito de las normas del trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social; y a la mejor manera de resolver cualquier tensión o inconveniente que pudiera surgir, a corto o a largo plazo.

- Poner en servicio un anuario con acceso directo sobre estadísticas en materia de trabajo infantil, y estudiar la posibilidad de formular un «índice de riesgo de trabajo infantil» que sirva como herramienta de alerta temprana y de control en relación con el trabajo infantil.
- Crear herramientas que permitan a los gobiernos determinar en qué medida el gasto presupuestario nacional propicia el logro del objetivo de la erradicación del trabajo infantil.
- Fomentar en la fase de planificación de actividades de todos los programas el estudio explícito de sus posibles repercusiones sobre los niños y el trabajo infantil; introducir de manera sistemática en todos los programas de actividades el control y la presentación de informes respecto de los aspectos e implicaciones de sus labores en relación con el trabajo infantil.
- Integrar las cuestiones relativas al trabajo infantil en las actividades y reuniones patrocinadas por la OIT que traten de cuestiones conexas; destacar los vínculos con los demás derechos y principios fundamentales en el trabajo; y fomentar una mayor atención de los medios de comunicación a estas cuestiones.

Forjar asociaciones más estrechas

391. Hasta el momento, nos hemos centrado en lo que la OIT puede llevar a cabo para fortalecer su lucha contra el trabajo infantil. Sin embargo, se trata de un problema que la OIT no puede atajar por sí sola. Por ello, resulta imprescindible reforzar y ampliar las asociaciones. Entre las actividades incluidas en este tercer pilar de un plan de acción para la erradicación efectiva del trabajo infantil cabría citar las siguientes:

- La consolidación de las alianzas globales para la erradicación del trabajo infantil como cuestión que afecta a los derechos humanos fundamentales y como núcleo del desarrollo social y económico.
- El fortalecimiento de redes ampliadas (entre los interlocutores tripartitos y otros actores) para la movilización y la acción en relación con la erradicación del trabajo infantil, de manera que se aprovechen los puntos fuertes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.
- La promoción de nuevas vías que garanticen que, al discutir, planificar y ejecutar las actividades de lucha contra el trabajo infantil en todos los planos, desde el local hasta el internacional, se escuchan y se toman en consideración las opiniones de los niños, y las perspectivas de sus padres y de las comunidades en las que viven y trabajan.
- La aplicación de la perspectiva y la experiencia de la OIT en materia de trabajo infantil, para la planificación y ejecución de los objetivos de mayor alcance de la comunidad internacional relativos a la reducción de la pobreza, la educación para todos, la igualdad de género, la salud y otras áreas pertinentes.
- La incitación a todos los actores a que tengan en cuenta las recomendaciones de las principales reuniones internacionales, y en especial las del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia (mayo de 2002), en la medida en que hacen referencia al trabajo infantil y a la labor de la OIT.
- La exhortación a los actores internacionales para que integren la erradicación efectiva del trabajo infantil como objetivo explícito en todos los marcos macroeconómicos y de política social (por ejemplo, en las estrategias de préstamo, los requisitos para la adquisición de bienes y servicios y las estrategias de asistencia a los países de las instituciones financieras internacionales en los marcos de política de desarrollo de las

Asociaciones reforzadas y ampliadas para la acción

Naciones Unidas, y en los marcos de ayuda de los donantes bilaterales, etcétera).

- La movilización para que se incluya la incidencia del trabajo infantil como indicador esencial en los marcos nacionales de reducción de la pobreza y de formulación de políticas, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.
- La participación en asociaciones con otras organizaciones para el refuerzo mutuo en el marco de las iniciativas de lucha contra el trabajo infantil, de manera que se explote al máximo la capacidad específica de la OIT y se aprovechen las capacidades complementarias de los organismos asociados (por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones, en lo que se refiere a la trata de niños, el Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para cuestiones relativas a los niños soldados, o el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria en lo que respecta a las consecuencias de estas enfermedades para los niños que trabajan).
- La ampliación o el reforzamiento de las asociaciones con organizaciones profesionales en ámbitos tales como el de la salud de los trabajadores, la formación profesional y otras cuestiones pertinentes a efectos del trabajo infantil, así como con instituciones académicas para llevar a cabo investigaciones con fines prácticos.
- La creación de alianzas entre diversos actores en aquellos sectores económicos en los que existe un riesgo especial en materia de trabajo infantil, sobre la base de la experiencia adquirida, por ejemplo, en las industrias del tabaco y del cacao.
- La movilización de los recursos de los distintos actores, de manera que se refuerce el apoyo técnico y financiero a los programas integrados y de duración determinada en aquellos Estados Miembros que aporten un importante compromiso político y sus propios recursos para enfrentarse al problema.

Los tres instrumentos para la acción de la OIT

392. El enfoque basado en tres pilares anteriormente descrito también se prestaría, dentro de cuatro años, a una evaluación, de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización a sus Estados Miembros en el marco de los esfuerzos que éstos desarrollan para erradicar el trabajo infantil. La evaluación abarcaría los tres principales instrumentos de acción de la OIT: las actividades normativas y de promoción, la movilización respaldada por la investigación, y los programas de actividades de cooperación técnica. Todo ello se llevaría a cabo en estrecha colaboración entre los mandantes de la OIT y otros actores en los planos local, nacional e internacional.

Puntos propuestos para la discusión

1. ¿Cuáles son las mejores maneras de garantizar la integración de la erradicación del trabajo infantil en los programas políticos nacionales de mayor alcance?
2. ¿Cuál es la mejor manera de dividir las labores y responsabilidades respectivas de los interlocutores nacionales y de la OIT en el contexto de la ejecución de los programas de duración determinada para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil?
3. ¿Cómo podría lograrse una participación más eficaz de los trabajadores, los empleadores y sus representantes en la lucha contra el trabajo infantil, a la luz de la experiencia que han adquirido hasta la fecha?
4. Las cifras dadas a conocer recientemente por la OIT muestran que los niños implicados en las peores formas de trabajo infantil representan un elevado porcentaje del número total de los niños que trabajan. ¿A qué conclusiones deberían llegar los responsables políticos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la OIT a efectos de las actividades en el plano nacional y de la futura orientación de los programas de cooperación técnica?




Anexos

Anexo 1

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento

Considerando que la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;

Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;

Considerando que, por lo tanto, la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo, a fin de que en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia;

Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo;

Considerando que, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano;

Considerando que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales;

Considerando que en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal;

La Conferencia Internacional del Trabajo,

1. Recuerda:

- a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;
- b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.

2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

3. Reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios, incluida la movilización de recursos y apoyo externos, así como alentando a otras organizaciones internacionales con las que la OIT ha establecido relaciones, de conformidad con el artículo 12 de su Constitución, a respaldar esos esfuerzos:

- a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;
- b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y
- c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.

4. Decide que, para hacer plenamente efectiva la presente Declaración, se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz, con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo que se considerará parte integrante de la Declaración.
5. Subraya que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

Anexo

Seguimiento de la Declaración

I. Objetivo general

1. El objetivo del seguimiento descrito a continuación es alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, que la Declaración reitera.
2. De conformidad con este objetivo estrictamente promocional, el presente seguimiento deberá contribuir a identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales. No podrá sustituir los mecanismos de control establecidos ni obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento.
3. Los dos aspectos del presente seguimiento, descritos a continuación, recurrirán a los procedimientos ya existentes; el seguimiento anual relativo a los convenios no ratificados sólo supondrá ciertos ajustes a las actuales modalidades de aplicación del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución, y el Informe global permitirá optimizar los resultados de los procedimientos llevados a cabo en cumplimiento de la Constitución.

II. Seguimiento anual relativo a los convenios fundamentales no ratificados

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. Su objeto es proporcionar una oportunidad de seguir cada año, mediante un procedimiento simplificado que sustituirá el procedimiento cuatrienal introducido en 1995 por el Consejo de Administración, los esfuerzos desplegados con arreglo a la Declaración por los Miembros que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales.
2. El seguimiento abarcará cada año las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración.

B. Modalidades

1. El seguimiento se basará en memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución. Los formularios de memoria se establecerán con el fin de obtener de los gobiernos que no hayan ratificado alguno de los convenios fundamentales información acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o su práctica, teniendo debidamente en cuenta el artículo 23 de la Constitución y la práctica establecida.
2. Esas memorias, recopiladas por la Oficina, serán examinadas por el Consejo de Administración.
3. Con el fin de preparar una introducción a la compilación de las memorias así establecida, que permita llamar la atención sobre los aspectos que merezcan en su caso una discusión más detallada, la Oficina podrá recurrir a un grupo de expertos nombrados con este fin por el Consejo de Administración.
4. Deberá ajustarse el procedimiento en vigor del Consejo de Administración para que los Miembros que no estén representados en el mismo puedan proporcionar del modo más adecuado las aclaraciones que, en el curso de sus discusiones, pudieren resultar necesarias o útiles para completar la información contenida en sus memorias.

III. Informe global

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. El objeto de este informe es facilitar una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales observada en el período cuatrienal anterior, servir de base a la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización y establecer las prioridades para el período siguiente mediante programas de acción en materia de cooperación técnica destinados a movilizar los recursos internos y externos necesarios al respecto.
2. El informe tratará sucesivamente cada año de una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales.

B. Modalidades

1. El informe se elaborará bajo la responsabilidad del Director General sobre la base de informaciones oficiales o reunidas y evaluadas con arreglo a procedimientos establecidos. Respecto de los países que no han ratificado los convenios fundamentales, dichas informaciones reposarán, en particular, en el resultado del seguimiento anual antes mencionado. En el caso de los Miembros que han ratificado los convenios correspondientes, estas informaciones reposarán, en particular, en las memorias tal como han sido presentadas y tratadas en virtud del artículo 22 de la Constitución.
2. Este informe será presentado a la Conferencia como un informe del Director General para ser objeto de una discusión tripartita. La Conferencia podrá tratarlo de un modo distinto al previsto para los informes a los que se refiere el artículo 12 de su Reglamento, y podrá hacerlo en una sesión separada dedicada exclusivamente a dicho informe o de cualquier otro modo apropiado. Posteriormente, corresponderá al Consejo de Administración, en el curso de una de sus reuniones subsiguientes más

próximas, sacar las conclusiones de dicho debate en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente.

IV. Queda entendido que:

1. El Consejo de Administración y la Conferencia deberán examinar las enmiendas que resulten necesarias a sus reglamentos respectivos para poner en ejecución las disposiciones anteriores.
2. La Conferencia deberá, llegado el momento, volver a examinar el funcionamiento del presente seguimiento habida cuenta de la experiencia adquirida, con el fin de comprobar si éste se ha ajustado convenientemente al objetivo enunciado en la parte I.

El texto anterior es el texto de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento debidamente adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en el curso de su octogésima sexta reunión, celebrada en Ginebra y cuya clausura se declaró el 18 de junio de 1998.

EN FE DE LO CUAL lo hemos firmado este décimo noveno día de junio de 1998.

El Presidente de la Conferencia,

JEAN-JACQUES OECHSLIN

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo,

MICHEL HANSENNE

Anexo 2

Cuadro de ratificaciones de los Convenios de la OIT núms. 138 y 182, y memorias anuales en relación con la abolición efectiva del trabajo infantil presentadas con arreglo al seguimiento de la Declaración

Núm. 138 — Convenio sobre la edad mínima, 1973 (116 ratificaciones al 1.º de febrero de 2002)

Núm. 182 — Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (115 ratificaciones al 1.º de febrero de 2002)

Explicación de los símbolos del cuadro

R Convenio ratificado al 1.º de febrero de 2002

I Intención de ratificar expresada al 1.º de febrero de 2002

— Convenio no ratificado al 1.º de febrero de 2002

Sí Se ha recibido la memoria anual

No No se ha recibido la memoria anual

n/a No aplicable por aparecer como ratificados los Convenios núms. 138 y 182 al 1.º de febrero de 2002

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada con arreglo al seguimiento de la Declaración
	C. 138	C. 182	
Afganistán	—	—	No
Albania	R	R	n/a
Alemania	R	I	Sí
Angola	R	R	n/a
Antigua y Barbuda	R	I	No
Arabia Saudita	I	R	Sí
Argelia	R	R	n/a
Argentina	R	R	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada con arreglo al seguimiento de la Declaración
	C. 138	C. 182	
Armenia	I	I	Sí
Australia	—	I	Sí
Austria	R	R	n/a
Azerbaiyán	R	I	Sí
Bahamas	R	R	n/a
Bahrein	I	R	Sí
Bangladesh	—	R	No
Barbados	R	R	n/a
Belarús	R	R	n/a
Bélgica	R	I	Sí
Belice	R	R	n/a
Benin	R	R	n/a
Bolivia	R	I	No
Bosnia y Herzegovina	R	R	n/a
Botswana	R	R	n/a
Brasil	R	R	n/a
Bulgaria	R	R	n/a
Burkina Faso	R	R	n/a
Burundi	R	—	No
Cabo Verde	I	R	No
Camboya	R	—	Sí
Camerún	R	I	No
Canadá	I	R	Sí
República Centroafricana	R	R	n/a
Chad	I	R	No
República Checa	I	R	Sí
Chile	R	R	n/a
China	R	I	Sí
Chipre	R	R	n/a
Colombia	R	—	No
Comoras	I	I	Sí
Congo	R	—	No
República Democrática del Congo	R	R	n/a
Corea, República de	R	R	n/a
Costa Rica	R	R	n/a
Côte d'Ivoire	I	I	No
Croacia	R	R	n/a
Cuba	R	—	Sí
Dinamarca	R	R	n/a

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada con arreglo al seguimiento de la Declaración
	C. 138	C. 182	
Djibouti	I	I	No
Dominica	R	R	n/a
República Dominicana	R	R	n/a
Ecuador	R	R	n/a
Egipto	R	I	Sí
El Salvador	R	R	n/a
Emiratos Arabes Unidos	R	R	n/a
Eritrea	R	I	No
Eslovaquia	R	R	n/a
Eslovenia	R	R	n/a
España	R	R	n/a
Estados Unidos	I	R	Sí
Estonia	I	R	Sí
Etiopía	R	I	Sí
Fiji	I	I	No
Filipinas	R	R	n/a
Finlandia	R	R	n/a
Francia	R	R	n/a
Gabón	I	R	Sí
Gambia	R	R	n/a
Georgia	R	I	Sí
Ghana	I	R	Sí
Granada	I	—	No
Grecia	R	R	n/a
Guatemala	R	R	n/a
Guinea	—	—	No
Guinea-Bissau	—	—	No
Guinea Ecuatorial	R	R	n/a
Guyana	R	R	n/a
Haití	I	I	No
Honduras	R	R	n/a
Hungría	R	R	n/a
India	I	I	Sí
Indonesia	R	R	n/a
Irán, República Islámica del	I	I	Sí
Iraq	R	R	n/a
Irlanda	R	R	n/a
Islandia	R	R	n/a
Islas Salomón	—	—	No

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada con arreglo al seguimiento de la Declaración
	C. 138	C. 182	
Israel	R	I	No
Italia	R	R	n/a
Jamaica	I	I	No
Japón	R	R	n/a
Jordania	R	R	n/a
Kazajstán	R	I	Sí
Kenya	R	R	n/a
Kirguistán	R	—	No
Kiribati	I	I	Sí
Kuwait	R	R	n/a
República Democrática Popular Lao	I	—	No
Lesotho	R	R	n/a
Letonia	I	I	Sí
Líbano	I	R	Sí
Liberia	—	—	No
Jamahiriya Árabe Libia	R	R	n/a
Lituania	R	I	Sí
Luxemburgo	R	R	n/a
Ex República Yugoslava de Macedonia	R	—	No
Madagascar	R	R	n/a
Malasia	R	R	n/a
Malawi	R	R	n/a
Malí	I	R	Sí
Malta	R	R	n/a
Marruecos	R	R	n/a
Mauricio	R	R	n/a
Mauritania	R	R	n/a
México	I	R	Sí
Moldova, República de	R	I	Sí
Mongolia	I	R	No
Mozambique	I	I	Sí
Myanmar	I	I	Sí
Namibia	R	R	n/a
Nepal	R	R	n/a
Nicaragua	R	R	n/a
Níger	R	R	n/a
Nigeria	I	I	No
Noruega	R	R	n/a
Nueva Zelanda	—	R	Sí

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada con arreglo al seguimiento de la Declaración
	C. 138	C. 182	
Omán	I	R	Sí
Países Bajos	R	I	Sí
Pakistán	—	R	Sí
Panamá	R	R	n/a
Papua Nueva Guinea	R	R	n/a
Paraguay	I	R	No
Perú	I	R	Sí
Polonia	R	I	Sí
Portugal	R	R	n/a
Qatar	I	R	Sí
Reino Unido	R	R	n/a
Rumania	R	R	n/a
Rusia, Federación de	R	I	Sí
Rwanda	R	R	n/a
Saint Kitts y Nevis	I	R	No
San Marino	R	R	n/a
San Vicente y las Granadinas	I	R	Sí
Santa Lucía	I	R	Sí
Santo Tomé y Príncipe	I	—	No
Senegal	R	R	n/a
Seychelles	R	R	n/a
Sierra Leona	—	—	No
Singapur	—	R	Sí
República Árabe Siria	R	I	Sí
Somalia	—	—	No
Sri Lanka	R	R	n/a
Sudáfrica	R	R	n/a
Sudán	I	I	Sí
Suecia	R	R	n/a
Suiza	R	R	n/a
Suriname	I	I	Sí
Swazilandia	—	—	No
Tailandia	I	R	Sí
Tanzanía, República Unida de	R	R	n/a
Tayikistán	R	I	No
Togo	R	R	n/a
Trinidad y Tabago	I	I	No
Túnez	R	R	n/a
Turkmenistán	—	—	No

Estados Miembros	Ratificaciones		Memoria anual presentada con arreglo al seguimiento de la Declaración
	C. 138	C. 182	
Turquía	R	R	n/a
Ucrania	R	R	n/a
Uganda	I	R	No
Uruguay	R	R	n/a
Uzbekistán	I	I	No
Venezuela	R	I	No
Viet Nam	—	R	Sí
Yemen	R	R	n/a
Yugoslavia	R	—	No
Zambia	R	R	n/a
Zimbabwe	R	R	n/a

Anexo 3

Lista de países que participan en el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

Los 75 países que participan en el IPEC

	Países que han firmado un MOU ¹	Países y territorios asociados con el IPEC
Africa	Benin, Burkina Faso, Egipto, Ghana, Kenya, Madagascar, Malí, Marruecos, Níger, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Togo, Uganda, República Unida de Tanzania, Zambia	Burundi, Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Etiopía, Gabón, Malawi, Namibia, Rwanda, Zimbabwe
Estados árabes	Jordania, Líbano, Yemen	Faja de Gaza, República Árabe Siria, Ribera Occidental
Asia	Bangladesh, Camboya, Filipinas, India, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Nepal, Mongolia, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia	China, Viet Nam
Europa	Albania, Rumania, Turquía	Bulgaria, Estonia, Georgia, Kirguistán, Federación de Rusia, Ucrania
América Latina y el Caribe	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela	Belice, Colombia, México, Uruguay

¹Memorándum de Entendimiento.

Gobiernos y organizaciones donantes (1992-2001)

	Bienio				
	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Alemania	x	x	x	x	x
Australia		x		x	
Austria				x	
Bélgica	x	x	x	x	x
Canadá			x	x	x
Dinamarca			x	x	x
España		x	x	x	x
Estados Unidos		x	x	x	x
Finlandia				x	x
Francia		x	x	x	x
Hungría					x
Italia			x	x	x
Japón				x	x
Luxemburgo		x			
Noruega		x	x	x	x
Nueva Zelanda					x
Países Bajos				x	x
Polonia				x	x
Reino Unido		x	x	x	x
Suecia				x	x
Suiza				x	
Ayuntamiento de Alcalá de Henares					x
Comisión Europea				x	
Comunidad Autónoma de Madrid				x	x
Confederación de Sindicatos del Japón (JTUC-RENGO)				x	x
Iniciativa Interlocutores Sociales Italianos		x	x	x	

