

EL MOVIMIENTO MUNDIAL CONTRA EL TRABAJO INFANTIL

Avances y dirección futura

Alec Fyfe



**INFORMES
OIT**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN



MINISTERIO DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

**Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones**

RET. 09-2.273

El movimiento mundial
contra el trabajo infantil
Avances y dirección futura

COLECCIÓN INFORMES OIT



Núm. 84

La edición original de esta obra ha sido publicada por la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra) bajo el título: *The worldwide movement against child labour. Progress and Future Directions*. Esta edición española se publica con la autorización de la OIT.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007. Edición española Copyright © Ministerio de Trabajo e Inmigración 2009.

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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, 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.

Esta publicación se edita bajo las condiciones del Acuerdo firmado entre la Oficina Internacional del Trabajo y el Ministerio de Trabajo e Inmigración de España en materia de publicaciones.

Traducción: Marta Cabarcos Traseira



Edita y distribuye:
Ministerio de Trabajo e Inmigración
Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid
Correo electrónico: sgpublic@mtin.es
Internet: www.mtin.es

NIPO: 790-09-074-9
ISBN: 978-84-8417-342-7
Depósito legal: M.

Impresión: Cofás, S. A.
Juan de la Cierva, 58 (Pol. Ind. Prado de Regordoño). 28936 Móstoles (Madrid)

El movimiento mundial contra el trabajo infantil

Avances y dirección futura

Alec Fyfe

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
PRÓLOGO	9
AGRADECIMIENTOS	11
SIGLAS	13
INTRODUCCIÓN	17
Capítulo 1. ORÍGENES DEL MOVIMIENTO MUNDIAL	21
1.1. Las primeras campañas nacionales	22
1.2. El trabajo infantil se convierte en una cuestión internacional.	23
1.3. La cuestión del trabajo infantil alcanza su mayoría de edad	42
Capítulo 2. ACTORES GLOBALES CLAVE	45
2.1. La OIT	46
2.2. Unicef	54
2.3. Unesco	59
2.4. La Organización Mundial de la Salud	60
2.5. El Banco Mundial	61
2.6. Los países donantes	64
2.7. ONGs internacionales	70
2.8. Los movimientos de consumidores	81
2.9. Los medios de comunicación	94
2.10. La comunidad investigadora	97
2.11. Movimientos de jóvenes y niños trabajadores	109
Capítulo 3. UN CONSENSO MUNDIAL CRECIENTE	113
Introducción: pluralismo y el movimiento mundial	113
3.1. Perspectivas divergentes	114
3.2. Fuerzas para la convergencia	116

	<i>Págs.</i>
Capítulo 4. FORTALECER EL MOVIMIENTO MUNDIAL	129
Introducción: todavía queda camino por andar	129
4.1. El papel de liderazgo de la OIT	130
4.2. La movilización de la ONU y otras agencias multilaterales	133
4.3. El papel de los interlocutores sociales de la OIT	134
4.4. Otros actores de la sociedad civil	137
4.5. Resumen	138

Recuadros

1.1. Hitos del movimiento mundial: 1973-2006	44
3.1. Hitos clave y compromisos globales	117

Gráficos

2.1. Aspectos clave del trabajo infantil en los medios de comunicación, 1996-2003	95
2.2. Aspectos clave del trabajo infantil en los medios de comunicación, por mes (1999)	96
2.3. Aspectos clave del trabajo infantil en los medios de comunicación, por mes (2002)	96
2.4. Número de publicaciones relacionadas con el trabajo infantil, 1992-2002	99
2.5. Publicaciones sobre trabajo infantil por región, 1992-2002	99
2.6. Países que más publican sobre trabajo infantil, 1992-2002	100

PRÓLOGO

Para quienes empezaron a trabajar en el problema del trabajo infantil durante la década de 1980, resulta extraordinario ver hasta qué punto se ha avanzado en este tema y los recursos ahora disponibles para combatirlo. Merece la pena detenerse a reflexionar que incluso a finales de aquella década, la OIT disponía sólo de un cargo que se ocupaba de la cuestión del trabajo infantil y, previamente, el trabajo infantil formaba parte de un único departamento que se ocupaba de mujeres, niños y otros trabajadores vulnerables, y sólo había un proyecto en el terreno.

En la actualidad, el IPEC es el programa de cooperación técnica más grande de la OIT, dispone de un presupuesto anual de unos 60 millones de dólares y en él trabajan más de 450 personas, el 90% de ellas sobre el terreno. Veinte años atrás, este nivel de desarrollo habría sido inimaginable.

El crecimiento de IPEC no es sino uno de los factores de una historia mucho más vasta: la aparición de un movimiento mundial contra el trabajo infantil. A finales de la década de 1990, la cuestión del trabajo infantil logró un nivel de atención sin precedentes en la agenda internacional como resultado de la confluencia de intereses por el impacto de una creciente globalización sobre los derechos humanos y, en particular, por los derechos de los niños. El trabajo infantil en el sector de la exportación de mercancías que llegan a las tiendas de los países ricos ayudó a sacar a la luz el problema al que los medios de comunicación dieron, y siguen dando, una gran difusión.

Este informe realiza, por primera vez, un seguimiento de la evolución del movimiento mundial contra el trabajo infantil: hasta dónde hemos llegado y lo que nos queda aún por recorrer para la alcanzar la meta de la eliminación efectiva del trabajo infantil. El ámbito de esta

campaña internacional supone una parte fundamental de la historia intelectual de la OIT. Este informe llega en el momento oportuno, sobre todo en vista del objetivo fijado por el segundo informe global de la OIT (2006) de eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016.

Resulta obvio que este ambicioso objetivo no se alcanzará de la forma habitual. Fortalecer el movimiento internacional —que siempre ha sido una estrategia clave del IPEC— es fundamental para conseguir el proceso acelerado que se precisará durante los próximos años. Esto exigirá un enfoque más abierto y la unión de esfuerzos de todos los actores clave del movimiento mundial: gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil.

Se trata de una aventura muy ambiciosa si reconocemos que buena parte del ímpetu generado a finales de los años noventa, cuando se aprobó el Convenio número 182, parece haberse diluido. Hará falta un esfuerzo suplementario para volver a dar impulso al movimiento mundial.

La OIT no es el líder oficial del movimiento mundial pero sí cumple un importante papel catalizador en cuanto a normas, conocimiento y capacidad de difusión. Sin embargo, la OIT no puede, y no debería, hacerlo todo; debe encontrar más apoyos, a todas las escalas, si se ha de acometer una implacable campaña global contra el trabajo infantil.

Por lo tanto, este informe está destinado, en particular, a todos los actores gubernamentales, intergubernamentales y de la sociedad civil que se dedican a combatir el trabajo infantil. Deseamos que este informe promueva un diálogo más efectivo en torno a una visión, un compromiso y una estrategia en común para conseguir que el trabajo infantil se convierta en historia pasada.

MICHELE JANKANISH
Director
IPEC

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto y la investigación realizada fueron coordinados por Frank Hagemann y Peter Matz. El informe fue redactado por Alec Fyfe. También han contribuido de forma destacada: Nick Beck, Georgia Consoli, Mike Dottridge, Alette van Leur y Furio Rosati.

El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos financió el proyecto (Proyecto INT/02/P53, EE.UU.). Esta publicación no refleja las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, y el hecho de que se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica aprobación alguna del Gobierno de los Estados Unidos.

SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ADB	Banco Asiático de Desarrollo.
AIN	Año Internacional del Niño.
AIPLT	Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores.
APEC	Fondo de Cooperación Asia-Pacífico.
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo.
CIOLS	Confederación Sindical de Organizaciones Sindicales Libres.
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo.
CLC	<i>Child Labour Coalition</i> (Coalición para la eliminación del trabajo infantil).
CMY	Confederación Mundial del Trabajo.
CWA	<i>Child Workers in Asia</i> (Niños Trabajadores en Asia).
DCI	<i>Defense for Children International</i> (ONG para defender los derechos infantiles).
ECPAT	<i>End Child Prostitution in Asian Tourism</i> (Fin a la prostitución infantil en el turismo asiático).
EPT	Educación Para Todos.

ETI	Iniciativa por el Comercio Ético.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FIFA	Federación Internacional de la Asociación de Fútbol.
FLO	Organización responsable de la Definición y Certificación de los Estándares del Comercio Justo.
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
IDS	Instituto de Estudios de Desarrollo.
IED	Inversión extranjera directa.
IFI	Instituciones financieras internacionales.
Interpol	Organización Internacional de Policía Criminal.
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
IWGCL	Grupo de Trabajo Internacional sobre el Trabajo Infantil.
ISPCAN	Sociedad Internacional para la Prevención del Abuso y la Negligencia contra los Niños.
LO	Confederación de Sindicatos.
MANUD	Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
MAS	Ministerio de Asuntos Exteriores.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
MNMMR	Movimiento Nacional de los Niños y Niñas de la Calle.
MNNATSOP	Movimiento Nacional de Niños y Adolescentes Trabajadores Organizados de Perú.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OIE	Organización Internacional de Empleadores.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud.

ONG	Organización no gubernamental.
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA.
PDD	Programas de Duración Determinada.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
RIT	Revista Internacional del Trabajo.
SACCS	<i>South Asian Coalition of Child Servitude</i> (Coalición asiática sobre servidumbre infantil).
SCREAM	Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación.
SIMPOC	Programa de Información Estadística y de Seguimiento en materia de Trabajo Infantil.
SUMAPI	Asociación y vinculación de los trabajadores del servicio doméstico de Filipinas.
TUC	Congreso de Sindicatos Británicos.
UFCW	Unión de Trabajadores de la Alimentación y el Comercio.
UFW	<i>United Farm Workers</i> (Trabajadores agrícolas unidos).
UCW	Entendiendo el Trabajo de los Niños.
UITA	Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabacos y Afines.
UNCT	Equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países.
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
USDOL	Departamento de Trabajo de Estados Unidos.
WFSGI	Federación Mundial de la Industria de Artículos Deportivos.

INTRODUCCIÓN

Este estudio proporciona el primer análisis sistemático del movimiento mundial contra el trabajo infantil.

Aunque se comenzó a hablar del trabajo infantil a escala internacional en el decenio de 1860, no fue hasta la década de 1980, más de un siglo después, cuando el movimiento mundial comenzó a tomar forma. Luego, en la segunda mitad del decenio de 1990, el trabajo infantil obtuvo niveles de atención internacional sin precedentes.

Sin embargo, mantener ese ímpetu ha resultado ser todo un reto.

Objeto clave del estudio. Este informe expone que tanto el marco de políticas como el intelectual que articuló la OIT por primera vez en los años ochenta siguen siendo un importante punto de partida para desarrollar un esfuerzo global más coherente y sostenible contra el trabajo infantil. Con todo, es necesaria una revisión y una aplicación más certera. Un objetivo clave de este estudio es identificar cómo el movimiento mundial puede obtener el impulso necesario para ejercer un impacto sostenible sobre el problema del trabajo infantil.

Dimensiones del problema del trabajo infantil. Según nuevas estimaciones de la OIT publicadas en 2006, en el año 2004 había 218 millones de niños trabajadores de 5 a 17 años de edad, de los cuales 126 millones realizaban trabajos peligrosos, lo que representa la mayor parte de las peores formas de trabajo infantil. La mayoría de los niños trabajadores (el 69%) trabaja en la agricultura, en comparación con sólo el 9% que trabaja en la industria. La región de Asia y el Pacífico presenta el mayor número de niños trabajadores: 122 millones en total, seguida por África al sur del Sahara (49,3 millones) y América Latina y el Caribe (5,7 millones). Sin embargo, por primera vez

la OIT también ha detectado una tendencia positiva; entre los años 2000 y 2004, se ha reducido en 20 millones el grupo de niños trabajadores de 5 a 14 años y, además, han disminuido los trabajos peligrosos. En general, América Latina y el Caribe han protagonizado el descenso más acusado del trabajo infantil¹. Aunque estos avances son positivos, el problema del trabajo infantil persiste a gran escala.

Qué es y qué no es el movimiento. Para hablar de la evolución del movimiento mundial, de dónde procede y qué debe alcanzar, en primer lugar es importante establecer cómo se utiliza este concepto en el presente estudio.

La noción de «movimiento» es tan común en la actualidad —ya que se aplica a todo, desde la campañas antitabaco a las que reclaman la paz— que el concepto corre el peligro tanto de ser devaluado como de desorientar. En pocas palabras, a efectos de este informe:

- Un movimiento es un grupo de personas que trabaja conjuntamente para alcanzar un objetivo determinado.
- Aunque los movimientos se diferencian en su ámbito, representan un grupo de intereses cuyo propósito es provocar el cambio.
- Son el resultado de acercamientos más o menos espontáneos de individuos y grupos cuyas relaciones no se definen por reglas y procedimientos, pero sí comparten una misma preocupación y objetivos comunes.
- En un entorno de informalidad, los movimientos tienen una estructura fluida y muestran una mezcla de organización y espontaneidad.
- Suelen estar compuestos por una o más organizaciones que proporcionan identidad, liderazgo y coordinación, pero las fronteras del movimiento no suelen limitarse a dichas organizaciones.
- Los movimientos varían en duración y, a lo largo de su existencia, tienden a experimentar ciertos cambios; así, la función de liderazgo tiende a evolucionar, los miembros aumentan y los objetivos varían.

Breve historia del movimiento mundial. El movimiento mundial contra el trabajo infantil tiene origen en los movimientos nacionales que surgieron en las primeras naciones industriales a principios del

¹ F. Hagemann, Y. Diallo, A. Etienne y F. Mehran, *Global child labour trends 2000 to 2004*, pp. 7-17. Ginebra, OIT, abril de 2006.

siglo XIX. En Gran Bretaña, Alemania y los Estados Unidos se formaron alianzas para hacer campaña contra los abusos del trabajo infantil. A partir de 1860, el movimiento obrero llevó la cuestión del trabajo infantil a la escena internacional y se aseguró de que se convirtiese en el eje vertebrador de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuando se creó en 1919.

Durante los primeros sesenta años de existencia, el trabajo de la OIT no desembocó en la creación de un nuevo movimiento internacional contra el trabajo infantil. Aún no representaba un objetivo consciente y el establecimiento de normas, que es la labor principal de la OIT, tuvo un impacto relativamente pequeño con respecto al trabajo infantil.

Un movimiento como tal surgió, en primer lugar, en la década de 1980, cuando comenzó a desarrollarse a todos los niveles una respuesta más amplia a la situación del trabajo infantil. Así, nuevos actores, sobre todo organizaciones no gubernamentales (ONGs), comenzaron a trabajar con la OIT. Y con dichas organizaciones llegaron nuevas perspectivas. Por vez primera, se convirtió en una verdadera posibilidad la creación de una amplia alianza a todos los niveles: local, nacional, regional y mundial.

Este movimiento creciente no comenzó a ganar ímpetu hasta mediados del decenio de 1990. La convergencia de las preocupaciones por los derechos humanos, que incluían los derechos de los niños, con respuestas a una globalización intensificada, situó al trabajo infantil en el centro de la agenda internacional, dando lugar a un nivel de atención sin precedentes. Ciertos indicadores señalan este resurgimiento del movimiento mundial:

- Se produjo una explosión de la literatura académica sobre el trabajo infantil y un aumento del interés de los medios de comunicación por la cuestión.
- Además de la OIT, otras instituciones internacionales empezaron a trabajar en este campo con mayor intensidad, en particular: Unicef, el Banco Mundial y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.
- El movimiento mundial también se asentó por el compromiso de miles de personas y grupos, como parte de una respuesta dinámica de la sociedad civil.
- Asimismo, el trabajo infantil se convirtió en foco de atención de grupos de consumidores y del creciente movimiento de responsabilidad social corporativa.

- Por último, resultó de vital importancia que los gobiernos del Norte y del Sur abandonaran la apatía y la negación para comprometerse con el problema, incluso a través de la movilización de recursos.

El movimiento mundial en la actualidad. ¿Cuál es la naturaleza del movimiento mundial contra el trabajo infantil en la actualidad? No es una empresa burocrática y de gestión descendente dirigida por la OIT. Tampoco es un movimiento de activismo político de calle. Constituye una constelación abierta de individuos, grupos, organizaciones y gobiernos que se centran y se comprometen con la eliminación del trabajo infantil. Forma parte de un gran movimiento mundial a favor de los niños. Aunque dicho movimiento carece de un líder formal, la OIT desempeña un papel aglutinador y ofrece liderazgo de las políticas a través de sus normas. Asimismo, la OIT tiene el programa de cooperación técnica más amplio centrado en este asunto.

Retos futuros. El reto para el nuevo milenio es convertir el reciente resurgir del interés internacional por el problema del trabajo infantil en un esfuerzo efectivo, coherente y sostenible en nombre de los niños trabajadores.

Este informe se centra en las acciones internacionales. Con ello no se pretende decir que la acción nacional no tenga importancia, al contrario. Este enfoque refleja el hecho de que el mayor déficit en términos de compromiso y coherencia está en el ámbito internacional. Lo que aún falta es un clima y una estructura internacionales conducentes a impulsar la acción en nombre de los niños trabajadores y sus familias a escala local y nacional, que es donde más importa.

Sin duda, la relación entre el nivel nacional y el internacional del movimiento mundial funciona de forma bidireccional, es decir, la acción a escala nacional conforma la política y acción internacional que, a su vez, apoya los esfuerzos nacionales contra el trabajo infantil. Los niveles del movimiento interactúan entre sí y deberían reforzarse mutuamente.

Sin embargo, el funcionamiento del proceso está lejos de ser óptimo, como ilustra este informe.

Organización del informe. Los Capítulos 1 y 2 describen la evolución del movimiento mundial y se centran en los últimos 25 años, incluyendo el papel de los actores globales clave. Basándose en esta descripción histórica, el Capítulo 3 explora las principales áreas de divergencia y convergencia dentro del movimiento mundial. Por su parte, el Capítulo 4 identifica los principales retos y oportunidades que ha de afrontar el movimiento mundial y resume el papel de los actores globales clave.

Capítulo 1

ORÍGENES DEL MOVIMIENTO MUNDIAL

INTRODUCCIÓN

Es importante comprender ciertos asuntos actuales en el contexto de sus raíces históricas. Este capítulo explora los orígenes del movimiento mundial.

El trabajo infantil se convirtió en un asunto de interés internacional en el decenio de 1860, unas tres décadas después de que surgieran las primeras campañas nacionales en las nuevas naciones industriales. Una campaña internacional para la abolición del trabajo infantil (apoyada por el movimiento obrero, principalmente) desembocó en la fundación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 y en las primeras normas internacionales para combatir el problema.

Tras mantenerse casi en la sombra durante 60 años, en la década de los ochenta, el trabajo infantil resurge en la escena internacional, que es cuando el movimiento mundial contemporáneo empieza a emerger en realidad. Aunque se hicieron avances importantes en esa década, sobre todo en cuanto a la definición de un marco de política mundial, el movimiento no consiguió despegar de forma continuada. De hecho, la década de 1980 representa una oportunidad perdida en la campaña contra el trabajo infantil. El interés internacional por el trabajo infantil alcanzó su madurez sólo a finales de los años noventa, cuando la cuestión del trabajo infantil en el comercio internacional se cruzó con un interés renacido por los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos de los niños.

1.1. LAS PRIMERAS CAMPAÑAS NACIONALES

La educación obligatoria y el declive del trabajo infantil. En torno a 1900, el uso extensivo del trabajo infantil comenzó a decaer significativamente en las primeras nacionales industriales. Esta caída había empezado a mediados del siglo XIX con los niños más pequeños para luego ir aumentando de edad. Asimismo, el declive del trabajo infantil se produjo paralelamente con los esfuerzos por alcanzar la educación obligatoria. El período 1870-1914 fue una época de educación masiva en Europa, Japón y los Estados Unidos.

Estos cambios no se produjeron de forma espontánea. La legislación sobre el trabajo infantil y la educación universal fueron rechazadas, en gran medida, durante bastante tiempo. Así lo demuestra la experiencia de Gran Bretaña, donde el trabajo infantil y la industrialización se convirtieron, por vez primera, en una cuestión de debate público.

Cambio del concepto de la infancia. Antes de finales del siglo XVIII, no se cuestionaba el trabajo infantil. Es más, durante la primera etapa de la revolución industrial en Gran Bretaña, se percibía que el problema principal suponía que no había el trabajo suficiente para los niños, no que hubiera demasiado. En consecuencia, se creyó que un aumento de la demanda del trabajo infantil era un símbolo del desarrollo industrial¹. Entonces, en las décadas de 1830 y 1840, se empezó a cuestionar el trabajo infantil como reacción al concepto cambiante de la infancia y a las actividades extraparlamentarias de los grupos de presión, como el emergente movimiento obrero.

En Gran Bretaña, una serie de actores consiguió a través de diversos medios que la cuestión del trabajo infantil ocupase un lugar en la agenda nacional. La nueva campaña contra el trabajo infantil se aprovechó de la experiencia del movimiento abolicionista hasta el punto de describir a los niños como «esclavos». Esto hacía referencia a un punto de vista creciente según el cuál los niños eran personas cuyos derechos había que proteger. La campaña contra el trabajo infantil incluyó a reformistas sociales como lord Shaftesbury, junto a propietarios de fábricas ilustrados y al creciente movimiento obrero. Personajes conocidos como el escritor Charles Dickens, el «defensor de los niños» de la Inglaterra victoriana, presentaban las condiciones laborales de las fábricas en forma de

¹ H. Cunningham, «The rights of the child and the wrongs of child labour: An historical perspective», en K. Lieten y B. White (eds.), *Trabajo infantil: Policy options*, págs. 41-42. Amsterdam, Aksant, 2001.

ficción, consiguiendo así que la masiva audiencia nacional se identificasen con la situación².

La primera ley para la protección de los niños. Toda esta inquietud provocó una investigación pública de las condiciones de trabajo en las fábricas cuyo resultado fue que en 1833 se aprobó la primera ley dirigida a proteger a los niños en el lugar de trabajo y a ofrecer educación a tiempo parcial. Para hacer cumplir la ley, se creó un cuerpo de inspectores. La Ley de Fábricas de 1833 fue un hito histórico; prohibió el trabajo a los menores de nueve años y lo restringió a ocho horas diarias para los menos de 14 años. También abrió el camino hacia la financiación estatal de la educación.

La expansión de la industrialización, correlativa al crecimiento de la educación obligatoria y el interés por los derechos de los niños. Hasta mediados del siglo XIX, las discusiones sobre trabajo infantil y el capitalismo se centraban en Gran Bretaña, la primera nación industrializada. Pero a medida que otros países también se industrializaban, surgían y se fortalecían otras respuestas nacionales al trabajo infantil. Francia aprobó en 1874 una ley que estableció en 12 años la edad mínima. Prusia hizo lo mismo en 1878. Mientras tanto, se asentaba el movimiento por la educación obligatoria, que empezó en Alemania, y, en los últimos 25 años del siglo, ocasionó un impacto significativo en la transición de los niños desde la fuerza de trabajo a las aulas. Fue la época de la escuela primaria. A principios del siglo XX, la educación obligatoria se había asentado y dejó de ser cuestionada.

Al mismo tiempo, la creencia de que los niños no tendrían trabajo suficiente se transformó y dio paso a otra idea; el derecho a no trabajar tenía que ser protegido por el Estado. A finales del siglo XIX, por primera vez los niños ocuparon un lugar central en la agenda política de la nación-estado moderna.

1.2. EL TRABAJO INFANTIL SE CONVIERTE EN UNA CUESTIÓN INTERNACIONAL

La internacionalización del trabajo organizado conlleva a la internacionalización del debate sobre el trabajo infantil. Durante la segunda parte del siglo XIX, las discusiones sobre el trabajo infantil saltaron a la esfera internacional, donde aún permanecen.

² A. Fyfe, *Child labour*, pág. 142. Cambridge, Polity Press, 1989.

¿Cómo sucedió esta transición? La rápida expansión del movimiento sindical empezó a forjar vínculos internacionales. El primer ejemplo importante de este nuevo espíritu internacional fue la International Workingmen's Association, la Primera Internacional de Karl Marx (1864-1872). Fundada en Londres, la Primera Internacional contaba con representación de Bélgica, Francia, Alemania y Suiza, y se convirtió en un vehículo de promoción de las demandas de mejoras de las condiciones sociales y de trabajo del resurgido movimiento obrero.

La primera discusión internacional sobre el trabajo infantil tuvo lugar durante el congreso inicial de la Internacional, que se celebró en Ginebra en septiembre de 1866. El diálogo implicó a los delegados de Francia y la parte francófona de Suiza, que envió a 33 de los 60 participantes. Marx no asistió pero proporcionó al Consejo General un resumen detallado sobre cuestiones sociales que seguramente concitarían un rápido acuerdo. Se consideró que el trabajo infantil sería una de esas cuestiones. No hubo oposición alguna a la opinión de Marx con respecto a que el trabajo infantil era «una tendencia legítima, acertada y de progreso aunque distorsionada a causa del capital³». Marx creía que no debería trabajar ningún niño menor de nueve años. Al resto los dividía en tres grupos: 9-12, 13-15, y 15-17 años, y sugería que se les debería permitir trabajar dos, tres y seis horas diarias, respectivamente.

Marx apoyaba la educación a tiempo parcial y era escéptico con respecto al papel del Estado en la educación (pensaba en el ejemplo de Prusia). Sin embargo, el segundo congreso de la Internacional, que se celebró en Lausana en 1867, aprobó una resolución sobre la responsabilidad del Estado en la educación general. El cuarto congreso, celebrado en Basilea, pidió la educación obligatoria. Aunque reconocía que esta medida impediría que los niños trabajasen, el congreso concluyó que: «no se reducirán los salarios y la gente tendrá que acostumbrarse»⁴.

En aquel momento existía un creciente, y no desconectado, debate sobre las normas internacionales del trabajo, que discurría en paralelo con el discurso socialista sobre el trabajo infantil y la educación. La Internacional tenía su origen en la inestabilidad política de las décadas centrales del siglo, sobre todo, en el extendido temor, tras la Comuna de París de 1871, a las masas descontentas. El reformismo antisocialista, unido a los intereses por un entorno igualitario en la competencia del comercio internacional, abrazó el trabajo infantil como una cuestión relativamente poco controvertida (es decir, no política).

³ Citado en: S. Padover (ed.), *Karl Marx on education, women and children*, pág. 91. Nueva York, McGraw-Hill, 1975.

⁴ *Ibidem*, pág. 33.

Primeros intentos de obtener una legislación internacional sobre trabajo infantil. Quizás no sea de extrañar que el aniversario del centenario de la Revolución Francesa ofreció el impulso necesario para organizar una reunión internacional sobre las normas de trabajo. Antes de que se celebrase dicha conferencia en Berna, Alemania tomó la iniciativa y en marzo de 1890 organizó una reunión en Berlín. La Conferencia de Berlín, a la que asistieron 12 países europeos, decidió establecer una edad mínima para trabajar fijada en 12 años. Diez años más tarde, se creó la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (AIPLT), que estableció su sede en Basilea y fue precursora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En septiembre de 1913, la Conferencia de Berna de la AIPLT redactó el borrador del primer convenio internacional sobre el trabajo infantil, en el que se prohibía el trabajo nocturno, pero no se llegó a aplicar ya que la guerra estallaría al año siguiente.

Nacimiento de la OIT. A pesar de las hostilidades, las ideas relativas a las normas internacionales del trabajo siguieron avanzando, sobre todo por el apoyo de la Federación Estadounidense del Trabajo, que demandó que se incorporase un capítulo sobre el trabajo en el Tratado de Paz de París. En 1919, una Comisión tripartita de Legislación Internacional del Trabajo, presidida por el líder estadounidense Samuel Gompers, redactó un Carta del Trabajo con nueve principios (el número seis hacía referencia a la abolición del trabajo infantil), que se incorporó a la versión final del Tratado de Versalles en 1919. El Tratado también fue el punto de partida de la OIT.

El trabajo infantil y la OIT: 1919-1979

Nuevas normas internacionales. Desde su nacimiento, la OIT actuó a modo de foro internacional de discusión sobre el trabajo infantil. El artículo 427 del Tratado de Versalles estableció como uno de los objetivos principales de la OIT: «La supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias que les permitan continuar su educación y asegurar su desarrollo físico». Muy pronto la OIT inició su trabajo de definición de normas en este sentido y celebró su primera conferencia en Washington D.C. a finales de 1919, que contó con la presencia de 40 países. Así, ésta fue la primera reunión internacional en la que se debatió y aprobó una norma internacional sobre el trabajo infantil. El Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919, (núm. 5) fija en 14 años la edad mínima de empleo en la industria. En 1920, se adoptó esa edad para el

trabajo marítimo y en 1921 se aplicó la misma norma en la agricultura y se mencionó una conexión explícita con la educación obligatoria⁵. En 1931, el nivel de ratificación de estos convenios era superior al de cualquier otro tipo de normas. Además de las normas sobre la edad mínima, la explotación de los niños a través de la servidumbre por deudas y otras «formas contemporáneas de esclavitud», como la prostitución infantil, se examinaron en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), que sería ampliamente ratificado en los siguientes años.

Un movimiento más europeo que mundial. ¿Reflejaba esta actividad de establecimiento de normas un movimiento mundial contra el trabajo infantil en el período de entreguerras? En realidad, los Estados miembros que ratificaron estos convenios eran casi exclusivamente europeos (los EE.UU. no se adhirieron a la OIT hasta 1934), y para muchos de ellos, la ratificación no significaba más que un mero reconocimiento de que su legislación nacional sobre el trabajo infantil se ajustaba al convenio. Grandes áreas del mundo, y del problema del trabajo infantil, permanecieron ajenas a estos avances.

Durante las siguientes décadas, la OIT siguió aplicando un enfoque pragmático y cauteloso. El trabajo nocturno de los niños se reguló en los Convenios de 1946 y 1948. La edad mínima, excepto para empresas familiares, se aumentó a los 15 años y, en 1945, una resolución reclamaba que todos los gobiernos se fijasen como objetivo una edad mínima de 16 años, una meta que aún queda lejos de alcanzarse en la actualidad.

Además del trabajo de definición de normas, a principios de los años cuarenta, se produjo en todo el mundo una breve oleada investigadora que sacó a la luz publicaciones sobre el trabajo infantil en las Dependencias británicas, Honduras británica, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, si bien no se dieron a conocer como parte de una campaña. Sin duda, en las décadas de 1930 y 1940, la OIT tenía que hacer frente a otros problemas de mayor calado, como la admisión de los EE.UU., o que la propia existencia de la organización se pusiese en entredicho durante la II Guerra Mundial. En un aspecto más técnico, la cuestión de la jornada laboral de ocho horas era mucho más controvertida y significativa que el trabajo infantil para los países que constituían la OIT⁶.

Factores tendentes a limitar el interés sólo al sector formal en Europa y América del Norte. La OIT podría haber hecho progresos en el ámbito del trabajo infantil pero el interés se centraba en las industrias en las que los trabajadores estaban sindicados y donde existía competen-

⁵ Convenio sobre la edad mínima, 1921 (núm. 10).

⁶ H. Cunningham, *op. cit.*, en K. Lieten y B. White (eds.), pág. 21, 2001.

cia internacional; podríamos añadir que se trataba de ámbitos en los que el trabajo infantil sería visible. Esto significa que, hasta cierto punto, se ignoraba la economía informal y, también, que se reforzaba el interés geográfico en Europa y América del Norte.

El interés internacional se sigue limitando a la educación. En las décadas de 1950 y 1960, el interés internacional por los niños se centra principalmente en la educación. Esto quedó reflejado en un artículo de 1951 publicado en la *Revista Internacional del Trabajo* (RIT), a resultas de una iniciativa de la Unesco sobre la educación obligatoria y el trabajo infantil⁷. La necesidad de armonizar la edad de finalización de la escolarización obligatoria con la edad mínima para trabajar fue reconociéndose cada vez más como una importante cuestión de políticas, si bien únicamente en los países industrializados.

Una nueva conexión entre el trabajo infantil y los derechos de los niños. El discurso sobre los niños se volvió paulatinamente hacia la conexión entre el trabajo infantil y los derechos de los niños, que había sido un asunto fundamental entre finales del siglo XIX y principios del XX. Ejemplo de ello es la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de la ONU, de 1956, que se redactó teniendo en cuenta la Convención sobre la esclavitud de 1926 al incluir las «instituciones y prácticas análogas a la esclavitud» a las que podrían sucumbir los niños. A principios de los años cincuenta se realizó una serie de estudios preparatorios sobre este asunto en relación con los niños. Así, el apartado d) del artículo 1 de la Convención incluyó la siguiente prohibición: «Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de 18 años... es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de explotar al niño, al joven o a su trabajo». Aquí se incluye la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso⁸.

El resurgir del interés internacional por el trabajo infantil

Desde el punto de vista del trabajo infantil, los años 1979-1992 conforman una cierta unidad; podríamos verlos como «los duraderos

⁷ Véase «Child labour in relation to compulsory education», en *Revista Internacional del Trabajo* (64). Ginebra, OIT, noviembre-diciembre de 1951.

⁸ Desde los años veinte, persistía la confusión sobre el papel que habrían de desempeñar la Liga de Naciones y la ONU sobre la esclavitud (infantil), así como la OIT al abordar el trabajo infantil. Este déficit de atención relativo a una de las peores formas de trabajo infantil persistió hasta 1999-2000.

años ochenta». Este período representó una oportunidad perdida para lanzar una campaña mundial sostenible contra el trabajo infantil. Había muchos elementos ya disponibles. En 1973, la OIT adoptó una nueva y amplia norma: el Convenio núm. 138. Después, 1979 fue declarado el Año Internacional del Niño (AIN), que estimuló un renacido interés internacional por el trabajo infantil y propulsó las negociaciones para una Declaración de los Derechos del Niño de la ONU. Un informe de la ONU de 1982 y un seminario de seguimiento en 1985 se dedicaron al trabajo infantil. Sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONGs), al igual que los medios de comunicación, también hicieron propio este asunto. Al mismo tiempo, se produjo un nuevo interés académico en el problema. Por último, en 1990 la Cumbre Mundial a favor de la Infancia concitó un nivel de atención sin precedentes por lo que respecta al bienestar de los niños.

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

La adopción del Convenio sobre la edad mínima de la OIT en 1973 marca el preludio de este decenio.

El Convenio revisó los convenios específicos a la industria adoptados después de 1919, es decir, los reemplazaba una vez ratificado el nuevo instrumento. El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que surgió de la iniciativa personal del Director General Wilfred Jenks⁹, supone un importante avance sobre el aumento de la edad mínima para el empleo en los países desarrollados, pasando de 14 años (aceptada durante la primera lectura de 1972) a 15 años, o a la edad en la que concluyese la escolarización obligatoria (la que fuese más elevada), aceptada en 1973. Este año constituye también un hito histórico puesto que marcó el fin del auge posterior a la guerra, así como el inicio de una nueva e intensa tendencia hacia la globalización. A pesar de los controvertidos debates sobre el Convenio núm. 138 que tuvieron lugar en las conferencias de la OIT, su adopción no supuso un trampolín de lanzamiento para una campaña mundial.

El Año Internacional del Niño, 1979

En 1976, la Asamblea General declaró que 1979 sería el Año Internacional del Niño (AIN). El objetivo general era promover el bienestar

⁹ La intención de Wilfred Jenks era consolidar las normas relativas a la edad mínima y presentar una norma que adoptasen los países en desarrollo.

de los niños, llamar la atención sobre las necesidades especiales de la infancia y fomentar las acciones nacionales en este sentido, sobre todo referidas a los menos privilegiados y a los niños trabajadores. Fue en este año cuando la atención internacional se volvió a centrar en el problema del trabajo infantil. El AIN sirvió de estímulo tanto para las agencias internacionales como para los actores de la sociedad civil.

La OIT respondió a la oportunidad que supuso este año haciendo un esfuerzo especial por promocionar el Convenio núm. 138, que en 1976 había sido ratificado por sólo 13 países. El primer paso de la OIT fue pedir a los Estados miembros que les informasen antes del 31 de julio de 1978 sobre los esfuerzos que habían realizado y que incluyesen las dificultades encontradas para la implantación del Convenio. Sin embargo, la respuesta de 58 de los Estados miembros de la OIT no presentó una instantánea completa o precisa sobre la implantación de las nuevas normas. Por ello, se solicitaron informes a los gobiernos de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, que habría de facilitar la realización de un estudio general por parte del Comité de Expertos.

En su Declaración sobre el AIN¹⁰, el Director General admitió que el trabajo infantil seguía siendo un problema preocupante y extendido en muchas partes del mundo donde la pobreza y la tradición impedían su eliminación. Asimismo, el Director General afirmó que el AIN debería ofrecer una oportunidad a los participantes de todo el mundo para evaluar la situación de los niños trabajadores y fortalecer los programas de acción en este sentido. La Resolución¹¹ adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en junio de 1979 parece extraordinariamente contemporánea y pedía, entre otras cosas, lo siguiente:

- esfuerzos renovados para implantar las normas apropiadas de la OIT;
- la introducción de la educación obligatoria;
- una inspección de trabajo más eficaz;
- campañas de sensibilización pública;
- el desarrollo de la solidaridad y la cooperación internacionales con los países en desarrollo; y

¹⁰ Declaración aprobada por el Consejo de Administración de la OIT en su 209.ª sesión, febrero-marzo de 1979.

¹¹ Resolución sobre el Año Internacional del Niño y la eliminación progresiva del trabajo de los niños y las medidas de transición.

- esfuerzos para establecer un orden económico internacional nuevo y más justo para responder más eficazmente a la necesidad de una mejor protección de los niños.

También se hacía una petición adicional para que se reforzase la acción de la OIT contra el trabajo infantil con la realización de estudios objetivos sobre la situación del trabajo infantil y las prácticas para su eliminación, y para que se preparase una revisión global de los instrumentos pertinentes de la OIT. Al mismo tiempo, como contribución al AIN, la OIT sacó a la luz una publicación destinada a un público general. *Children at work* fue el resultado de 15 estudios nacionales¹². Sin embargo, este momento fundamental de difusión a un público más amplio se vio limitado por una escasez de datos fiables.

En octubre de 1979, la OIT organizó una reunión más técnica de científicos sociales, que cubrían un abanico de disciplinas e instituciones, con objeto de considerar los principales problemas analíticos y de políticas. En concreto, los estudios exploraron el uso de metodologías alternativas de investigación de temas relacionados con el trabajo infantil. El resultado de estas discusiones, *Child work, poverty and underdevelopment* (1981), se centró en los elementos determinantes y en las consecuencias del trabajo infantil, en conceptos ambiguos y en las técnicas de investigación de un análisis empírico¹³. Una vez más, esto constituyó un momento fundamental, no sólo con respecto al trabajo de la OIT sino también en el reconocimiento de que el trabajo infantil era un ámbito que podía y debía someterse a un análisis académico riguroso. A pesar de todo, es revelador que esta importante actividad de la OIT fuese financiada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), una indicación de la limitación de recursos destinados a las actividades relativas al trabajo infantil que afrontaba en aquel momento la OIT. En 1981, el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, Reino Unido, realizó un ejercicio similar¹⁴.

La encuesta general del Comité de Expertos, basada en las respuestas de más de 100 gobiernos, también es de 1981 y se debatió en junio durante la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). El informe recomendaba que se implantasen programas piloto en áreas de una alta incidencia del trabajo infantil para probar distintas estrategias de eli-

¹² E. Mendelievich (ed.), *Children at work (Niños que trabajan)*. Ginebra, OIT, 1979.

¹³ G. Rogers y G. Standing, *Child work, poverty and underdevelopment*. Ginebra, OIT, 1981.

¹⁴ Las actas fueron editadas por Ben White y publicadas en: *Development and Change*, vol. 13, n.º 4, 1982.

minación. De hecho, a causa de las limitaciones de recursos, la OIT no aplicaría esta propuesta hasta 1989.

La memoria del Director General, 1983

Más de 60 años después de la adopción del primer instrumento sobre el trabajo infantil, la Memoria del Director General a la 69.^a CIT (1983) trató de ofrecer una revisión global completa sobre el trabajo infantil. La memoria dejaba claro que, a pesar de los asombrosos avances conseguidos, el trabajo infantil seguía siendo un fenómeno mundial, extendido y, quizás, creciente. La OIT estimaba que había unos 50 millones de niños en el mundo económicamente activos, una estimación muy rudimentaria que se apoyaba en las encuestas sobre la fuerza de trabajo. La memoria continuaba definiendo el abuso del trabajo infantil en el contexto de los derechos de los niños y de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, adoptada hacía poco (1980), y que demandaba expresamente un esfuerzo para eliminar el trabajo infantil.

La memoria definía un marco de políticas que, una vez más, parece contemporáneo. Así, se afirmaba que el trabajo infantil no podía afrontarse de manera aislada y que su reducción precisaría de medidas tanto directas como indirectas. Las políticas cuyo objetivo específico no fueran enfrentarse al trabajo infantil, en concreto, programas de empleo y políticas macroeconómicas, la emancipación de la mujer y la expansión de la educación, podrían ocasionar un impacto mayor que las medidas directas. Es más, la acción prioritaria a escala nacional e internacional debería centrarse en las peores formas de explotación y en las condiciones de trabajo peligrosas, que ni se pueden justificar por la pobreza ni se puede permitir que existan hasta que ésta se erradique por completo.

Según la memoria, una restricción importante para desarrollar programas de acción era la falta de información acerca de qué medidas eran efectivas. Se sugería que la investigación debía integrarse con las actividades de cooperación técnica. Asimismo, se precisaba hacer un mayor hincapié en los programas piloto y en la difusión de experiencias entre los países. Además, también eran necesarios más esfuerzos para promover la sensibilización pública en general, un primer paso importante hacia el reconocimiento del problema del trabajo infantil.

La memoria fue, quizás, el primer documento en proponer que podría resultar muy beneficioso el establecimiento de una colaboración más estrecha entre las distintas agencias de la ONU. Habida cuenta de su multidimensionalidad, la mejor forma de abordar el trabajo infantil

sería aplicando «toda la intensidad» de las agencias apropiadas, es decir, la OIT, la OMS, Unicef, Unesco y la FAO. Son muchas las áreas que podrían funcionar a modo de sólida base de colaboración entre agencias y programas conjuntos, entre ellas, alivio de la pobreza, educación y formación, salud, nutrición y difusión de los derechos de los niños.

Por último, la memoria reconocía que se necesitaban numerosos recursos para obtener una pequeña mejora del problema del trabajo infantil. En consecuencia, hacía falta un esfuerzo especial tanto para movilizar recursos como para ahorrarlos. La memoria concluía con un llamamiento a la solidaridad y el compromiso mundiales para proteger a los niños, con el fin último de abolir el trabajo infantil.

A pesar de la especial atención que concitó el problema a principios del decenio, el trabajo infantil desapareció de las cuestiones de interés internacional y se mantuvo en un relativo segundo plano dentro de la OIT durante el resto de la década de 1980. A pesar de ello, la OIT organizó una serie de talleres regionales tripartitos que empezaron en Asia en 1986 y luego se celebraron en África en 1989. En 1991, una reunión regional de Asia trató sobre la educación y el cumplimiento de la legislación.

En 1988, la OIT publicó *Combating child labour*, que, hasta cierto punto, es una mezcla de sus dos publicaciones previas sobre este tema, y una recopilación de seguimiento de la respuesta global emergente al trabajo infantil¹⁵. Por último, en 1989, los recursos proporcionados por el gobierno de los Países Bajos permitieron iniciar el primer proyecto de cooperación técnica de la OIT relativo al trabajo infantil: el proyecto Smokey Mountain en Manila, Filipinas¹⁶.

La Liga contra la Esclavitud

Los avances experimentados por la OIT en el decenio de 1980 se enmarcan dentro de un contexto más amplio que implica a otros actores internacionales. En concreto, es importante mencionar el papel que han desempeñado ONGs como la Liga contra la Esclavitud para la Protección de los Derechos del Hombre.

¹⁵ A. Bequle y J. Boyden, *Combating child labour*, Ginebra, OIT, 1988; y OIT, «The emerging response to child labour» en *Conditions of Work Digest*, vol. 7/1, Ginebra, OIT, 1988.

¹⁶ Véase S. Gunn y Z. Ostos, «Dilemmas in tackling child labour: The case of scavenger children in the Philippines», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131, n.º 6, págs. 629-646. Ginebra, OIT, 1992.

La Liga se formó en 1839, por lo que es la organización de derechos humanos más antigua del mundo. Aunque su trabajo para la protección de los niños se remonta a principios del siglo XX, no fue hasta 1975 cuando empezó una campaña internacional sobre el trabajo infantil en respuesta a las condiciones que sufrían los niños que trabajaban en las fábricas de alfombras de Marruecos. En 1977, un estudio intensivo desembocó en un informe publicado al año siguiente y remitido a la ONU, con quien la Liga mantiene una relación consultiva¹⁷.

Para destacar el AIN, la Liga expandió sus actividades relativas al trabajo infantil y acometió un programa de investigación y acciones a escala mundial sobre trabajo infantil, que le convirtió en la principal fuente de información sobre este tema, equivalente o incluso superior a la OIT en aquel momento. La Liga editó una publicación propia por el AIN titulada *Child Workers Today*¹⁸. También encargó una serie de informes de país (en 1985 se habían concluido 15) que abarcaban a África, Asia, el Caribe, América Latina y Europa Occidental. Además, la Liga utilizó estos informes fueron la columna vertebral de una campaña para informar a la opinión pública y fomentar la acción a escala nacional e internacional.

La Liga envió los informes de país a los gobiernos pertinentes y a organismos de Naciones Unidas, como el Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, así como a la OIT, Unicef y Unesco. Es más, el tema del trabajo infantil ha estado presente en el programa de trabajo de la Subcomisión desde 1979. Al año siguiente, la Subcomisión recomendó que se designase un relator especial, el profesor A. Boudhiba, para redactar un completo informe sobre la «explotación del trabajo infantil».

Pero las actividades de la Liga en torno al trabajo infantil no se limitaron a las mencionadas a principios de los años ochenta. La Liga fue también fundamental para la identificación de investigadores y para la promoción de una red informal de activistas, académicos e instituciones preocupados por el trabajo infantil. A mediados de la década de 1980, la Liga realizó importantes aportaciones al primer seminario de la ONU sobre el trabajo infantil y al examen mundial de Unicef de los niños en circunstancias especialmente difíciles.

¹⁷ L. Levin, *Exploitation of child labour: An international concern*, pág. 53. Ginebra, DCI, 1985.

¹⁸ J. Challis y D. Elliman, *Child workers today*. Londres, ASI, 1979.

Informe y seminario de la ONU: 1982-1985

El Relator Especial comenzó su trabajo en 1980 y remitió el informe final en 1982¹⁹. En su examen global, el profesor Boudhiba se apoyó especialmente en recientes estudios compilados por la OIT y la Liga. El capítulo final del informe, «La adopción de una estrategia global de lucha contra la explotación del trabajo infantil», pedía un plan de acción con plazos concretos a cinco años.

La sensibilización pública y los medios de comunicación. La primera tarea era «estimular una intención más amplia, más sistemática, más agresiva y más profunda para destruir el muro de silencio y sensibilizar sobre la enorme distancia existente entre las buenas intenciones y (...) la realidad»²⁰. Esto significaba una extensa campaña de información pública a modo de seguimiento del AIN, que no debería dejarse «caer en el olvido». Asimismo, el profesor Boudhiba señaló el peligro de que, tras haber estado en el punto de mira durante un año, los medios de comunicación dejaran de hablar sobre esta cuestión.

Así, la Subcomisión desempeñó un papel importante y presionó a los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, para que continuasen denunciando los abusos puesto que así tendría un mayor impacto en la opinión pública que «docenas de estudios destinados a almacenarse en archivos o en los cajones de las mesas de trabajo»²¹. El profesor Boudhiba creía que los distintos grupos de presión, incluidos los medios de comunicación, precisaban coordinar mejor su trabajo. Así, se destacó el papel de los sindicatos. Eran esenciales para cualquier campaña de trabajo infantil pero, en opinión del profesor Boudhiba: «Aún no parecen ser totalmente conscientes de la magnitud de este asunto»²².

La educación es prioritaria. La Unesco ha pedido que en sus actividades regionales e internacionales futuras se considere altamente prioritaria la relación entre la educación y el trabajo infantil, sobre todo por lo que se refiere a las implicaciones para la educación obligatoria, la formación y el aprendizaje. Con respecto a algunas de las peores formas de trabajo infantil, como los hechos delictivos de la venta y el tráfico de niños, se ha solicitado una acción concertada de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

¹⁹ Naciones Unidas, *Exploitation of child labour*. Informe final presentado por Abde-Iwahab Bouhdiba, E/CN.4 Sub.2/479/rev.1. Nueva York, 1982.

²⁰ *Ibidem*, pág. 34.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

La primacía de la acción nacional pero la necesidad del apoyo internacional. No obstante, el informe concluye con la afirmación de que la acción nacional prima sobre la internacional. La responsabilidad de erradicar el trabajo infantil reside en los Estados, si bien deberían recibir asistencia y apoyo internacional.

Una de las recomendaciones del informe fue la celebración de un seminario para discutir las cuestiones planteadas. Dicho seminario habría de llamarse «Formas y medios para eliminar la explotación del trabajo infantil en todas partes del mundo»; fue organizado por la Comisión de Derechos Humanos y tuvo lugar en Ginebra, del 28 de octubre al 8 de noviembre de 1985. Asistieron 24 gobiernos; agencias y organismos de la ONU, incluida la OIT, Unicef, ACNUR y la OMS; sindicatos internacionales y movimientos de liberación nacional.

El incremento de la sensibilización pública no se traduce en resultados prácticos. Las diversas ponencias redactadas para el seminario sirvieron para acotar la discusión. El profesor Jaap Doek, un destacado participante, afirmó que el AIN había contribuido a la visibilidad del trabajo infantil entre las agencias de la ONU y las ONGs pero que, inexplicablemente, el aumento de la sensibilización pública no se había traducido en resultados prácticos²³. Por ejemplo, el 1 de enero de 1981 sólo 23 países habían ratificado el Convenio núm. 138; esta cifra había aumentado a 26 países en 1983 y a 33 en 1985. Según observó Justice Abu Sayeed Chowdhury, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, y antiguo presidente de Bangladesh: «El esfuerzo combinado de la OIT y (...) Unicef conseguirá un importante avance en la creación de un sentimiento de urgencia en la comunidad internacional para la implantación eficaz» de las normas internacionales sobre el trabajo infantil²⁴.

Esfuerzos internacionales ineficaces. Por su parte, antes de centrarse en el papel que debería desempeñar la comunidad internacional, el representante de la Liga contra la Esclavitud, Patrick Montgomery, hizo referencia a la «llamativa discrepancia entre la forma y el fondo, o entre la retórica y la realidad» con respecto al trabajo infantil²⁵. Esta fue una contribución única a la discusión puesto que el documento de trabajo de la OIT se centraba en la acción nacional.

²³ J. Doek, «The exploitation of child labour: What can be done to eliminate it?», HR/Ginebra/1985 (2) WP.7, pág. 3.

²⁴ A. Chowdhury, «Background paper for international seminar on ways and means of achieving the elimination of the exploitation of child labour in all parts of the world», HR/Ginebra/1985 (2) B.P.I., pág. 14.

²⁵ P. Montgomery, «A survey and evaluation of measures to eliminate the exploitation of child labour», HR/Ginebra/1985 (2) BP.4, pág. 3.

Montgomery siguió señalando la relativa ineficacia, hasta aquel momento, de los esfuerzos internacionales con respecto a la erradicación, o incluso la reducción, de la incidencia del trabajo infantil. Según afirmó, menos del 20% de los Estados Miembros de la OIT había ratificado el Convenio núm. 138. Además de la redacción de normas de la OIT, durante los 60 años anteriores: «El interés internacional fue esporádico, relativamente disperso y, en gran medida, ineficaz»²⁶. Si bien nunca se excusó, el trabajo infantil no «figuró de forma predominante en el programa de trabajo internacional, ni siquiera en el capítulo de los derechos humanos»²⁷. Aunque el AIN ayudó a cambiar el clima internacional: «no se puede afirmar que (...) haya surgido una respuesta internacional práctica y concertada. Es más, persiste (...) el riesgo de permitir que el problema se “desdibuje”, a menos que se asuman algunos compromisos específicos durante los próximos años»²⁸.

Opinión sobre las medidas necesarias. Montgomery continuó sugiriendo la adopción de instrumentos internacionales adicionales, así como el desarrollo de programas apropiados de cooperación técnica. Asimismo, habría que integrar los derechos humanos en las estrategias y programas de desarrollo y hacía falta desarrollar mecanismos de seguimiento eficaces con respecto a la implantación de normas internacionales. Montgomery también destacó la falta de financiación de la OIT con respecto al trabajo infantil y la necesidad de establecer una mejor conexión entre sus actividades normativas y de cooperación técnica. En relación con los organismos de la ONU, Montgomery expresó su deseo de que, sobre todo, Unicef desempeñase un papel más activo (hasta el punto de que hizo 10 recomendaciones para su futura labor con respecto al trabajo infantil), que incluyese la coordinación a escala nacional del trabajo entre las distintas agencias internacionales. Por último, pidió que el PNUD, la FAO y el Banco Mundial desarrollasen políticas oficiales sobre trabajo infantil.

En retrospectiva, este programa de trabajo parece profético.

Muchas de estas indicaciones se recogieron en las recomendaciones del seminario. Dichas recomendaciones reclamaban que las agencias de la ONU reforzasen sus programas sobre trabajo infantil. A Unicef se le pidió que revisase su contribución en vista de su examen de políticas relativas a los niños en circunstancias especialmente difíciles. De la OIT se solicitó que tomase medidas para fomentar la cooperación eficaz entre todas las agencias y, en concreto, que estableciese un marco para la

²⁶ *Ibídem*, pág. 28.

²⁷ *Ibídem*.

²⁸ *Ibídem*, pág. 29.

mejor comunicación entre las partes implicadas, tanto de los gobiernos como de las familias con niños trabajadores. Por último, también se reclamaban más recursos tanto de las agencias bilaterales como multilaterales para afrontar el problema del trabajo infantil²⁹.

La política de Unicef relativa a los niños en circunstancias especialmente difíciles

Unicef forma parte de la ONU y su mandato se refiere al bienestar y los derechos de los niños. Establecida en 1946, es una de las agencias de la ONU con mayor presencia sobre el terreno, pues está presente a escala nacional y, en muchos casos, también subnacional.

El seminario de la ONU definió ambiciosas metas para Unicef, que es totalmente comprensible. Como ha destacado Cunningham, en buena parte de sus primeras operaciones, Unicef mostró poca preocupación por el trabajo infantil³⁰.

Durante el decenio de 1980, la estrategia de Unicef se centró en la supervivencia de los niños, esto es, en que sobrevivieran más allá de los críticos cinco años de edad. A algunos miembros de la junta ejecutivo de Unicef, sobre todo, al grupo nórdico, este énfasis les pareció que corría el peligro de negar la importancia de los derechos de los niños. Después de todo, ¿por qué sobrevivían los niños? En 1985, este asunto provocó un examen de las políticas relativas a los niños en circunstancias especialmente difíciles, que incluían a los niños trabajadores y de la calle. Al mismo tiempo, Unicef podría aprovechar lo aprendido durante cuatro años gracias a la experiencia práctica de los programas de ayuda a niños de la calle de Brasil. Estos programas subrayaron la importancia de proporcionar servicios básicos como parte de una estructura de protección, y se vio que la educación era la forma más eficaz de llegar a los niños trabajadores.

Un documento de 1986 de la junta ejecutiva asumió una línea pragmática, similar a la que había adoptado la OIT en aquel momento. Recomendaba que el objetivo fuesen las formas más inaceptables del trabajo infantil, al tiempo que se mejoraban las condiciones de los niños que tenían que trabajar³¹. Así, se asumió que los niños de la calle, como parte del problema más amplio del trabajo infantil, serían el área de

²⁹ ONU, Seminario sobre las formas y medios para eliminar la explotación del trabajo infantil en todas partes del mundo. ST/HR/SER.A/18, págs. 26-28. Ginebra, 1986.

³⁰ Cunningham, 2001, *op. cit.*, pág. 22.

³¹ Véase Fyfe, 1989, *op. cit.*, págs. 135-136.

especialización de Unicef; había una fuerte renuencia a acometer algunas de las complejidades políticas implícitas en el ámbito del trabajo infantil. En consecuencia, se estableció en la sede central una unidad de niños en circunstancias especialmente difíciles, en primer lugar, como parte de una sección de servicios urbanos básicos. En 1989, tras adoptar la Convención de los Derechos del Niño, Unicef comenzó un proceso de reinterpretación de su mandato que le confirió a la protección de los niños una mayor visibilidad en su programa de trabajo durante la siguiente década.

La Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, 1989

Declaraciones internacionales previas. La Declaración de Ginebra fue el primer documento internacional sobre los derechos de los niños. Fue formulada por la Unión Internacional Save the Children (fundada en 1919) y adoptada por la Liga de Naciones en 1924. La Declaración prestaba una escasa atención al trabajo infantil y se refería a una necesidad más amplia de que los niños tenían que ser «protegidos de cualquier forma de explotación». En 1959, la ONU adoptó la Declaración sobre los Derechos del Niño que estableció 10 derechos, incluido el derecho a la protección contra «cualquier forma de abandono, explotación o abuso». Ninguna declaración era vinculante.

El gobierno de Polonia, que ya había propuesto la Declaración de 1924 y la creación de Unicef, tomó la iniciativa de formular y presentar una convención sobre los derechos del niño durante el AIN. A partir de 1979, se reuniría todos los años un grupo de trabajo, durante una semana al año, para redactar un borrador. El proceso era lento, en parte debido a las aportaciones limitadas de los países en desarrollo. Por ejemplo, en 1986, sólo asistieron a la reunión 15 países y aún menos estaban activamente comprometidos con el proceso de redacción. Sin embargo, todo empezó a cambiar en 1987 y 1988, cuando las significativas aportaciones del gobierno de la India prepararon el terreno para la conclusión del primer borrador en 1988, así como para su adopción al año siguiente.

Muchos de los participantes en el seminario de la ONU, así como otros interesados, habían aguardado con gran expectación que se adoptase la Convención sobre los derechos del Niño para así aumentar la visibilidad política del trabajo infantil tanto nacional como internacionalmente. Con un instrumento vinculante sobre los derechos de los niños, la comunidad internacional ahora disponía de una norma complementaria de las redactadas por la OIT.

La Convención reconoce el derecho del niño a la educación (art. 28) y a estar protegido contra la explotación económica (art. 32). Aunque no incluye demasiados detalles sobre el trabajo infantil, hay algún otro artículo que es relevante para este asunto. El artículo 19 hace referencia a la protección contra el abuso, perjuicio o violencia física o mental; el artículo 24 a la salud; el artículo 30 a las minorías, y el artículo 38 a los niños en los conflictos armados. Asimismo, hay «principios generales» que conforman la Convención, sobre todo el artículo 2, relativo a la no discriminación; el artículo 3, sobre el interés superior del niño; el artículo 6, sobre el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y también, el artículo 12, sobre las opiniones del niño. Por último, el artículo 43 establece un Comité de los Derechos del Niño que examinará los progresos realizados por los Estados Partes en la implantación de la Convención. A Unicef se le concedió un papel especial de apoyo a la labor de dicho Comité.

La Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990

En septiembre de 1990, la mayor reunión de líderes mundiales de la historia tuvo lugar en la ONU para asistir a la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Liderada por 71 Jefes de Estado y de Gobierno y otros 88 altos cargos, la mayoría representantes ministeriales, la Cumbre Mundial adoptó una Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño y un Plan de acción para implementar la Declaración durante la década de 1990³². Los líderes mundiales se comprometieron a «trabajar para la protección especial de los niños trabajadores y por la abolición del trabajo infantil ilegal»³³.

Lo novedoso sobre la Cumbre fue la definición de metas específicas durante el decenio 1990-2000. Fue el inicio de un proceso de gestión del desarrollo humano atendiendo a objetivos con un plazo concreto, que habría de convertirse en una característica propia de los años noventa. Aunque se establecieron objetivos específicos y mensurables con respecto a la supervivencia infantil, el plan de acción mencionaba únicamente una «mejor protección de los niños en circunstancias especialmente difíciles» y que había que afrontar las causas fundamentales que desembocan en estas situaciones³⁴.

³² Véase Unicef, *First call for children: World declaration and plan of action from the world summit for children*. Nueva York, 1990.

³³ *Ibidem*, pág. 6.

³⁴ *Ibidem*, pág. 35.

El trabajo infantil y el debate sobre la «cláusula social»

Los años ochenta fueron una década de globalización creciente y de discusiones sobre los efectos que conllevaría. Estos cambios ocasionaron un importante efecto sobre la visibilidad internacional del trabajo infantil.

El decenio de 1980 reanimó las preocupaciones sobre las normas de trabajo y el comercio internacional. Es más, durante los años setenta, Claude Cheysson, Comisionado de la Comunidad Europea para el Desarrollo, afirmó que la Comunidad debería retener la ayuda y las concesiones comerciales a aquellos países que no hiciesen nada por paliar las peores formas de trabajo infantil³⁵. Sugirió que cualquier país que tuviese la intención de comerciar o recibir ayuda de la Comunidad Europea debería cumplir las normas básicas de la OIT sobre trabajo infantil. Este tipo de condición empezó a denominarse una «cláusula social». En su publicación de 1979 (mencionada anteriormente), la Liga contra la Esclavitud sugería que este tipo de propuestas «podrían servir para influir sobre aquellos estados que se resisten a cualquier otra presión reformista»³⁶.

Los **sindicatos** establecidos a escala local, nacional e internacional asumieron este asunto rápidamente. En el Reino Unido, el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) y Unicef (Reino Unido) publicaron un libro de recursos sobre trabajo infantil en 1985³⁷. Poco después, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) presentaba a sus miembros su propio informe, *Breaking down the wall of silence*, que señalaba un nítido programa de trabajo para afrontar el trabajo infantil en diversos frentes a través de la acción sindical concertada. La estrategia sugerida incluía una mezcla de medidas a corto y largo plazo, tales como promover las normas de trabajo, establecer un servicio de inspección que ayude a hacer cumplir dichas normas, o ejercer presión sobre los gobiernos para influir sobre sus políticas de desarrollo, en especial, las referidas al desarrollo rural. También se consideraba que la educación pública era un asunto fundamental puesto que el informe afirma: «la opinión pública desconocía el problema en gran medida y debe comunicársele los peligros del trabajo infantil, el perjuicio que puede causar a la vida familiar y a sociedades y economías en su conjunto»³⁸. En los EE.UU., el sindicato United Farm Workers (UFW,

³⁵ Véase Challis y Edilman, *op. cit.*, pág. 169.

³⁶ *Ibidem*, pág. 170.

³⁷ TUC, *All work and no play: Child labour today*. Londres, septiembre de 1985.

³⁸ CIOSL, *Breaking down the wall of silence: How to combat child labour*, pág. 33. Bruselas, 1985.

Trabajadores agrícolas unidos) pidió que se boicoteasen las uvas californianas, en parte a causa de la utilización de trabajo infantil. La Child Labor Coalition (CLC, Coalición para la eliminación del trabajo infantil) se fundó en los EE.UU. en 1989 y aproximadamente la mitad de sus 40 miembros son grupos sindicales. La CLC empezó a mostrar un creciente interés por el trabajo infantil en el sector de la exportación, sobre todo después de que la Unión de Trabajadores de la Alimentación y el Comercio (UFCW) lanzase una campaña nacional y acusase al comerciante minorista más grande del país de comprar prendas de ropa de Bangladesh confeccionadas con el trabajo de niños. La queja también fue por el uso de etiquetas falsas. Este asunto atrajo considerablemente la atención de los medios de comunicación.

Además de estos avances, empezó a reanimarse en el Congreso de los EE.UU. el interés por el trabajo infantil internacional, un interés ya intensificado por la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño y por la Cumbre Mundial³⁹. El trabajo infantil se convirtió en una oportunidad para expresar una preocupación mucho más amplia sobre las violaciones de los derechos del trabajo en la economía globalizada. Además, al vincular este tema a las sanciones comerciales, se consiguió una posición ventajosa y consenso político sobre un tema harto difícil de delimitar. Resultó fácil llamar la atención sobre el trabajo infantil en las fábricas que producen mercancías destinadas a la exportación, y ello sirvió para atajar los habituales debates semánticos que se generan en torno a este asunto⁴⁰. El Child Labor Deterrence Act (Ley para la disuasión del uso del trabajo infantil, más conocida como la ley Harkin, por su valedor, el senador Tom Harkin) fue aprobada por el Senado norteamericano en 1992, y tendría un dramático efecto en la visibilidad mundial del trabajo infantil.

El nacimiento del IPEC

En el contexto de la Cumbre Mundial, el gobierno alemán propuso a la OIT iniciar una campaña mundial contra el trabajo infantil. En consecuencia, el 28 de septiembre de 1990, el ministro alemán Norbert Blüm comunicó al Director General de la OIT la decisión de su gobierno de hacer una contribución anual especial de 10 millones de marcos durante cinco años para ayudar a financiar el programa de la OIT sobre

³⁹ Los EE.UU. y Somalia son los únicos países que no han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴⁰ S. Backman, *Development of the Harkin Bill and the garment industry MOU as seen by United States actors*, estudio inédito. Katmandú, Unicef, 2002.

trabajo infantil. Sumado a la decisión que tomó la OIT en 1992 de tratar el trabajo infantil como un tema interdepartamental, ese hecho permitiría a la OIT, en palabras del ministro Blüm, desplegar «una campaña efectiva a largo plazo para luchar contra el trabajo infantil»⁴¹.

El diseño y acuerdo financiero del programa se completaron en diciembre de 1991, y sentaron las bases para la creación del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en 1992.

El documento del programa de 1991 establece que uno de los objetivos principales del IPEC es promover «un movimiento mundial contra el trabajo infantil para, en primer lugar, revelar la iniquidad allá donde la hubiere; en segundo lugar, ejercer presión sobre la sociedad y los gobiernos para que actúen allá donde falta compromiso y, en tercer lugar, ofrecer apoyo y facilitar medidas positivas (...) allá donde haya disposición política»⁴².

Más adelante, el documento articula una serie de actividades que tendrían que realizarse con el fin de «establecer un clima internacional propicio para la acción en favor de los niños trabajadores»⁴³. Entre dichas actividades se incluirían la recopilación y difusión de datos; la movilización de organizaciones de empleadores, de trabajadores y ONGs; la promoción destinada a los líderes políticos; la coordinación de agencias internacionales y el intercambio internacional de puntos de vista y experiencias. Por ello se organizó un congreso mundial en 1993.

1.3. LA CUESTIÓN DEL TRABAJO INFANTIL ALCANZA SU MAYORÍA DE EDAD

Tras una breve oleada de interés a principios del siglo XX, el trabajo infantil apenas se tomó en consideración en los debates internacionales sobre los derechos de los niños y los problemas del desarrollo socioeconómico hasta la década de 1980. Entonces, hubo una serie de avances, estimulados en gran medida por el AIN (1979), que parecieron anunciar el resurgimiento del trabajo infantil a escala internacional.

Durante la segunda mitad del decenio de 1980, el movimiento mundial contra el trabajo infantil alcanzó un momento decisivo, que no se llegó a aprovechar. Sólo diez años más tarde, a partir de mediados de los

⁴¹ OIT, Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil. Documento de proyecto. Ginebra, 6 de diciembre de 1991.

⁴² *Ibidem*, pág. 16.

⁴³ *Ibidem*, pág. 17.

años noventa, la visibilidad internacional del trabajo infantil alcanzaría niveles sin precedentes. ¿A qué se debe? La explicación no está en un empeoramiento significativo de la situación mundial del trabajo infantil. Al menos en términos proporcionales, el trabajo infantil podría estar en declive desde la década de 1950⁴⁴. La comunidad internacional atendió a nuevas preocupaciones sobre el impacto socioeconómico de la globalización. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, reflejó dicha preocupación y la importancia de las normas de trabajo fundamentales, incluida la eliminación del trabajo infantil. Así, se animó a la OIT a contemplar el trabajo infantil como un asunto relacionado con los derechos humanos.

Al mismo tiempo, y en parte a causa del debate sobre la globalización, avanzaba el movimiento internacional de derechos humanos y, en consecuencia, los derechos de los niños recibieron también más atención. Si bien tardó cierto tiempo en ocasionar un impacto sobre los principales actores mundiales, la Convención de los Derechos del Niño supuso una nueva perspectiva desde la que abordar el problema que complementaba los paradigmas más tradicionales y dominantes sobre desarrollo económico y mercado de trabajo. La cuestión del trabajo infantil en el sector de la exportación, como parte del debate de la «cláusula social», unió ambos asuntos y centró la atención política, principalmente en los países industrializados. El trabajo infantil pasó a ser el asunto de mayor importancia del momento e impulsor de debates sobre cómo habría que definir y promover los derechos de los niños en una era de globalización⁴⁵.

A mediados de la década de 1990, la cuestión del trabajo infantil había alcanzado la mayoría de edad.

⁴⁴ K. Basu, «Child labor: Cause, consequence and cure, with some remarks on international labor standards», en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, págs. 1083-1119, 1999.

⁴⁵ Véase W. Myers, «Valuing diverse approaches to child labour», en Lieten y White (eds.), *op. cit.*

Recuadro 1.1**HITOS DEL MOVIMIENTO MUNDIAL: 1973-2006**

- 1973 Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima y Recomendación núm. 146.
- 1979 Año Internacional del Niño.
- 1985 Seminario de la ONU sobre trabajo infantil.
- 1989 Convención sobre los Derechos del Niño.
- 1990 Cumbre Mundial a favor de la Infancia.
- 1992 Creación del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
Ley Harkin.
- 1995 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.
- 1996 El informe «Lo intolerable en el punto de mira» inicia un nuevo proceso de revisión de convenios.
Primera reunión internacional de organizaciones de lucha contra el trabajo infantil.
- 1997 Conferencias internacionales de Amsterdam y Oslo.
- 1998 Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
Comienza la marcha mundial
- 1999 Convenio núm. 182 y Recomendación núm. 190.
- 2000 Comienza el proyecto Comprender el trabajo de los niños (UCW).
Sesión especial de la Asamblea General de la ONU en favor de la infancia.
- 2002 Primer informe global de la OIT sobre el trabajo infantil.
Comienza a celebrarse el Día mundial contra el trabajo infantil.
- 2006 Segundo informe global de la OIT sobre el trabajo infantil.
Informe de la ONU sobre la violencia contra los niños.

Capítulo 2

ACTORES GLOBALES CLAVE

INTRODUCCIÓN

En el decenio de 1990, el movimiento mundial se caracterizó por una creciente diversidad de actores:

- OIT, Unicef, Unesco, la OMS, el PNUD, el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo regionales, que condicionaron el entorno financiero, político y normativo.
- Varias agencias bilaterales clave han facilitado recursos y apoyo político para garantizar que el perfil del trabajo infantil se promocionase dentro de estas agencias y para fomentar una mayor cooperación interinstitucional.
- Buena parte de la innovación y el dinamismo ha procedido de los actores de la sociedad civil, a escala tanto nacional como internacional. El activismo de la sociedad civil ha asumido nuevas formas, como los movimientos de los consumidores y las organizaciones de niños trabajadores.
- Al aumentar la visibilidad internacional del trabajo infantil, los medios de comunicación y los círculos académicos han prestado una mayor atención a esta cuestión.

Este capítulo se centra, en particular, en los avances producidos a principios del decenio de 1990 y describe las actividades de los principales integrantes del movimiento mundial.

2.1. LA OIT

Un pilar fundamental del mandato y la misión de la OIT es la abolición efectiva del trabajo infantil. La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 reafirmó este compromiso clave de la Organización en su conjunto. Como ya se ha visto en el capítulo anterior, la OIT lideró importantes discusiones políticas durante el decenio de 1980.

El IPEC hace posible la asistencia técnica. En los años noventa, la OIT adquirió con el IPEC la capacidad de proporcionar asistencia técnica a las partes interesadas, es decir, consiguió pasar de la teoría a la práctica y revitalizar, así, su función. En esta sección nos centraremos en el IPEC, si bien este programa no supone la suma total de las contribuciones de la OIT con relación al trabajo infantil, como clarificarán otras secciones de este capítulo y el resto del informe.

En 2004, la OIT acometió una evaluación independiente del IPEC para valorar su eficacia y advertir sobre la dirección futura de la estrategia de la OIT en cuanto a la eliminación del trabajo infantil¹. El informe resulta de gran utilidad para reflexionar sobre lo que ya se ha hecho y sobre el papel futuro de la OIT en el marco del movimiento mundial.

Como ya se ha mencionado, uno de los objetivos principales del IPEC desde el principio era la promoción de un movimiento mundial. El indicador clave que señala el impacto del programa en su conjunto sería hasta qué punto el IPEC ha iniciado o reforzado un cambio de las conductas y acciones de las comunidades locales, de los gobiernos y, en general, de la comunidad internacional. Entre los indicadores se incluían los siguientes:

- ratificación de los instrumentos de la OIT (el Convenio núm. 138 era, en aquel momento, el instrumento más moderno y completo);
- declaraciones sobre políticas de los gobiernos;
- aumento de las campañas contra el trabajo infantil;
- mayor cobertura de los medios de comunicación del trabajo infantil;
- peticiones de asistencia técnica;
- programas de acción específicos; y

¹ OIT, *Evaluation of the InFocus Programme on the Elimination of Child Labour*. Ginebra, 2004.

- aumento del interés y de las solicitudes de información procedentes de todo el mundo.

Necesidad de nuevas medidas. En vez de sugerir nuevas metas, los indicadores demandaban nuevas medidas para reforzar los objetivos existentes. Gracias al IPEC, la OIT tenía, por vez primera, una importante capacidad operativa. Con todo, tuvo que navegar por aguas procelosas. Por ejemplo, apenas tenía experiencia de trabajo con destacados actores de la lucha contra el trabajo infantil, incluidas ONGs. Además, un reto mucho mayor aguardaba a escala internacional. El movimiento mundial era débil; por ejemplo, no estaba claro cómo integrar la acción a escala nacional (cooperación técnica) con las actividades promocionales internacionales.

Durante la primera fase del IPEC (1992-1997), se pusieron en marcha diversas actividades específicas en el marco del movimiento mundial² que incluyeron aportaciones realizadas en distintas reuniones internacionales y subregionales. Asimismo, se inició un diálogo internacional con Unicef sobre metodologías de evaluación rápida (1993) y sobre la educación y el papel de los maestros (1994)³. Los directores de ambas organizaciones firmaron una «Carta de Intenciones» en 1996 que estableció amplios parámetros para la colaboración en áreas clave como desarrollo de políticas, investigación y operaciones sobre el terreno⁴, aunque ni la OIT ni Unicef la apoyaron activamente. El IPEC siguió aportando ideas a las actividades del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud de la ONU. La OIT también proporcionó consejos y participó en el primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños y Niñas, celebrado en Estocolmo en agosto de 1996.

Las presiones para iniciar el nuevo programa frenaron los avances a escala internacional. Además, los recursos eran limitados. Durante el primer año del IPEC, el 83,5% del presupuesto estuvo destinado a programas de acción nacionales y un 6% al movimiento mundial⁵. Durante el primer examen del IPEC, se consideró rentable la participación continuada en acontecimientos mundiales, regionales y subregionales y se apuntaron ciertas ideas para la acción futura entre las que se encontraban las siguientes:

² OIT, IPEC: *Reflections on the past: Pointers to the future*, pág. 9. Ginebra, 1994.

³ Fueron iniciativas desarrolladas por Unicef, en concreto, por su centro de investigación ubicado en Florencia.

⁴ Véase OIT, *Child labour*, GB.268/ESP/4, 268.ª sesión, págs. 21-22. Ginebra, marzo de 1997.

⁵ IPEC, 1994, *op. cit.*, pág. 20.

- la selección de una cuestión o tema importante, como la servidumbre infantil por deudas, para una llevar a cabo una campaña intensiva;
- la ampliación de su trabajo piloto sobre la economía del trabajo infantil;
- la colaboración interinstitucional sobre la relación entre la educación obligatoria y el trabajo infantil;
- mejorar la recopilación de datos para obtener estimaciones globales más precisas;
- mejorar la calidad de la información ofrecida por los medios de comunicación;
- el desarrollo de un boletín de la OIT; y
- una propuesta para organizar una reunión internacional a gran escala, quizás en 1996-1997⁶.

Un nuevo instrumento internacional

Durante la segunda fase del IPEC (1997-2002), la escena había cambiado sustancialmente a resultas de la decisión del Consejo de Administración de la OIT (marzo de 1996) de incorporar el trabajo infantil al programa de la sesión de 1998 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) con miras a adoptar normas internacionales nuevas.

Las peores formas de trabajo infantil en el punto de mira. Las normas propuestas deberían dar prioridad inmediata a las acciones que pusiesen freno a las formas más intolerables de trabajo infantil. La CIT apoyó esta perspectiva en la sesión de junio de 1996 durante la cual se celebró una reunión tripartita oficiosa de nivel ministerial sobre el trabajo infantil. Esta reunión estableció que las nuevas normas no reemplazarían a las existentes sino que su prioridad habría de ser la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, definiendo así un marco estratégico para una campaña mundial en contra del trabajo infantil⁷.

El telón de fondo de esta decisión fue la confluencia de una serie de factores en 1995:

⁶ *Ibidem*, págs. 27-29. Como se señala en el informe, se han aplicado todas estas ideas.

⁷ OIT, «Child labour: What is to be done?», documento informativo de la Reunión Tripartita Oficiosa de Nivel Ministerial, pág. 5. Ginebra, 1996.

- El clima intelectual imperante favorecía el establecimiento de prioridades dentro del movimiento mundial. Quizás la mejor expresión de ello fuese la publicación de la OIT *First things first in child labour: Eliminating work detrimental to children*⁸, en colaboración con Unicef, en la que se afirmaba que los escasos recursos disponibles deberían concentrarse en las peores formas de trabajo infantil.
- El IPEC, en vista de sus experiencias nacionales, estaba en situación de confirmar que era necesario un nuevo instrumento. A pesar de que la ratificación del Convenio núm. 138 era una de las principales metas de las actividades de cooperación nacional del IPEC, en 1995 sólo Kenya, de un total de 11 países participantes, lo había ratificado. Esto reflejaba el problema más amplio de una aceptación relativamente baja del Convenio núm. 138 (ratificado por unos 45 Estados miembros), cuestión que preocupaba a la Oficina puesto que se trata de un convenio fundamental.
- Durante este año, las presiones en pro de un boicoteo internacional por el uso del trabajo infantil en el sector de la exportación alcanzaron su punto culminante, sobre todo las referidas a Asia meridional.
- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague destacó el hecho de que el trabajo infantil es una cuestión de derechos humanos.

Así, un nuevo instrumento que recibiera un amplio apoyo, tanto del Norte como del Sur, parecía oportuno y atractivo a las diversas partes interesadas⁹.

Hito en el movimiento mundial. La adopción unánime del Convenio el 17 de junio de 1999 marcó un hito en el movimiento mundial. Se formó un equipo de campaña temporal (1999-2002) para dirigir el seguimiento de la adopción del Convenio núm. 182. Se establecieron objetivos de ratificación para los Convenios núm. 138 y 182, que también se beneficiarían de la campaña existente de ratificación de la OIT de los convenios de trabajo fundamentales. Además, a partir del año 2000 hubo una importante ampliación de los recursos y actividades del IPEC, pues-

⁸ A. Bequele y W. Myers, *First things first in child labour: Eliminating work detrimental to children*. Ginebra, OIT, 1995.

⁹ Algunas de las partes implicadas mostraron cierta desconfianza inicial. Por ejemplo, el grupo de los trabajadores dentro de la OIT cuestionó que hiciese falta un nuevo convenio ya que podría debilitar el Convenio núm. 138 y el objetivo a largo plazo de la eliminación del trabajo infantil. Esta preocupación no ha dejado de existir.

to que los EE.UU. se convirtieron en el donante principal. El gasto del programa se duplicó entre 1999 y 2000¹⁰.

Estrategia principal y secundaria del IPEC. El informe de evaluación de 2004 identificó el período entre enero de 1998 y diciembre de 2003 como la fase de expansión acelerada del IPEC. El informe proporciona una evaluación general muy útil, sobre todo del movimiento mundial, que el propio informe denomina como la «estrategia principal» del IPEC. También se identifican tres «estrategias secundarias», adoptadas por el IPEC para apoyar el movimiento mundial:

- promoción y movilización social;
- establecimiento de asociaciones y alianzas estratégicas; e
- integración del trabajo infantil en los programas de desarrollo socioeconómico.

Perspectiva basada en resultados. A partir de 2000-2001 y de conformidad con el desarrollo de políticas de la OIT, se ha hecho un mayor hincapié en una perspectiva basada en resultados.

Al examinar la eficacia e impacto internacionales, el informe de evaluación explora cada una de las líneas de acción estratégica de apoyo y aplica los pertinentes grupos de criterios de rendimiento. En principio, el informe concluye que la tarea de promoción del IPEC con respecto al Convenio núm. 182 es «uno de los logros más destacables»¹¹. El nivel de ratificación de este convenio no tiene precedentes y el efecto de arrastre que ha ocasionado en el Convenio núm. 138 son indicadores claros de los resultados de las campañas promocionales del IPEC. El informe menciona también otras pruebas de los exitosos esfuerzos de difusión del IPEC relativos a la incorporación de referencias al trabajo infantil y a otros convenios fundamentales de la OIT en los documentos de políticas internacionales resultantes de conferencias y cumbres internacionales, en concreto, en el documento final de la Sesión especial de la Asamblea General de la ONU en favor de la infancia, celebrada en 2002. Todo ello con el apoyo de los medios de comunicación y de otras iniciativas, como el proyecto SCREAM (Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación), iniciado en 2002; la Iniciativa de colaboración 12-12, vinculada al Día mundial contra el trabajo infantil, iniciado en junio de 2002; y la campaña Tarjeta roja al trabajo infantil de la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA), de 2001.

¹⁰ OIT, *IPEC action against child labour: Highlights 2002*, pág. 22. Ginebra, 2003.

¹¹ OIT, 2004, *op. cit.*, pág. 34.

Según concluye el informe de evaluación: «Hay pruebas sustanciales de que la promoción basada en el conocimiento realizada por el IPEC ha contribuido a informar a los socios globales, ha generado sensibilización y ha movilizado a los actores contra el trabajo infantil»¹². Asimismo, recomienda que el IPEC reevalúe su estrategia de promoción para que tenga en cuenta la nueva dirección del programa que enfatiza las intervenciones políticas.

Asociaciones internacionales y alianzas estratégicas. Por lo que respecta a las asociaciones internacionales y las alianzas estratégicas, el informe empieza examinando las asociaciones tripartitas, una característica exclusiva de la OIT y una de sus ventajas comparativas. El informe detecta el potencial para un mayor desarrollo de la acción tripartita y recomienda específicamente que los grupos de trabajadores y de empleadores globales desarrollen y consoliden sus estrategias sobre trabajo infantil¹³.

Asimismo, el informe destaca la necesidad de examinar el objetivo y la naturaleza de la colaboración. El IPEC ha logrado atraer a una amplia gama de socios:

- organizaciones que movilizan a los niños trabajadores (la Marcha Global);
- otros organismos de la ONU (Unicef, Unesco, la OMS, el PNUD, la ACNUDH);
- las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial);
- los programas multilaterales copatrocinados (ONUSIDA);
- bancos regionales de desarrollo (el Banco Asiático de Desarrollo, ADB);
- otras organizaciones multilaterales y organismos regionales (CE, APEC y MERCOSUR);
- organizaciones internacionales de trabajadores y empresarios; e
- iniciativas multilaterales (industria del vestido, producción de artículos deportivos, cultivo del tabaco y la Iniciativa Internacional del Cacao).

El informe llama la atención sobre algunos de los problemas que han surgido debido a este amplio enfoque. Muchos socios del IPEC no tienen la misma visión del trabajo infantil. Además, los costes operativos y de

¹² *Ibidem*, pág. 37.

¹³ *Ibidem*, pág. 43.

mantenimiento son necesariamente altos y difíciles de mantener a largo plazo. No obstante, el informe llega a la conclusión de que «hay pruebas sólidas que demuestran que las asociaciones y las alianzas estratégicas del IPEC han tenido un efecto importante sobre el movimiento mundial»¹⁴. A pesar de ello, se ha detectado la necesidad de encontrar otros «portavoces» que lleven el mensaje del trabajo infantil a los grupos sectoriales internacionales y a los foros consultivos y de coordinación donde el IPEC no puede participar directamente. El informe pide un enfoque más estratégico, o «diferenciado», en este sentido¹⁵.

Las numerosas referencias al trabajo infantil en los documentos finales de conferencias y cumbres internacionales clave sobre infancia y desarrollo sugieren, según el informe, que se ha conseguido la incorporación global de estos temas en las altas esferas políticas. El problema reside en la transmisión al nivel operativo, por ejemplo, para que se incorporen en las estrategias de los donantes. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio suponen un importante instrumento, pero aún queda mucho por hacer para que la problemática del trabajo infantil se integre en los nuevos marcos globales¹⁶. Este reto se describirá en el Capítulo 4.

Éxito limitado. Prácticamente todas las sugerencias realizadas en el primer examen del IPEC (1994) se habían aplicado una década más tarde. En la segunda mitad del decenio, el IPEC pasó a liderar el movimiento mundial. Si bien esto es cierto, también hay que decir que la estrategia adoptada era, en cierta medida, oportunista. El IPEC optó por un enfoque pragmático y aprovechó las oportunidades según se le presentaban. En consecuencia, el enfoque no fue siempre coherente o estratégico, sobre todo por lo que respecta a las asociaciones, ni tampoco jugó a favor de las ventajas comparativas de la OIT.

Informes globales de la OIT sobre el trabajo infantil, 2002 y 2006. La OIT ha publicado dos importantes informes globales sobre el trabajo infantil, tal y como se le exige de conformidad con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El primer Informe global sobre el trabajo infantil (2002)¹⁷ proporcionó estimaciones globales actualizadas y más precisas, también para «las formas incuestionablemente peores» de trabajo infantil, mientras que el segundo Informe global (2006)¹⁸ ofrece pruebas de la existencia de una

¹⁴ OIT, 2004, *op. cit.*, pág. 50.

¹⁵ *Ibidem*, págs. 50-51.

¹⁶ *Ibidem*, págs. 51-53.

¹⁷ OIT, *Un futuro sin trabajo infantil*. Ginebra, 2002.

¹⁸ OIT, *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*. Ginebra, 2006.

tendencia positiva del trabajo infantil. Según este último informe, el número de niños que trabajan se redujo un 11% del 2000 al 2004, mientras que el número de niños que realizan trabajos peligrosos descendió un 26%. El cambio más notable se produjo en América Latina y el Caribe, donde el número de niños que trabajan era de sólo el 5%, lo que supone una caída de dos tercios en cuatro años¹⁹. El segundo Informe global también presenta un Plan de acción mundial que establece la fecha límite de 2016 para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. De conformidad con el Convenio núm. 182, los Estados miembros de la OIT tendrían que haber diseñado y puesto en práctica medidas de duración determinada antes de finales de 2008. Con esto contextualizamos en gran medida el Capítulo 4 del presente informe.

Los interlocutores sociales de la OIT. Como ya se ha visto en el capítulo anterior, las organizaciones de trabajadores y empleadores han desempeñado un papel histórico en la evolución del movimiento mundial. Los sindicatos internacionales ayudaron a incorporar el problema del trabajo infantil a la agenda internacional en el decenio de 1990 como parte de las preocupaciones por la «competencia desenfrenada» al intensificarse la globalización, y también apoyaron la educación como parte de una campaña global. Tanto la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)²⁰ emprendieron campañas contra el trabajo infantil y de apoyo a la ratificación y aplicación de las normas de la OIT. Las federaciones sindicales internacionales también han participado en iniciativas sectoriales, como las del tabaco. En 2005 y 2006, dichas organizaciones sindicales se reunieron para identificar importantes desafíos y oportunidades en la lucha contra el trabajo infantil. También es importante señalar que desde 1996, la OIT dispone de su propio proyecto de apoyo a los sindicatos en su lucha contra el trabajo infantil, financiado por el Gobierno de Noruega, que, en principio, se centró en el papel de los maestros y, más recientemente, ha promovido las zonas libres de trabajo infantil en el sector de la agricultura.

A partir del decenio de 1990, las organizaciones de empleadores impulsaron las acciones relacionadas con el trabajo infantil. En una resolución adoptada en 1996, el Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) exhortó a todos sus miembros a ser más activos en la respuesta al trabajo infantil como parte de una campaña global. Posteriormente, la OIE publicó unas directrices para sus miem-

¹⁹ *Ibidem*, xi.

²⁰ El 1 de noviembre de 2006 se lanzó un nuevo sindicato: la Confederación Sindical Internacional (CSI).

bros y en mayo de 2005, adoptó una nueva posición sobre el trabajo infantil. La tendencia hacia la responsabilidad social corporativa de los años noventa también motivó que las organizaciones de empleadores tomaran importantes iniciativas para liberar las cadenas de suministro del trabajo infantil, que desembocaron en varios acuerdos sectoriales voluntarios en áreas como la producción de artículos deportivos, tabaco o cacao. Estos acuerdos se examinarán con más detenimiento en otra sección de este capítulo.

Los interlocutores sociales también han descubierto que el IPEC es un vehículo importante para ampliar y profundizar su nivel de compromiso con el problema del trabajo infantil a todos los niveles, desde la promoción a los proyectos prácticos de apoyo a la educación, la formación y el seguimiento del trabajo infantil. El papel de las organizaciones de empleadores y trabajadores se verá pormenorizadamente en el Capítulo 4.

2.2. UNICEF

Tal y como se ha señalado en el capítulo anterior, el enfoque estratégico de Unicef desde la década de 1980 ha sido la supervivencia de los niños, y no ha prestado demasiado atención a cuestiones de protección de la infancia. La principal estrategia política de Unicef en cuestiones de protección de la infancia fue la discusión que mantuvo en 1986 sobre niños en circunstancias especialmente difíciles, a resultas de la cual Unicef pasó a ocuparse de los niños de la calle.

Establecimiento de una política global de Unicef. Hasta 1994 Unicef no comenzó a formular una política global en torno al trabajo infantil y lo hizo en respuesta a la creciente visibilidad del asunto y a la rápida ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. En su discurso de 11 de noviembre de 1994 en la Tercera Comisión de la Asamblea General, el Director Ejecutivo James Grant afirmó que la Convención sobre los Derechos del Niño pasaba a ser el marco de referencia de todos los programas de país de Unicef. También pidió que se prestase una mayor atención al problema de la protección infantil. En concreto, sugirió que el ámbito del trabajo infantil se prestaba a la introducción de fechas límite y objetivos concretos. Por último, exhortó a la comunidad mundial, dejando claro que también incluía a la propia Unicef, a hacer más en aras de la promoción y protección de los derechos de los niños en ámbitos tan sensibles como el trabajo infantil²¹.

²¹ Unicef, declaración del Director Ejecutivo a la Tercera Comisión de la Asamblea General, pág. 11, 1994.

En 1994, la OIT y Unicef se reunieron en Nueva York para intentar institucionalizar su relación sobre las preocupaciones comunes de la educación básica y el trabajo infantil, así como para acordar un marco de políticas comunes. Esto se percibió como un paso hacia la colaboración interinstitucional eficaz que implicaría a la Unesco, el Banco Mundial y la OMS. Esta iniciativa, dimanante del Centro de Investigación Innocenti de Unicef, en Florencia, no fue apoyada. Sin embargo, el citado centro de investigación promovió una enorme variedad de publicaciones sin precedente (algunas realizadas en colaboración con la OIT)²².

En 1995, Unicef, con la participación del director del IPEC, efectuó su primera consulta importante sobre trabajo infantil en Katmandú. Ese mismo año, se unió a la OIT en una asociación inédita para luchar contra el trabajo infantil en un sector industrial en Bangladesh. El proyecto sobre la industria del vestido, denominado «el proyecto MOU», se convertiría en la iniciativa sobre trabajo infantil más conocida de la década y fue un importante vehículo para aumentar la visibilidad del trabajo infantil²³.

Ahora Unicef reconocía que el asunto del trabajo infantil ganaba puestos de reconocimiento a escala internacional. En 1996, se constituyó un grupo de trabajo de alto nivel en la sede de Unicef en Nueva York para tamizar la posición asumida en torno al trabajo infantil y para apoyar, durante los tres años venideros, los avances internacionales clave, como las principales conferencias internacionales; la redacción de una nueva convención de la OIT y la preparación del Informe sobre el estado mundial de la infancia de 1997, que se centraría en el trabajo infantil. Unicef reconoció que le faltaba mucho por aprender en este ámbito y que resultaba apropiada una actitud de modestia intelectual²⁴.

Ventajas comparativas de Unicef. El grupo de trabajo también reconoció que la ventaja comparativa de Unicef en el ámbito del trabajo infantil residía en su trabajo de apoyo a la educación básica en su doble papel estratégico de prevención y de protección. También se reconocieron otros puntos fuertes de Unicef: su presencia en numerosos países, su capacidad para trabajar en un entorno multisectorial, así como su experiencia en movilización social y creación de asociaciones con ONGs.

²² Entre 1993 y 1998 salieron a la luz unas 12 publicaciones sobre trabajo infantil.

²³ Véase el informe conjunto de OIT/Unicef sobre el proyecto MOU, *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of Unicef and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects*. Ginebra/Nueva York, agosto de 2004.

²⁴ Unicef, *The state of the world's children report 1997*, pág. 4. Nueva York, OUP, 1996.

Asimismo, gracias a sus experiencias en la promoción de la supervivencia infantil, Unicef había aprendido que el establecimiento de objetivos cuantificables y de duración determinada era una medida importante para la obtención de resultados satisfactorios²⁵. Durante la Cumbre Mundial se habían definido más de 20 objetivos relacionados con la infancia para el año 2000. En consecuencia, más de 120 países, que reunían al 90% de los niños de todo el mundo, redactaron planes de acción nacional. En realidad, esto supuso un movimiento mundial por la infancia.

Las actividades globales de Unicef. Unicef también reconoció la necesidad de ampliar la colaboración y el diálogo con otras organizaciones, especialmente con la OIT, a fin de identificar aspectos complementarios y crear sinergias. El grupo de trabajo sugirió que se constituyese un mecanismo consultivo informal para facilitar los intercambios de políticas y prioridades programáticas. Así, Unicef participó en las conferencias de Amsterdam y Oslo (en esta última, en calidad de socio de la OIT, y aportó los documentos de antecedentes sobre educación y movilización social). En 1997 también echó a andar el programa global de fomento de la capacidad que tamizó aún más la posición de Unicef con respecto al trabajo infantil y pasó a centrarse en una perspectiva de transversalización²⁶.

A results de la conferencia de Oslo, a finales de 1998 se le proporcionó a Unicef recursos de apoyo para lanzar el programa global: «La educación como una estrategia preventiva». Esta iniciativa se puso en marcha en 34 países e incluía un componente relacionado con la primera infancia. Enmarcado en los derechos de los niños, el programa global promovió el establecimiento de vínculos importantes entre la educación y la protección de los niños tanto en Unicef como entre sus socios, incluido el IPEC. Asimismo, las relaciones estratégicas con el IPEC eran un objetivo declarado. Este destacado programa sobre trabajo infantil, que siguió funcionando hasta 2002, era parte de una creciente visibilidad de las cuestiones de protección de la infancia dentro de Unicef.

En 1996, la junta ejecutiva de Unicef realizó un examen de las políticas y estrategias desarrolladas durante los 10 años previos. En 1998, la sede de Unicef contaba con sección para la protección de la infancia y en 2002, este asunto pasó a ser una de las cinco prioridades organizativas de su plan estratégico a medio plazo (2002-2005), y se mantuvo en su plan corporativo para 2006-2009.

²⁵ *Ibidem*, pág. 7.

²⁶ Véase Unicef, *Towards a global strategy on working children*. Turín, 11 de julio de 1997.

Durante el decenio de 1990, Unicef se convirtió en un líder internacional respetado en materia de educación. Prueba de ello fue el liderazgo ejercido por Unicef en la iniciativa de la ONU para la educación de las niñas. Tras el Foro Mundial de la Educación, celebrado en Dakar, Senegal, en abril de 2000, siguiendo el espíritu de la iniciativa «Educación para Todos» (EPT), 13 organismos, entre los que se incluían la OIT, el PNUD, Unesco y el Banco Mundial, idearon la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas con objeto de organizar una «campana sostenible para mejorar la calidad y la disponibilidad de la educación de las niñas». En 2002, la educación de las niñas se convirtió en una de las prioridades organizativas de Unicef. Como señalaba con toda claridad el Informe sobre el estado mundial de la infancia de 2004, a pesar de la atención prestada durante décadas a este asunto, seguía habiendo unos 121 millones de niños sin escolarizar, 65 de los cuales eran niñas²⁷. Unicef lanzó la campaña global «25 en 2005» para complementar y mejorar las iniciativas existentes con objeto de acelerar el progreso en la educación de las niñas. La estrategia pretende ayudar a todos los países a eliminar la disparidad de género en la educación para 2005, centrándose sobre todo en los 25 países que se considera que están en situación de no alcanzar el objetivo.

Unicef desempeñó un papel especial de ayuda en la Sesión de la Asamblea General de la ONU en favor de la infancia de mayo de 2002. Dicha sesión dio lugar a una importante declaración relativa a la interconexión entre el trabajo infantil y la EPT, así como a la necesidad de incorporar el trabajo infantil en los esfuerzos de desarrollo nacionales. Asimismo, el foro de la infancia señaló el comienzo de la participación de los niños y fue, quizás, la innovación más importante de la Sesión especial. La declaración de los niños «Un mundo apropiado para nosotros», leída durante la inauguración de la Sesión especial de la Asamblea General de la ONU en favor de la infancia, que tuvo lugar el 8 de mayo de 2002, incluía lo siguiente:

- referencias a «leyes que protegen a los niños de la explotación y el abuso, que deben mejorarse y todos deben respetar» y a la «igualdad de oportunidades y acceso a una educación de calidad que sea gratuita y obligatoria»²⁸;
- un plan de acción que subraye el vínculo entre la educación y el trabajo infantil: «La educación es un derecho humano y un factor clave para reducir la pobreza y el trabajo infantil»²⁹;

²⁷ Unicef, *The state of the world's children: Report 2003*. Nueva York, 2002.

²⁸ Unicef, *A world fit for children*, pág. 11. Nueva York, 2002.

²⁹ *Ibidem*, pág. 33.

- referencia, como parte de la estrategia de implementación, a promover «nuevos programas que alienten a las escuelas y las comunidades a buscar más activamente a los niños y niñas que han dejado los estudios o son excluidos [...], en especial a las niñas y los niños trabajadores [...] Se deberán implementar medidas especiales para prevenir y reducir el abandono de los estudios para [...] conseguir un empleo»³⁰;
- en la sección sobre el documento de resultados que trata sobre el trabajo infantil, mención a la importancia de «proveer educación básica gratuita y capacitación laboral a los niños que trabajan y lograr, de cualquier forma posible, que regresen al sistema de educación»³¹; y, también cabe destacar;
- un nuevo foco de atención sobre el trabajo infantil en el contexto más amplio de los esfuerzos de cooperación internacional, citando la necesidad primordial de «incorporar acciones relativas al trabajo infantil en los esfuerzos nacionales de erradicación de la pobreza y desarrollo, en particular, en las políticas y programas relacionados con salud, educación, empleo y protección social»³².

Unicef también cumple un papel especial de supervisión de la Convención sobre los Derechos del Niño. Además de examinar informes de países, el Comité de los Derechos del Niño celebra «Días de Discusión General» anuales, que son debates de una jornada sobre temas específicos, por ejemplo, la explotación económica (1993). Asimismo, el proceso de formulación y discusión de informes nacionales es una herramienta útil para la promoción de la problemática del trabajo infantil.

Por último, Unicef proporcionó apoyo clave al Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños³³, el primer estudio amplio y global sobre todas las formas de violencia contra los niños. Este estudio surgió a consecuencia de una recomendación realizada en 2001 por el Comité sobre la Convención sobre los Derechos del Niño; Paulo Sérgio Pinheiro, un experto independiente, se encargó de su elaboración y lo presentó a la Asamblea General de la ONU en octubre de 2006. La colaboración de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Unicef y la OMS fue un aspecto fundamental del desarrollo del estudio. La OIT colaboró en la parte relativa a la violencia contra los niños en los lugares de trabajo.

³⁰ *Ibidem*, págs. 35-36.

³¹ *Ibidem*, pág. 44.

³² *Ibidem*, págs. 44-45.

³³ P. Pinheiro, *World Report on Violence against Children*. Ginebra, ONU, 2006.

2.3. UNESCO

La Unesco tuvo cierta relación con el trabajo infantil desde muy pronto. La XIV Conferencia Internacional sobre Educación Pública, celebrada en Ginebra en julio de 1951 bajo los auspicios de la Unesco, adoptó una recomendación que destacaba la interrelación entre la educación obligatoria y la eliminación del trabajo infantil³⁴. La OIT, con el apoyo de la Unesco, elaboró un documento de antecedentes sobre este tema. En 1989, la Unesco, en colaboración con Unicef, publicó una recopilación de estudios sobre trabajo infantil y educación en la India y el Sudeste asiático. Fue compilada por Neera Bura siguiendo los pasos de Weiner³⁵.

La principal contribución de la Unesco a partir de 1990 fue la promoción de la EPT, que comenzó a fraguarse en Jomtien, Tailandia. Después de la Conferencia de Jomtien, la Unesco empezó a centrar su atención directamente en los niños trabajadores y de la calle con el lanzamiento de un programa global que combinaba la cooperación técnica con la promoción y la movilización de recursos. Unicef y, en concreto, las ONGs pertinentes, se encargaron de implantarlo a escala nacional³⁶.

A pesar de todo, este asunto no obtuvo demasiada visibilidad en las diversas reuniones de seguimiento de alto nivel celebradas en Nueva Delhi (1993) y Ammán, o en el Foro Mundial de la Educación, reunido en Dakar, Senegal en abril de 2000. En Dakar se declaró que la educación es un derecho fundamental y se estableció la educación primaria gratuita y obligatoria de buena calidad como meta para el 2015. Se hizo un especial hincapié en las niñas, los niños en circunstancias especialmente difíciles y las minorías étnicas, pero no hubo una mención específica a los niños trabajadores como grupo objetivo.

Esto cambió en 2002, cuando la Unesco declaró: «Si queremos alcanzar la Educación para Todos, la cuestión del trabajo infantil debe tomarse en debida consideración»³⁷. Al año siguiente se consolidó en la primera mesa redonda de alto nivel, reunida en Nueva Delhi y organizada por la Unesco, la OIT, el Banco Mundial y la Marcha Mundial. La Declaración de Nueva Delhi afirmó: «Los esfuerzos de la comunidad internacional para obtener una Educación para Todos (EPT)

³⁴ Véase RIT, 1951, *op. cit.*

³⁵ Unesco-Unicef, Recopilación 28. M. Weiner, *The child and the state in India: Child labor and education policy in comparative perspective*. Princeton, PUP, 1991.

³⁶ Véase A. Fyfe, «Child labour and education: Revisiting the policy debates», en Lieten y White (eds.), *op. cit.*, 2001, pág. 76.

³⁷ IPEC, *Combating child labour through education*, pág. 4. Ginebra, 2004.

y la eliminación progresiva del trabajo infantil están inextricablemente unidos»³⁸.

Posteriormente, la Unesco se unió al Grupo de trabajo mundial sobre trabajo infantil y educación para todos (GTF), constituido en 2005, y la oficina regional de Bangkok ha impulsado activamente el trabajo conjunto para conseguir que las niñas dejen de trabajar y se incorporen a la escuela³⁹.

2.4. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

Los primeros informes sobre el trabajo infantil, realizados durante la industrialización, examinaban sus efectos para la salud. El hecho de que, posteriormente, se abandonase esta línea es una de las anomalías más raras del movimiento mundial. Esto resulta aún más sorprendente si tenemos en cuenta que los conceptos hoy utilizados: «trabajo infantil», «las peores formas de trabajo infantil», «las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil», se refieren, en gran medida, a criterios nocivos para la salud, tanto física como psicosocial⁴⁰.

En 1981, la OMS confirmó que no se había estudiado demasiado la relación entre la salud y el trabajo infantil. Es más, se reconoció que habría que abordar este asunto si se pretendía alcanzar el objetivo de la OMS de «Salud para Todos en el año 2000». La OMS estableció un programa de acción inmediata para remediar este déficit (recopilación de datos y estudios de caso relativos a las regiones con presencia de la OMS). Esta contribución se actualizó en 1985 en la segunda edición revisada de *Child labour: A threat to health and development*⁴¹, publicada por Defence for Children International.

Un grupo de estudio de la OMS sobre los factores de riesgo especiales del trabajo de menores se reunió en Ginebra del 10-16 de diciembre de 1985⁴². Su objetivo principal era identificar los factores de riesgo especiales a los que estaban expuestos los niños trabajadores. La OIT y Unicef también asistieron a la reunión. El informe del grupo de estudio no se publicó hasta 1987. Presentaba un tratamiento más completo del

³⁸ Marcha Mundial, 13 de noviembre de 2003, Nueva Delhi.

³⁹ Unesco, *Getting girls out of work and into school*, Bangkok, 2006.

⁴⁰ D. Pitt y P. M. Shah, *Child labour and health*, pág. 13. Ginebra, DCI, 1981.

⁴¹ P. M. Shah, *Alternative health approaches for the health care of working children*, págs. 37-41. Ginebra, DCI, 1985. Shah también presentó una ponencia a un seminario de la ONU de 1985.

⁴² Un grupo técnico que apoyó al Grupo de Trabajo se reunió en septiembre de 1982 y en mayo de 1984.

tema y sugería recomendaciones de acción a escala comunitaria, nacional e internacional. Resulta curioso que la sugerencia del grupo de estudio para el movimiento mundial en su conjunto fuese la creación de un comité interinstitucional sobre trabajo infantil en la que estuviesen representadas todas las organizaciones internacionales pertinentes. Asimismo recomendaba que este organismo no se ocupase sólo de cuestiones de salud sino de todos los aspectos del problema del trabajo infantil. El comité formaría un departamento de trabajo para responder a la variedad de dimensiones relacionadas con la salud, abordando al mismo tiempo otros aspectos de la respuesta al trabajo infantil⁴³.

Como suele suceder, el seguimiento internacional recayó sobre ciertas personas interesadas. Cuando estas personas se dedicaron a otros temas, el asunto pasó a un segundo término en la OMS y en otras organizaciones internacionales hasta que resurgió, si bien de manera irregular, a finales del decenio de 1990.

A partir del año 2000, el resurgimiento de este tema se manifestó a través de su integración en actividades relacionadas con el ámbito de la higiene ambiental de los niños. También se produjo una creciente colaboración con la OIT en actividades destinadas a obtener una definición más precisa del trabajo peligroso en el marco del Convenio núm. 182. La OMS realizó una contribución importante a una reunión de expertos celebrada en la OIT en octubre de 2002 de la que surgió la propuesta para formar un grupo interinstitucional compuesto por la OMS, la OIT y Unicef. Hasta la fecha, esta red no ha salido adelante.

Sin embargo, los centros colaboradores de la OMS para la salud ocupacional han identificado al trabajo infantil como punto central de 15 grupos de trabajo y áreas prioritarias, para las que se han identificado 19 actividades. Para apoyar dichas actividades, la OMS comenzó a trabajar en 2005 en un documento sobre su posición relativa al trabajo infantil y salud, y en 2006, llevó a cabo un curso piloto de formación en varios países. Al mismo tiempo, la campaña de la OMS en Europa, «Niños y salud», también se vinculaba al trabajo infantil.

2.5. EL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial es el actor principal más joven en entrar en la escena internacional del trabajo infantil y podría llegar a ser el más poderoso.

⁴³ WHO, *Children at work: Special health risk*, págs. 42-43. Serie de Informes Técnicos 756. Ginebra, 1987.

Papel en la reducción de la pobreza. Durante la preparación de la Conferencia de Oslo, el Banco Mundial comenzó a formular una política sobre trabajo infantil que se dio a conocer a principios de 1998. En el documento de establecimiento de criterios se presenta una fundamentación clara para el compromiso en su misión general de reducción de la pobreza. Así, se establece un papel en términos de análisis del problema, diálogo sobre políticas con los gobiernos y actividades de préstamo; se sugiere que, como mínimo, los proyectos financiados por el Banco Mundial no contribuyan a empeorar el problema del trabajo infantil⁴⁴.

Papel en la promoción de la educación. El Banco Mundial ha desempeñado un papel indirecto, aunque crítico, en la educación en tanto que actor global. Puesto que se trata del actor internacional más importante en educación y desarrollo social, el Banco Mundial ha sido un patrocinador clave de las Conferencias de Jomtien y Dakar. En esta última, se comprometió a que ningún país comprometido con la EPT careciese de apoyo económico para su realización. Luego vendría su Iniciativa Acelerada de Educación para Todos y su promoción del alivio de la deuda y de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Todo ello subraya el compromiso del Banco Mundial con la potenciación (véase N. del T.)^{*} de los pobres como pilar básico de la reducción de la pobreza y convierte cuestiones relativas a los derechos de los niños, como la educación y el trabajo infantil, en un tema legítimo para el diálogo sobre políticas con los gobiernos y otras partes interesadas.

Papel de promoción del empleo. El Banco Mundial también desempeña un papel clave en la iniciativa del Secretario General sobre el empleo de los jóvenes; en la que trabaja en colaboración con la OIT y también ocupa un lugar destacado la CIOSL.

El Banco Mundial reconoce que el trabajo infantil es una de las consecuencias más devastadoras de la pobreza persistente y ha adoptado una posición muy clara al respecto que se manifiesta en sus esfuerzos de lucha contra la pobreza y con nuevas iniciativas. La importancia que le concede al trabajo infantil quedó reflejada en su documento de establecimiento de criterios sobre el trabajo infantil en el que exhortaba a un

⁴⁴ P. Fallon y Z. Tzannatos, *Child labor: Issues and Directions for the World Bank*. Washington DC, 1998.

* N. del T.: Potenciación o empoderamiento equivale a la expresión inglesa «empowerment» que es el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo. En inglés «empowerment» y sus derivados se utilizan en diversas acepciones y contextos, pero en español la palabra se encuentra en pugna con una serie de expresiones que se aproximan sin lograr la plenitud del sustantivo. Se homologan «empowerment» con «potenciación» y «to empower» con «potenciar», mientras que caen en desuso expresiones más antiguas como «facultar» y «habilitar».

mayor compromiso del Banco Mundial a través de sus actividades de préstamo y de otro tipo. En mayo de 1998 se estableció el Programa Mundial del Banco Mundial sobre Trabajo Infantil para mejorar la eficacia e incrementar el impacto de la labor del Banco Mundial en cuestiones relacionadas con la infancia a través de los esfuerzos de lucha contra la pobreza. Los objetivos principales son identificar y fortalecer la ventaja comparativa del Banco Mundial en este ámbito e involucrarlo para que incorpore la problemática del trabajo infantil en sus actividades de préstamo y de otro tipo y, sobre todo, en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y en las estrategias de Asistencia a Países. Asimismo, la estrategia del Banco Mundial incluye la gestión del conocimiento y el establecimiento de partenariados.

Perspectivas de políticas e investigación. Para afrontar eficazmente la diversidad de circunstancias relevantes y realidades complejas, es esencial comprender el proceso de toma de decisiones de los hogares y los incentivos y limitaciones a los que se enfrentan las familias. El Banco Mundial enfatiza la necesidad de adoptar un enfoque multisectorial del trabajo infantil. Si los incentivos suponen un problema porque se obtienen mayores beneficios del trabajo que de la escuela, entonces las reformas educativas constituyen el instrumento más importante de las políticas. Los objetivos de dichas reformas deberían concentrarse en reducir los costes de la educación incrementando, al mismo tiempo, si fuese posible, la calidad y, con ella, los beneficios obtenidos de la educación. Si el problema radica en las limitaciones que sufren las familias pobres o vulnerables para enviar a sus hijos a la escuela, las respuestas clave serán las intervenciones de protección social que ofrecen una red de seguridad o ayudan a superar las dificultades del mercado de trabajo y financiero.

En la Conferencia de Oslo de 1997, hubo un reconocimiento generalizado de que a pesar de la existencia de un marco de políticas comunes sobre trabajo infantil (los convenios de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño), no estaba lo suficientemente coordinado entre los distintos organismos. El Banco Mundial respondió estableciendo asociaciones con la OIT y Unicef, en concreto, a través del proyecto de investigación «Entendiendo el Trabajo Infantil» (UCW)⁴⁵ y del grupo especial mundial sobre trabajo infantil y educación.

El reciente desarrollo del marco de acción del Banco Mundial para los Niños y los Jóvenes ofrece una oportunidad para avanzar en la promoción del trabajo infantil, sobre todo a la hora de trasladar los análisis

⁴⁵ Sírvase consultar la página www.ucw-project.org; este proyecto se desarrolla en la Universidad Tor Vergata de Roma.

de las investigaciones a programas y proyectos eficaces. Las actividades regionales y sectoriales del Banco Mundial, y otras realizadas en colaboración con socios internacionales, están teniendo un impacto. Los programas de transferencias en efectivo condicionadas, que están operativos en varios países de América Latina, han demostrado ser una herramienta prometedora.

2.6. LOS PAÍSES DONANTES

El representante de la OIT en el seminario de la ONU de 1985 pidió recursos para proporcionar una mejor respuesta global al problema del trabajo infantil: «Una de las principales limitaciones de los esfuerzos para promover acciones nacionales e internacionales es la insuficiencia de los recursos asignados por las agencias nacionales e internacionales a los programas de trabajo infantil»⁴⁶.

Más recursos. El llamamiento a incrementar los recursos fue, de hecho, la recomendación final del seminario y durante el siguiente decenio se ampliaron los recursos disponibles. Como ya se ha visto, el IPEC se inició gracias a una sustanciosa contribución de Alemania en 1992 y cinco años más tarde, 16 donantes apoyaban el programa. Pero la verdadera expansión del apoyo de los donantes tuvo lugar en 1997 y, sobre todo, a partir del año 2000, cuando los EE.UU. empezaron a aportar donaciones significativas. También se beneficiaron otras agencias internacionales y tanto Unicef como el Banco Mundial percibieron ayudas, por vez primera, para iniciar programas globales sobre trabajo infantil. Los sindicatos y las ONGs también obtuvieron apoyos para sus actividades relacionadas con el trabajo infantil.

El papel de las agencias bilaterales. Sin embargo, induciría a error centrarse únicamente en la evolución del apoyo financiero a la hora de valorar el estímulo transmitido por las agencias bilaterales al movimiento mundial. Tan importante ha sido, si no más, el papel que desempeñaron para ayudar a definir políticas, prioridades y procesos hacia una mayor integración a escala nacional e internacional.

Lo cierto es que son numerosos los donantes que se han incorporado a la escena del trabajo infantil. La mayoría de los países que proporcionan ayuda al desarrollo ha incluido el trabajo infantil en su agenda de asuntos de interés. A continuación examinaremos la función que cumplen estos países a través de cuatro ejemplos: Alemania, los Países Bajos, Noruega y los Estados Unidos.

⁴⁶ ONU, *op. cit.*, pág. 42, 1986.

Alemania

Como ya hemos visto en el Capítulo 1, la decisión de Alemania de ofrecer recursos a la OIT para que organizase una campaña global más efectiva contra el trabajo infantil se vio influida por la Convención sobre los Derechos del Niño y la Cumbre Mundial. Al igual que ha sucedido con otros avances en el movimiento mundial, la donación surgió de la inspiración de una persona: Norbert Blüm, Ministro de Trabajo alemán.

La OIT no había previsto recibir este apoyo, que se le presentó como el reto de diseñar e implementar un mecanismo de cooperación técnica bastante novedoso. La contribución alemana, que además presentaba la ventaja adicional de no establecer restricción alguna, fue renovada en 1995 para un lustro adicional durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

Los Países Bajos

En junio de 1995, durante una comparecencia parlamentaria para explicar el resultado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de la ONU, el Ministro de Asuntos Sociales y Empleo, Ad Melkert, anunció que los Países Bajos desarrollarían actividades conjuntas con el IPEC. En este sentido, el IPEC organizó en octubre de 1995 una jornada de estudio sobre el trabajo infantil a modo de seguimiento. Una de las conclusiones fue la propuesta para organizar una conferencia conjunta Países Bajos/OIT sobre trabajo infantil durante la primera mitad de 1997.

La Conferencia de Amsterdam sobre el Trabajo Infantil, organizada por el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo de los Países Bajos y la OIT, tuvo lugar el 26 y 27 de febrero de 1997 y se centró en las formas más intolerables de trabajo infantil. La conferencia pretendía allanar el terreno para un nuevo convenio de la OIT y las primeras conversaciones en este sentido se programaron para la CIT de 1998.

Durante la Conferencia de Amsterdam, se presentó un compromiso financiero a la OIT para establecer el Programa de Información Estadística y de Seguimiento en materia de Trabajo Infantil (SIMPOC). Pero fue tras una serie de preguntas en el Parlamento cuando el Ministerio de la Cooperación al Desarrollo decidió que los Países Bajos se convertirían en un país donante al IPEC.

Los Países Bajos cumplieron una función importante en el grupo informal de donantes, de corta duración, que surgió tras la Conferencia de Oslo. También organizaron la segunda reunión de seguimiento de los

donantes en La Haya, en octubre de 1999, en la cual adoptaron la decisión de liderar el debate sobre los niños que trabajan en el servicio doméstico, grupo al que, para muchos, no se le había prestado suficiente atención en el Convenio núm. 182. Al mismo tiempo, los Países Bajos animaron al IPEC y a Unicef a centrarse más en el papel de la educación y de las intervenciones durante la primera infancia en sus respuestas al trabajo infantil.

Asimismo, los Países Bajos establecieron en mayo de 1998 su política sobre trabajo infantil en un memorando que hacía especial hincapié en prestar apoyo futuro al IPEC. También se mencionaba a Unicef como posible destinatario de ayuda⁴⁷.

Para mantener la estrecha colaboración entre el Ministerio neerlandés y la OIT, se celebró un conferencia de seguimiento, esta vez en la Haya (25-27 de febrero de 2002), que se centró en el tema del trabajo peligroso. Aunque consiguió reunir a más de 300 participantes de más de 40 países, la conferencia no obtuvo la misma representación gubernamental de alto nivel que había concitado cinco años antes, y no pareció tener el mismo impacto⁴⁸.

Noruega

El resultado de la Conferencia de Amsterdam se aprovechó en la Conferencia de Oslo de octubre de 1997.

La decisión del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAS) noruego de organizar una conferencia sobre trabajo infantil fue consecuencia de dos situaciones. La primera fue el desarrollo de la estrategia de Noruega sobre la mejor manera de realizar el seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Cumbre Mundial de la Infancia. Al mismo tiempo, la Confederación de Sindicatos (LO), como parte de la campaña de CIOSL contra el trabajo infantil, le propuso al gobierno la celebración de una conferencia para examinar los vínculos entre el trabajo infantil y el comercio.

En 1995, el MAS decidió organizar una conferencia internacional sobre trabajo infantil, pero sin hacer alusión alguna al comercio⁴⁹.

⁴⁷ M. Stegeman y A. van Leur (eds.), *Child labour policy memorandum: Child labour worldwide*, pág. 31. La Haya, Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, mayo de 1998.

⁴⁸ Sírvase consultar el informe: *Combating child labour: Building alliances against hazardous work*. La Haya, Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, 2002.

⁴⁹ L. Bjerkan y C. Gironde, *Achievements and setbacks in the fights against child labour: Assessment of the Oslo conference on child labour*, pág. 15. Oslo, MAS, 2004.

El MAS amplió el ámbito de la conferencia apoyándola en la Convención sobre los Derechos del Niño e incorporando a Unicef, junto a la OIT. En septiembre de 1996, el MAS había decidido que quería que la Convención sobre los Derechos del Niño fuese la base de la conferencia y durante el invierno de 1996/97 incluyó a Unicef como coorganizador.

Al tiempo que avanzaban los preparativos interinstitucionales facilitados por Noruega, una serie de ONGs comenzó también a prepararse. En Bangkok, se creó un grupo de trabajo subregional interinstitucional antes de la conferencia y, con objeto de contribuir a la conferencia, se le asignó la tarea de formular una perspectiva regional sobre el trabajo infantil en la región de Asia y el Pacífico. Esta iniciativa continuó tras la conferencia.

Ya en la fase de preparación, se concibió el documento resultante como una «Agenda de Acción». A lo largo de 1997 se trabajó en dicho programa mediante un proceso consultivo que incluyó las conferencias regionales preparatorias que tuvieron lugar en Brasilia, Lahore y Pretoria. El objetivo era establecer un consenso sobre las bases comunes de una política internacional sobre trabajo infantil que tomara en consideración la Convención sobre los Derechos del Niño, las normas de la OIT y la necesidad de dar prioridad a las peores formas de trabajo infantil.

La Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil tuvo lugar en Oslo, del 27 al 30 de octubre de 1997. A ella acudieron más de 350 delegados, incluidos ministros de cooperación al desarrollo, trabajo, bienestar social y justicia, de más de 40 países industrializados y en desarrollo, así como líderes sindicales y organizaciones de empleadores, agencias de la ONU, otras organizaciones multilaterales (el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo) y conocidos expertos sobre trabajo infantil.

Oslo fue la reunión internacional más importante sobre trabajo infantil celebrada hasta la fecha, si bien es cierto que se acusó la falta de representantes de alto nivel de ámbito educativo. Asimismo, tampoco hubo representación de las organizaciones de niños y jóvenes trabajadores, que participaron en un foro paralelo, y ello restó valor a la búsqueda de consenso que suponía el objetivo clave definido para la Conferencia de Oslo.

¿Qué diferencia supuso la Conferencia de Oslo? El objetivo general era promover el movimiento mundial contra el trabajo infantil y el propósito específico, establecer un programa de acción que se apoyaría en un consenso emergente y que situaría esta cuestión en una nueva fase de políticas y prácticas internacionales⁵⁰. La agenda tenía por objeto pro-

⁵⁰ Sírvase consultar: *Agenda for action*. Oslo, MAS, 1997.

porcionar dirección y coherencia a la acción internacional. Quizás fuese un objetivo demasiado ambicioso.

En 2003, el MAS encargó una evaluación del impacto de la Conferencia de Oslo y que se sugiriesen acciones para el futuro. El informe concluye señalando que en la conferencia de Oslo se logró mucho a corto plazo pero que, a fin de cuentas, la Agenda no fue un instrumento vinculante. La Conferencia de Oslo no tenía autoridad para cambiar los mandatos de agencias internacionales clave como la OIT, Unicef y el Banco Mundial. En consecuencia, cada organismo optó por integrar aquello que mejor se adaptase a sus propios intereses institucionales. Es más, los recursos subsiguientes sirvieron para apoyar las prioridades de los organismos, perpetuando así la falta de cooperación interinstitucional⁵¹. La única excepción fue el apoyo prestado a la colaboración en los ámbitos de la investigación y recopilación de datos, que dio lugar al proyecto interinstitucional UCW. Sin embargo, incluso en este caso, las tensiones entre los distintos organismos motivaron que el inicio del proyecto se retrasase dos años y que durante los tres primeros años de existencia se viese deslucido por las percepciones divergentes sobre su papel e impacto.

El problema real, como sucede con numerosas acciones relacionadas con el trabajo infantil, fue el insuficiente trabajo continuado por parte de Noruega y otros organismos bilaterales para apoyar el espíritu de Oslo. El grupo informal de donantes, constituido justo antes de la Conferencia, mantuvo su ímpetu entre 1997-2000, para luego decaer. Durante el año siguiente a la conferencia surgieron las dificultades. Supuestamente, un país donante respondió a la invitación para asistir a una reunión final de donantes en septiembre de 1998 en Oslo con el siguiente comentario: «¿Trabajo infantil? ¿No tocaba hablar de los niños soldado este año?»⁵².

Con el paso del tiempo, se volvería cada vez más difícil cambiar las prioridades políticas en el ámbito internacional para que el trabajo infantil se mantuviese entre los asuntos de interés.

Estados Unidos de América⁵³

Los EE.UU. tuvieron representación en Oslo pero no se unieron al grupo informal de donantes que se formó para apoyar el seguimiento de la conferencia.

⁵¹ Bjerkan y Gironde, *op. cit.*, págs. 38-45, 2004.

⁵² *Ibidem*, pág. 39.

⁵³ La información de este apartado procede de: OIT, *The silver book*. Ginebra, 2004.

Aunque los EE.UU. se unieron relativamente tarde al IPEC y su aportación financiera fue modesta de 1995 a 1998, su contribución aumentó en gran medida a partir del año 2000. En este momento, ya habían superado a Alemania como el principal donante del IPEC. Este cambio es aún más sorprendente si consideramos que en 1995 se presentó una propuesta en el Congreso de los EE.UU., con el apoyo del Departamento de Estado, para que los EE.UU. abandonasen la OIT. No sólo no sucedió sino que cuatro años más tarde, durante el discurso sobre el estado de la Unión pronunciado por el entonces presidente Clinton, los EE.UU. se comprometieron a liderar el esfuerzo para adoptar y ratificar el nuevo Convenio de la OIT sobre trabajo infantil. En 1999, como muestra de dicho compromiso, Clinton se convirtió en el primer presidente norteamericano en asistir a la CIT.

También es excepcional el hecho de que los EE.UU. fuese el tercer país en ratificar el Convenio núm. 182, dado que no ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño ni muchos otros tratados de la ONU sobre derechos humanos.

¿Cómo se explican estos cambios extraordinarios? Como ya hemos visto en el capítulo anterior, la preocupación de los EE.UU. a principios del decenio de 1990 giraba en torno a la protección del empleo y el comercio, y desembocó en un proyecto de ley presentado en 1992 por el senador Tom Harkin. En 1993, el Congreso pidió a la Secretaría de Trabajo que llevase a cabo un estudio para identificar las industrias foráneas y los países que utilizaban el trabajo infantil para la producción de mercancías exportadas a los EE.UU. En 1994, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) publicó seis importantes informes con el título genérico: *By the sweat and toil of children*. La ley del Senado también sufrió enmiendas con el tiempo. El aspecto del comercio perdió protagonismo y el énfasis pasó a estar en los derechos de los niños (sobre todo, el derecho a la educación) y en la eliminación global del trabajo infantil.

El senador Harkin fue clave para que se produjesen estos cambios. A partir de mediados de los años noventa, empezó a ejercer presión sobre la administración Clinton para que apoyase un programa global contra el trabajo infantil. El USDOL carecía de la autoridad legal para desarrollar programas de cooperación técnica en el extranjero y no fue hasta que Alexis Herman se convirtió en Secretario de Trabajo en 1996 cuando se encontró una forma de aportar recursos significativos al IPEC y la OIT.

La implicación de los EE.UU. no se ha limitado al apoyo financiero. En 1996, el Secretario de Trabajo, Robert Reich, sugirió que la OIT rea-

lizase un estudio sobre las etiquetas sociales y su papel en los esfuerzos para eliminar el trabajo infantil. En 1999, tanto el USDOL como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) empezaron a fomentar el uso de la educación en todos los esfuerzos relacionados con el trabajo infantil. Asimismo, en el año 2000 el USDOL apoyó el concepto emergente de los programas de duración determinada (PDD) y organizó una conferencia internacional, en colaboración con la OIT, con objeto de preparar el terreno para el lanzamiento de los primeros PDD en la CIT que se celebraría más adelante ese mismo verano. Los EE.UU. también han estado en la primera línea de la acción global contra algunas de las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, sobre todo, la trata y el uso de niños soldado, y han seguido financiando el trabajo de la OIT en este sentido.

2.7. ONGs INTERNACIONALES

Introducción

A partir de finales de la década de 1970, ONGs de todo el mundo se han implicado a escala local, nacional e internacional para afrontar el cada vez más visible abuso de los niños en las calles y lugares de trabajo de los países en desarrollo. Se mostraron unánimes al declarar «hay que hacer que algo» para reducir dicho abuso. Pero las ideas sobre qué hacer exactamente eran tan diversas como sus antecedentes.

Durante buena parte de los últimos 20 años, las discrepancias entre ONGs sobre las estrategias más apropiadas, a menudo expresadas de forma conflictiva entre destacadas personalidades de las ONGs, han dominado y dividido el movimiento de las ONGs contra el trabajo infantil.

Las ONGs y la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño

Durante el decenio de 1980, las ONGs internacionales preocupadas por los niños trabajaron intensamente para influir en una nueva Convención sobre los Derechos del Niño que estaba redactando la ONU.

Esfuerzos para que se escuchen las voces de los niños trabajadores. Entre las ONGs destacan Save the Children, una alianza de organizaciones benéficas independientes ubicadas en países industrializados y que financian proyectos en el mundo en desarrollo, y Defence for Children International (DCI), creada para garantizar la ejecución de acciones

sostenibles, prácticas, sistemáticas y concertadas internacionalmente, destinadas específicamente a promover y proteger los derechos de la infancia. Mientras se debatía el borrador de la Convención, los activistas involucrados específicamente en el ámbito de la explotación de los niños en Asia Meridional y el Sudeste Asiático mostraron su preocupación de que no se estaba prestando la suficiente atención a ciertas cuestiones sobre los niños trabajadores. De aquí surgió en 1985 Child Workers in Asia (CWA, Niños Trabajadores en Asia), una nueva red regional de ONGs que intentó influir en la nueva Convención en parte para asegurar que se escucharan las voces de los niños trabajadores en los debates relativos a sus disposiciones.

Tras adoptar la Convención en 1989 y su rápida ratificación, estas ONGs se empeñaron en que se cumpliesen sus disposiciones en todos los ámbitos, y en especial aquellas que habían conseguido incluir, a saber:

- el principio de no discriminación (en aquel entonces, un aspecto común en los tratados sobre derechos humanos);
- el principio de que el interés superior del niño recibirá siempre una consideración primordial;
- el deber de los gobiernos de garantizar en la mayor medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño; y
- el derecho del niño a expresar su opinión y a que se tenga en cuenta en función de su edad y madurez⁵⁴.

Esta amplia perspectiva, en la que el derecho de los niños a la protección de una forma de abuso se contempla en el contexto más amplio de facilitar el ejercicio de sus derechos, sobre todo, el derecho a sobrevivir y a desarrollarse, se ha calificado en ocasiones como «un enfoque integrado» y, posteriormente, «el enfoque de los derechos del niño».

La clave para decidir qué derecho prevalece reside en el principio de que toda decisión que afecte a los niños debería adoptarse sólo atendiendo al interés superior del niño.

Estrategias de las ONGs en respuesta al trabajo infantil

Era evidente que a partir, al menos, de 1989, las ONGs que desarrollaban su labor en pos de los niños trabajadores perseguían un abanico de estrategias diversas y, a menudo, contradictorias.

⁵⁴ Artículos 2, 3 (1), 6 (2) y 12 (2), respectivamente, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La cuestión del «mejor interés». No todas las ONGs que hacían campaña en contra de la explotación infantil estaban familiarizadas con las implicaciones del principio del «mejor interés». Muchas se inclinaron a continuar como antes, considerando que reconocían las formas de explotación que no contribuían a ese interés superior de los niños, incluso aunque no preguntasen a los niños afectados, o que los adolescentes no estuviesen de acuerdo con su interpretación. Es más, pronto se hizo evidente que, incluso dentro de las propias organizaciones, convivían diferentes puntos de vista, en lo relativo al mundo del trabajo, sobre cuáles eran los mejores intereses de los niños.

ONGs con un objetivo específico

Se crearon numerosas ONGs para combatir tipos específicos de abuso y explotación. En 1990, muchas de ellas tenían ya varios años de experiencia en la formulación de campañas.

- En Asia Meridional, durante las décadas de 1970 y 1980 en la India, y de 1980 en Pakistán, los activistas contra la servidumbre por deudas se percataron de que el número de niños implicados iba en aumento. Por ello, decidieron centrar sus esfuerzos en los niños en situación de servidumbre. En 1989, constituyeron una organización regional, la South Asian Coalition on Child Servitude (SACCS, Coalición de Asia Meridional por la Servidumbre Infantil), dominada por la campaña de la India contra el trabajo en condiciones de servidumbre, la Bandhua Mukti Morcha (BMM, Frente contra la esclavitud).
- En el Sudeste Asiático, los activistas centraron sus esfuerzos en el turismo sexual comercial con niñas en Tailandia y otros países. Una campaña que concitó un amplio apoyo, «End Child Prostitution in Asian Tourism» (ECPAT), se transformó a mediados de los años noventa en una ONG internacional que buscaba formas de detener la explotación sexual comercial de los niños en todo el mundo. En 1996 y 2000, desempeñó un papel clave en las conferencias internacionales que trataron este asunto.
- En el África Subsahariana, los niños reclutados como soldados o miembros de milicias y grupos insurgentes estaban en el punto de mira toda vez que este asunto cobró importancia como resultado del reclutamiento de niños en Uganda a principios de la década de 1980. La cuestión de la edad mínima para el reclutamiento de soldados fue objeto de acaloradas discusiones entre diplomáticos durante los años ochenta, pero lo acordado en la Convención sobre

los Derechos del Niño no modificó la norma internacional existente que permitía el reclutamiento de niños de 15 años. A principios de la década de 1990, las ONGs internacionales buscaban nuevas formas de aumentar la edad mínima. En 1993, sus esfuerzos tuvieron como resultado que la ONU decidiese encargar un estudio sobre el impacto de los conflictos armados en los niños y redactar un borrador de Protocolo Facultativo de la Convención relacionado con la implicación de los niños en conflictos armados. Cuando dicho borrador sufrió retrasos, seis ONGs internacionales establecieron en 1998, para ejercer presión, una Coalición para Impedir la Utilización de Niños Soldados⁵⁵. Durante la segunda ronda de conversaciones sobre el contenido del nuevo convenio de la OIT, que tuvieron lugar en junio de 1999, participaron en los esfuerzos encaminados a que el reclutamiento o movilización de todos los menores de 18 años se considerase como una de las peores formas de trabajo infantil. Al final, en el año 2000 se adoptó un nuevo Protocolo Facultativo sobre la implicación de los niños en conflictos armados.

Cuando las ONGs que defienden los derechos humanos comenzaron a dirigir su atención hacia los niños explotados por vez primera en los años noventa, normalmente se fijaban en aquellos casos que provocaron un daño tangible a los niños, más que en el trabajo infantil en general. Por ejemplo, en 1996 la ONG norteamericana Human Rights Watch (HRW) publicó su primer informe sobre estudios de caso del trabajo infantil que se centraba en los niños en situación de servidumbre de la India, y más adelante siguió editando informes sobre este tema⁵⁶; así, esta organización pasó a desempeñar una destacada función en los esfuerzos encaminados para poner fin al reclutamiento de niños soldado.

Muchas de las ONGs que se dedican a formas específicas de explotación se desarrollaron con el apoyo de otras ONGs, por lo general más grandes, o grupos religiosos. Algunos miembros de iglesias cristianas ayudaron a crear ONGs que trabajaban en el ámbito de la explotación sexual comercial de los niños, mientras que los cuáqueros, que se oponen a la guerra desde hace tiempo, promovieron los esfuerzos para detener el reclutamiento de niños destinados a la lucha. Los activistas del Sud-

⁵⁵ Véase Stuart Malsen, «Lessons learned from the international campaign to end the use of children as soldiers», en Wolfgang H. Reinicke y Francis Deng, con la colaboración de Jan Martin Witte, Thorsten Benner, Beth Whitaker y John Gershman, *Critical choices - The United Nations, networks, and the future of global governance*. IDRC, 2000, ISBN 0-88936-921-6.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, *Small change: Bonded labour in India's silk industry*. Nueva York, HRW, 2003.

este Asiático contra la servidumbre por deudas encontraron un aliado en la Liga contra la Esclavitud. Tanto en América Latina como en el Sudeste Asiático, los activistas de la iglesia católica ayudaron a establecer organizaciones de apoyo a los niños trabajadores. Sin embargo, los vínculos iniciales no siempre permanecieron intactos, sobre todo cuando las nuevas ONGs seguían su propio camino, y en ocasiones se enzarzaron en discusiones sobre las tácticas más útiles para ayudar a los niños trabajadores.

ONGs de apoyo a las organizaciones de niños trabajadores

La asunción de que el trabajo resultaba dañino para los niños, o al menos para los menores de 14 años, fue cuestionada en algunas zonas de América Latina y la India por ONGs que subrayaron la importancia del derecho de los niños a expresar sus propias opiniones.

La prioridad de estas ONGs era garantizar que se tenían en cuenta las opiniones de los niños en aquellas decisiones que les concernían directamente, incluidas las que tomaban los gobiernos u organizaciones intergubernamentales, como la OIT. Las ONGs que defendían lo que se dio en llamar «la participación de los niños» ayudaron a que los niños trabajadores estableciesen sus propias organizaciones para articular sus puntos de vista sobre qué medidas les resultarían útiles. En la mayoría de los casos, se trataba de adolescentes y no niños más jóvenes. En el último apartado de este capítulo se examinan estos movimientos más detalladamente.

ONGs preocupadas por el impacto social de la globalización

Al variado grupo de ONGs dedicado a los niños trabajadores a principios del decenio de 1990 se unió un grupo de activistas de procedencia bastante diferente: organizaciones ubicadas en Europa y América del Norte que dedicaban sus esfuerzos al impacto social de la globalización.

Estas ONGs interpretaban el aumento del número de niños trabajadores como un síntoma del impacto pernicioso de la globalización. Dentro de este grupo, algunas se dedicaban a apoyar las protestas sindicales de los países industrializados contra la importación de productos manufacturados por trabajadores que percibían una remuneración muy inferior a la de sus colegas en el mundo industrializado. A principios de los años noventa, la campaña que se desarrolló en Estados Unidos en contra de las importaciones de prendas de vestir fabricadas en Bangla-

desh recibió un rápido apoyo de diversas ONGs, la mayoría ubicadas en países industrializados, que trabajaban en colaboración con los sindicatos para exigir una mayor responsabilidad social empresarial. Pero resultó que esta campaña no fue del todo beneficiosa para los niños. Según las noticias que llegaron de Bangladesh, la amenaza de los EE.UU. de boicotear las mercancías fabricadas por niños menores de 14 años provocó un despido masivo de niñas adolescentes empleadas en las fábricas textiles, lo que dio lugar a muchos problemas⁵⁷.

Con todo, estas consecuencias no pudieron evitar que organizaciones más pequeñas y muchos periodistas siguiesen dirigiendo su atención a los niños que trabajan en las industrias de mercancías para la exportación, al saber que los medios de comunicación se harían eco de dichos casos. En el mundo en desarrollo, la India, uno de los países con un movimiento de la sociedad civil contra el trabajo infantil más asentado, manifestó su oposición a la idea de que presionar a la industria exportadora fuese una estrategia prudente, que desembocó en una división en el BMM. Un grupo, liderado por Kailash Satyarthi, se comprometió a trabajar en estrecha colaboración con los sindicatos de los EE.UU. y Europa. Se trata de la Coalición del Sudeste Asiático contra la Servidumbre Infantil (SACCS), cuyo nombre en hindi es: Bachpan Bachao Andolan (BBA).

Grupo de Trabajo Internacional sobre el trabajo infantil

La definición de qué es lo mejor para los niños trabajadores. En 1992, una ONG con una amplia trayectoria de trabajo para poner fin al abuso sufrido por los niños, la Sociedad Internacional para la Prevención del Abuso y la Negligencia contra los Niños (ISPCAN), se unió a DCI para revisar: a) la experiencia que tenían los niños sobre el mundo del trabajo y b) los efectos del esfuerzo ejercido tanto por los gobiernos como por otros actores para mejorar la situación de los niños. Se esperaba que este Grupo de Trabajo Internacional sobre el Trabajo Infantil (IWGCL) propusiera soluciones de las que otros pudieran aprender.

El obstáculo de las facciones antagónicas. Sin embargo, el IWGCL pronto se vio inmerso en facciones antagónicas de ONGs. Mientras compilaba una serie de valiosos informes sobre la situación en países concretos bajo la dirección de Nandana Reddy, director de CWC en Bangalore, el IWGCL subrayó la importancia de ayudar y promover las organizaciones de niños trabajadores en tanto que son la voz más legítima sobre el trabajo infantil. Cuando los niños trabajadores empezaron a hablar a

⁵⁷ Véase OIT/Unicef, *op. cit.*, 2004.

favor de su derecho al trabajo y a establecer sus propias organizaciones, que también reclamaban una mejora de las condiciones de trabajo, tanto estas organizaciones como las ONGs que las apoyaban, como era de esperar, tuvieron un enfrentamiento con los sindicatos.

La Marcha Global contra el Trabajo Infantil

Antecedentes. En el marco de la campaña global contra el trabajo infantil, la Marcha Global se acercó bastante, si bien durante poco tiempo, al concepto popular de «movimiento». El origen radica en la Conferencia de Amsterdam de 1997, que fue precedida por una reunión en La Haya de una serie de ONGs y sindicatos que respondieron al llamamiento de Kailash Satyarthi para establecer una «marcha global» con objeto de denunciar el trabajo infantil. Satyarthi contaba con la experiencia de organizar en la India marchas de protesta de larga distancia; la más destacada fue una relacionada con el trabajo infantil que empezó en Cape Kumari (Comorin), en el extremo meridional de la India, y terminó en Nueva Delhi.

La sugerencia de que debería plantearse una campaña mundial contra el trabajo infantil recibió el apoyo de organizaciones de todo el mundo. Algunas eran ONGs que trabajaban en cuestiones de desarrollo, por ejemplo, NOVIB (miembro de Oxfam International y con base en los Países Bajos) y Christian Aid (Gran Bretaña); ambas ONGs financiaban proyectos y campañas en todo el mundo en desarrollo. Otras llevaban años haciendo campaña sobre este tema, por ejemplo, el International Labor Rights Fund (Fondo internacional por los derechos del trabajo), de Washington, y Anti-Slavery International (antes conocida como la Liga contra la Esclavitud), ubicada en Londres, cuyos líderes apoyaron el llamamiento inicial de Satyarthi en pro de una marcha global. También hubo otras organizaciones, como la Fundación Abrinq en Brasil y la Network against Child Labour (Red contra el trabajo infantil) de Sudáfrica, que trabajaban en los países en desarrollo. Con algunas excepciones, a estas ONGs les preocupaba el abuso que sufrían los niños trabajadores pero no se habían implicado en los esfuerzos para adoptar un «enfoque integrado» con respecto a los derechos de los niños. A estas organizaciones se unieron representantes sindicales entre los que destaca el líder de las campañas contra el trabajo infantil diseñadas por las Federaciones Sindicales Internacionales, Neil Kearney, Secretario General de la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestido y Cuero.

En la reunión de La Haya se acordó seguir adelante con la idea de la marcha global contra el trabajo infantil y buscar más apoyos. Durante

meses fue duda el lema que presidiría la campaña. Algunas organizaciones afirmaban que la marcha debería ser contra «la explotación del trabajo infantil». Otras, sobre todo los sindicatos, tantearon la posibilidad de apartarse del compromiso que esperaban de las ONGs para hacer campaña contra todos los casos de trabajo de menores de edad. Durante un tiempo, pareció que la marcha sufriría una escisión antes incluso de haber comenzado. Pero se consiguió de nuevo la unidad con el lema «De la explotación a la educación».

Se acordaron algunos objetivos generales de la campaña pero, tanto al principio como posteriormente, estaba claro que la Marcha Global contra el Trabajo Infantil era una coalición de grupos que pretendían erradicar el trabajo infantil si bien tenían distintos puntos de vista sobre cómo alcanzar dicho objetivo. La coalición no estaba formada únicamente por ONGs en sentido estricto. También participaban sindicatos y, por ejemplo, Education International (EI) se unió pronto al comité directivo internacional. Para algunas ONGs, esto les daba la oportunidad de trabajar con uno de los representantes de la OIT y apoyar la introducción de una nueva norma internacional para ayudar a los niños implicados en las formas más abusivas de trabajo, al tiempo que apartaban a los sindicatos de su punto de mira de centrarse en los niños que trabajaban en el sector de la exportación. Otras organizaciones se unieron al punto de vista de los sindicatos y aprovecharon la campaña mundial para dar publicidad a su mensaje.

Inicio de la marcha. En la primera etapa, el vínculo entre la Marcha Global y las actividades de la OIT no estaba claro. Se sabía ya que la CIT celebraría dos rondas de discusiones, en junio de 1998 y 1999 para tratar sobre un posible Convenio sobre las formas «incuestionablemente» peores de trabajo infantil por lo que la sesión de planificación inicial de la Marcha acordó que se pondría en camino durante la primera mitad de 1998.

Tras algunas dudas iniciales, se alcanzó un acuerdo. Una vez que estuvo claro el destino, se programó el inicio de varias marchas en distintas partes del mundo: la primera en Manila, en enero de 1998; la segunda en Río de Janeiro, en febrero; y la tercera en Ciudad del Cabo, en marzo. Muchas oficinas nacionales de Unicef apoyaron estas marchas.

Los organizadores de la Marcha Global consiguieron más apoyos durante 1997 y, a principios de enero de 1998, los participantes reflejaban una amplia gama de perspectivas sobre cómo debería hacerse frente al trabajo infantil, aunque se excluyeron a todos aquellos que estaban a favor de derecho de los niños a trabajar.

Se consiguió la participación un mayor número de niños trabajadores. La marcha les dio voz y los niños se pronunciaron, no sobre el trabajo a tiempo parcial para financiar la asistencia a la escuela, ni sobre el perjuicio de empezar a trabajar a los 14 años y no a los 15, sino sobre el hecho de estar sometidos a distintos tipos de abuso. Si aún quedaban dudas sobre la necesidad de un nuevo convenio de la OIT que se centrara en las formas más abusivas de explotación infantil, las que infligen un mayor daño a los niños trabajadores, ésta fue la prueba definitiva de que, sin duda, era necesario.

La Marcha Global consiguió persuadir sólo a una organización de niños trabajadores para que se uniese a su campaña. Las demás reiteraron que sólo pretendían mejorar sus condiciones de trabajo, no perder sus empleos.

Impacto de la Marcha. La marcha de seis meses de duración concluyó en Ginebra en junio de 1998 con un llamativo grupo liderado por Kailash Satyarthi y acompañado por, al menos, un ministro europeo. La CIT los recibió a su llegada al Palacio de las Naciones de la ONU, donde se celebraban la reunión de la CIT. Un encuentro de este tipo, entre el mundo diplomático y metódico de las organizaciones intergubernamentales y la realidad desordenada del mundo del trabajo informal, sucede en raras ocasiones y en este caso fueron necesarios meses de negociaciones entre la OIT y la ONU para allanar el camino en vista de las preocupaciones diplomáticas y de seguridad que albergada la ONU.

Una vez finalizada la Marcha, algunas ONGs participantes contribuyeron, en 1998 y 1999, a las discusiones de la CIT sobre el nuevo convenio. Durante la segunda ronda, se dio la oportunidad a las ONGs de hacer una presentación formal de la cuestión ante el comité. Y, por primera vez, una niña trabajadora, la muchacha de 17 años que presidía la organización de Filipinas de los niños que trabajan en el servicio doméstico (SUMAPI)⁵⁸, pronunció un discurso ante la comisión de la conferencia en nombre de las ONGs de Asia. En dicha comisión y en otros acontecimientos organizados en torno a la CIT, a las ONGs participantes en la Marcha Global se unieron otras, tanto ONGs que tenían bastante experiencia en el ámbito del trabajo infantil como tras establecidas o con representantes en Ginebra.

El Convenio se adoptó de forma unánime, en parte, gracias al impulso aportado por la Marcha Global. ¿Influyó la Marcha en los contenidos

⁵⁸ El término SUMAPI (Samahan at Ugnayan ng mga Manggagawang Pantahanan sa Pilipinas) significa «unirse» y el nombre de la organización: Asociación y vinculación de los trabajadores del servicio doméstico de Filipinas. Sírvese consultar la página web: www.visayanforum.org.

del Convenio? Así fue, con toda probabilidad, puesto que tanto el grupo de trabajadores que preparó los puntos que querían ver incluidos como otros participantes utilizaron el testimonio de los niños integrantes de la Marcha como punto de referencia.

Sin embargo, los participantes en la marcha no consiguieron todo cuanto se propusieron:

- No consiguieron que se definiese como «peor forma» el empleo de los menores de 18 años en el ejército o en cualquier otro grupo armado.
- Las disposiciones del nuevo Convenio sobre los trabajadores del servicio doméstico eran más limitadas de lo esperado.
- El Convenio núm. 182 se convirtió, esencialmente, en un instrumento tripartito que no concedía espacio alguno a las ONGs o a los niños trabajadores para que ayudasen a identificar los tipos de trabajo que deberían considerarse peligrosos según lo previsto en el artículo 3 (d) del Convenio. El artículo 6, referente al diseño e implementación de programas de acción para eliminar las peores formas de trabajo infantil, asignó una función a las ONGs, en el marco de «otros grupos interesados», a saber, expresar sus opiniones relativas a las acciones que habría que acometer, opiniones que la comunidad tripartita simplemente debería «tomar en consideración». La Recomendación núm. 190, que acompaña al Convenio, era más generosa y afirmaba (de nuevo, con respecto a los programas de acción): «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 en la consecución de los fines del Convenio y de la presente Recomendación» (I.2).

Avances después de 1999. Tras la adopción del nuevo Convenio, algunos miembros de la Marcha Global querían poner punto final a sus actividades. Pero Kailash Satyarthi y otras personas afirmaron que aún tenían una función que cumplir.

Se sugirió que la red de organizaciones implicadas podrían desempeñar un papel muy valioso recopilando información sobre estudios de caso sobre el trabajo infantil y haciéndolos públicos. Para ello, la secretaria de la Marcha Global, ubicada en la India, estableció una oficina de prensa.

Los líderes de la Marcha coincidieron en que, inicialmente, deberían centrar su atención en persuadir a los países para que ratificasen el nuevo

Convenio y que en 2001, atendiendo al lema «De la explotación a la educación», pasarían a ocuparse de la iniciativa Educación para todos (EPT). En el año 2000, Kailash Satyarthi asistió al Foro Mundial de la Educación, celebrado en Dakar, Senegal, para centrarse en las políticas educativas. En 2003, la Marcha Global colaboró en el patrocinio de una mesa redonda sobre trabajo infantil y educación que tuvo lugar en Nueva Delhi y, en 2004, Kailash Satyarthi resultó elegido Presidente de la Campaña Global para la Educación. Posteriormente, se celebraron otras reuniones sobre trabajo infantil y EPT en Brasilia (2004), Beijing (2005) y El Cairo (2006), que apoyaron el lanzamiento del GTF, al que pertenece la Marcha Global.

La alianza internacional Save the Children

La alianza internacional Save the Children es la principal organización independiente pro derechos de los niños del mundo y cuenta con miembros en 29 países y programas operativos en más de 100. La alianza tuvo una implicación fundamental en muchos de los avances descritos en este apartado. En el próximo capítulo analizaremos su papel en los debates políticos sobre trabajo infantil que tuvieron lugar a finales del decenio de 1990. En 2003, la alianza presentó su posición⁵⁹ con respecto al trabajo de los niños, en general, así como sobre algún otro asunto en concreto, por ejemplo: los efectos negativos y positivos del trabajo; las políticas macroeconómicas y la educación y el trabajo infantil; legislación; las responsabilidades de los empleadores, y las organizaciones de niños trabajadores.

La alianza también realizó una contribución clave al Informe mundial sobre la violencia contra los niños al facilitar la participación de los niños a escala nacional, regional e internacional. También aportó información procedente de sus consultas sobre el terreno, incluso sobre la violencia en el lugar de trabajo. Asimismo, la alianza realizó una importante investigación sobre el impacto y las lecciones aprendidas de la participación de los niños trabajadores⁶⁰.

⁵⁹ Alianza internacional Save the Children, *Save the children's position on children and work*. Londres, marzo de 2003.

⁶⁰ Alianza internacional Save the Children, *Opening minds, Opening up opportunities: Children's participation in action for working children*. Londres, marzo de 2004.

2.8. LOS MOVIMIENTOS DE CONSUMIDORES

El desarrollo de la responsabilidad social de las empresas

Durante el decenio de 1990, en el mundo entero se presionó a las grandes empresas para que prestaran más atención al impacto de sus actividades en el medio ambiente, en los derechos humanos de su fuerza de trabajo y en los demás sectores directa o indirectamente afectados por sus actividades. Al final de la década, el propio tema de la «responsabilidad social de las empresas» se había convertido en una *industria* que ofrece asesoramiento a las empresas sobre lo que deben o no deben hacer y realiza un seguimiento sobre los efectos de la actividad de las empresas tanto en el lugar de trabajo como en otros ámbitos. Esta tendencia recibió el apoyo de la ONU mediante la iniciativa voluntaria lanzada por el Secretario General en 1999 denominada el Pacto Mundial⁶¹.

Nuevas presiones, mayor responsabilidad. Al tener la responsabilidad de rendir cuentas casi exclusivamente a sus accionistas, las empresas ubicadas en América del Norte y Europa, y en particular aquellas que importan mercancías manufacturadas en países en desarrollo, se vieron presionadas a considerar o adoptar formalmente códigos de conducta y, en algunos casos, a aceptar un seguimiento independiente tanto de sus actividades como de las realizadas por sus proveedores.

Este cambio se debió, en parte, a una serie de desastres empresariales entre los que se encuentra la pérdida de numerosas vidas tras la fuga de gas de una empresa en Bhopal, la India, en 1984. El impulso en este ámbito también se debió a la publicidad suscitada por el papel de empresas multinacionales en zonas donde pueblos indígenas y tribales eran víctima de detenciones y matanzas masivas, como el delta del río Níger, rico en petróleo, en Nigeria. En el decenio de 1990, como ya hemos dicho, sindicatos y ONGs difundieron la implicación de niños trabajadores en la fabricación de mercancías importadas por América del Norte y Europa Occidental, y esta difusión fue acompañada por un mensaje, explícito o implícito, que animaba a los consumidores a utilizar su poder de compra para evitar la adquisición de ciertas mercancías y escoger otras.

El análisis referente al uso de la presión ejercida sobre el consumidor para combatir el trabajo infantil comienza con el estudio de las campañas de los medios de comunicación centradas en las mercancías elaboradas por niños trabajadores e importadas por Europa o Amé-

⁶¹ Esta iniciativa cuenta con la participación de más de 2.000 empresas y otras partes interesadas en apoyar un conjunto de valores fundamentales en el ámbito de los derechos humanos, las normas de trabajo, el medio ambiente y la anticorrupción.

rica del Norte. Luego continúa examinando la influencia de otras iniciativas, incluidas las de garantía de etiquetas sociales, por ejemplo, comercio justo y ético, o que un producto no se ha elaborado con trabajo infantil. Y finaliza resumiendo la perspectiva adoptada, a principios del siglo XXI, por los «inversores éticos».

Campañas de consumidores de denuncia del uso del trabajo infantil y alianzas sectoriales

Antes del decenio de 1980 ya se habían puesto en práctica campañas para detener la explotación infantil en una parte del mundo a causa de la presión ejercida en otras partes. Pero en raras ocasiones el punto de mira eran las mercancías hechas por los niños destinadas a la exportación.

Impacto de las campañas relativas a la exportación. La primera campaña de este tipo se centró en niños virtualmente esclavos, esto es, trabajadores infantiles en situación de servidumbre que fabricaban alfombras de nudos hechos a mano en una zona al norte de la India, que pasó a conocerse como el «cinturón de las alfombras». El volumen de las exportaciones de alfombras de la India y el número de niños implicados aumentó con rapidez en el decenio de 1980 y los activistas de ese país buscaron formas de afrontar la situación. Así, pidieron a sus colegas de Alemania, país que adquiría más alfombras indias que cualquier otro país, y de otros lugares que intercediesen ante los importadores y compradores de alfombras. De esta forma se puso en una marcha un abanico de acciones parcialmente coordinadas tanto en la India como en otros países entre las que se incluyeron las siguientes:

- redadas policiales en telares donde trabajaban niños cautivos;
- establecimiento de centros residenciales donde podían vivir y recibir nueva formación los niños que habían trabajado en situación de servidumbre; y
- publicidad en la India, Alemania y otros países sobre los abusos.

A finales de la década de 1980, los importadores occidentales de alfombras indias se quejaban del impacto de esta campaña sobre las ventas. Algunos importadores se involucraron en programas de asistencia a niños rescatados. En 1995, tras el asesinato de un niño que había trabajado en situación de servidumbre y que, más tarde, había liderado las protestas, la publicidad adversa se centró en la producción de alfombras de nudos hechos a mano en Pakistán y la industria local también se

quejó del descenso de las ventas. En ambos casos, los compradores europeos y norteamericanos puede que reaccionaran por los reportajes de los medios de comunicación, aunque algunos periodistas atribuyeron el descenso de las ventas a otras causas⁶².

Esta campaña de larga duración, iniciada en los años ochenta, siguió con la misma intensidad durante casi una década y aún continúa en la actualidad. Durante este tiempo, ha aplicado diferentes estrategias.

Las etiquetas sociales. En 1990, algunas activistas afirmaban que se debería hacer un llamamiento al boicoteo global de alfombras indias de nudos hechos a mano (supuestamente, no se utilizaban niños en situación de servidumbre en la elaboración de otros tipos de alfombras); pero otros apuntaban que esta medida castigaría a exportadores y fabricantes de forma indiscriminada. En 1991, SACCS comenzó un debate con ONGs alemanas sobre cómo promocionar las alfombras no elaboradas por trabajadores infantiles, que desembocó en el desarrollo de un programa denominado «Rugmark» cuyo propósito era comprobar que no había menores de 14 años implicados en el proceso de fabricación y garantizar este hecho con una etiqueta adherida a todas las alfombras. Con el apoyo financiero del Ministro de Cooperación alemán, el proyecto Rugmark se estableció en 1994, y fue pionero en el ámbito de las etiquetas sociales con respecto al trabajo infantil⁶³.

Esta campaña se convirtió en el punto de referencia de otras iniciativas posteriores. En América del Norte, un participante de esta campaña abogó en favor de una «cláusula social» en el comercio internacional que pudiese ocasionar sanciones a la importación de productos elaborados por niños pequeños o sometidos a trabajo forzoso. Con el tiempo, la campaña evolucionó y, de centrarse en los niños en situación de servidumbre, pasó a ocuparse de los trabajadores menores de edad en general, apuntando que, en parte, resultaba difícil distinguir entre servidumbre y otros niños trabajadores. Este cambio recibió el apoyo de los activistas que querían erradicar el empleo de los menores de 14 años.

Las siguientes dos campañas clave también se fijaron en países del Asia Meridional: Bangladesh y Pakistán. Se trataba de un región en la

⁶² En el caso de 1995, el presidente de la Asociación de Exportadores y Fabricantes de Alfombras de Pakistán afirmó, antes de la muerte del niño, que la industria declinaba a causa de la política fiscal del gobierno. Véase «This menace of bonded labour», en *Debt bondage in Pakistan*. Londres, Anti-Slavery International, 1996. ISBN 0-900918-35-7.

⁶³ Rugmark ha sido objeto de numerosos artículos y reportajes, algunos elogiosos y otros que cuestionaban tanto su eficacia como su honestidad. Véase, por ejemplo, Alakh N. Sharma, Rajeev Sharma y Nikhil Raj, *The impact of social labelling on child labour in India's carpet industry*, documento de trabajo para el IPEC (Nueva Delhi, Instituto para el Desarrollo Humano, 2000).

que numerosos niños menores de 14 años iban a parar a unas economías en rápida expansión, que fabricaban una amplia gama de mercancías destinadas a la exportación a precios muchos más bajos que en los países industrializados. Ambas campañas, como ya hemos visto en este capítulo, fueron iniciadas por los sindicatos. La primera se centró en la nueva industria de prendas de vestir de Bangladesh, que en 1992 se había convertido en uno de los mayores exportadores mundiales de ropa y se infiltraba velozmente en el mercado de América del Norte. En ese mismo año, en torno a un millón de mujeres trabajaban en la industria, además de entre 50.000 y 75.000 menores de 14 años, la mayoría niñas⁶⁴.

Consecuencias de la cláusula social y de la etiqueta social. La respuesta inicial de las empresas de Bangladesh a la propuesta de ley en el Senado de los EE.UU. en 1992 fue tratar de esconder a los niños trabajadores. Sin embargo, en 1993, cuando los empleadores de aquel país pensaron que dicha puesta estaba a punto de convertirse en ley y que ellos perderían el mercado de los EE.UU., reaccionaron de forma más drástica: con un despido masivo de trabajadores menores de edad, sin previo aviso y sin compensación. El movimiento de consumidores no fue la causa, sino el miedo de las empresas a perder beneficios. Muchos niños y sus familias habrían de sufrir las duras consecuencias pues numerosos niños irían a parar a trabajos mucho más peligrosos.

La propuesta de Harkin nunca se convirtió en ley (aunque los EE.UU. adoptaron una disposición relacionada en 1997, como veremos más adelante). Con todo, ocasionó un impacto significativo. Convenció a algunas ONGs de que la amenaza de los consumidores podría ser útil para persuadir a los comerciantes de Europa Occidental y América del Norte de no adquirir productos fabricados por niños u otros trabajadores oprimidos. En los EE.UU., esta campaña movilizó a los consumidores contra las «empresas explotadoras», tanto en los EE.UU. como en otros países, y provocó que marcas muy conocidas firmasen acuerdos formales por los que se comprometían a respetar unas normas mínimas de derechos laborales. En Europa, la campaña Ropa Limpia involucró tanto a los sindicatos que trabajaban en Europa como a las ONGs centradas en el mundo en desarrollo.

Otras ONGs extrajeron conclusiones distintas de la experiencia de Bangladesh; así, destacaron que las campañas de boicoteo del trabajo infantil ocasionaban un daño inherente a los niños y que, en su condición de ONGs implicadas en la defensa de los derechos de los niños, tenían

⁶⁴ Véase Unicef, *The state of the world's children 1997: Focus on child labour*, pág. 10. Oxford University Press, 1996.

la responsabilidad de usar sus influencias para reducir los nocivos efectos colaterales.

La campaña de los balones de fútbol: esta perspectiva ganó importancia en 1996 cuando una nueva campaña sindical se centró en los niños que fabricaban balones de fútbol. Esta actividad implicaba a un grupo relativamente reducido de niños trabajadores que cosían el cuero de los balones de fútbol en la ciudad de Sialkot y alrededores, en la parte pakistaní de Punjab. Entre la mitad y tres cuartas partes de los balones de cuero de todo el mundo se manufacturaban en esta zona y, una vez lanzada la campaña, la OIT estimó (1996) que más de 7.000 niños, de entre 5 y 14 años de edad, trabajaban a tiempo completo y de forma habitual en Sialkot. También estaban implicadas numerosas mujeres, pero ellas no trabajaban en las fábricas sino en sus hogares.

La campaña se lanzó en Europa pocos meses antes del Campeonato de Europa de Fútbol de 1996. La televisión emitió imágenes de los niños cosiendo los balones de fútbol y la CIOSL presentó una queja ante la FIFA, el organismo internacional que regula el fútbol, porque se estaba utilizando a niños para la producción de balones con el logo de la FIFA. En los EE.UU., se lanzó la campaña «Foul Ball» dos años después de acoger la Copa Mundial de fútbol de 1994, y estaba destinada especialmente a las madres que compraban balones de fútbol para sus hijos.

El efecto de esta campaña fue distinto al ocasionado en Bangladesh. La OIT, Unicef y las ONGs internacionales habían aprendido que tenían que involucrarse con mayor celeridad para poder hacer frente a cualquier efecto colateral potencialmente dañino para los niños. Asimismo, la industria internacional de artículos deportivos ya había reflexionado sobre el tema en una reunión organizada por la Federación Mundial de la Industria de Artículos Deportivos (WFSGI) en Suiza a finales de 1995 para decidir sobre las acciones que podrían poner en práctica las empresas con respecto a las normas de trabajo.

Campañas y respuestas de los fabricantes. La respuesta inicial de las empresas importadoras de balones de fútbol de los EE.UU. fue poco sistemática. Reebok estableció una fábrica en Sialkot sólo para trabajadores adultos que, supuestamente, tuvo el efecto de excluir tanto a las mujeres como a los niños. Además, empezó a añadir una etiqueta en todos los balones que garantizaba que no se había utilizado a niños trabajadores, un avance más de la iniciativa de etiquetas sociales que Rugmar había iniciado. Sin embargo, no estaba nada claro que esta postura fuese sostenible en un ámbito más amplio.

A principios de 1997, la Cámara de Comercio e Industria de Sialkot firmó un acuerdo con la OIT y Unicef en Atlanta comprometiéndose a erradicar el trabajo infantil de la industria del fútbol de Sialkot para finales de 1998. La OIT realizó las investigaciones pertinentes y, asimismo, se le concedió un papel de seguimiento. Unicef se comprometió a aumentar el número de plazas escolares para niños y a mejorar la calidad de la educación disponible. Save the Children UK asumió el papel de recogida de información y trabajó con las familias y los niños para aumentar la asistencia a la escuela y reducir, de formas sostenida, la participación de los niños en el cosido de balones de fútbol. Al final, más de 70 empresas de Sialkot establecieron una asociación con Save the Children UK para alcanzar los objetivos del acuerdo de Atlanta. La fecha límite inicial fijada para finales de 1998 se retrasó a marzo de 1999; a pesar de ello, sólo participaron 39 de las 69 empresas exportadoras de balones de fútbol⁶⁵.

Seis años después de que se hiciese público este asunto, durante los meses previos al Mundial de Fútbol de 2002, la Marcha Global afirmó que los niños trabajadores aún cosían balones de fútbol para empresas conocidas y que la industria del cuero se estaba trasladando desde la zona atendida por las iniciativas contra el trabajo infantil a un pueblo a 250 kilómetros de distancia.

La campaña de Sialkot afectó relativamente a pocos niños pero, con todo, proporcionó la base de apoyo para muchas otras iniciativas relacionadas con el trabajo infantil en la misma industria y en otras regiones. En 1997, Christian Aid, una ONG ubicada en Londres pero que trabajaba en colaboración con SACCS en la India, publicó un informe en el que se estimaba que había entre 25.000 y 30.000 niños trabajando en la fabricación de artículos deportivos de exportación en las zonas colindantes de Punjab, India⁶⁶. La respuesta de las empresas indias siguió el modelo de Sialkot pero, según parece, el gobierno indio se opuso a que la OIT comprobase si seguía existiendo trabajo infantil. En cualquier caso, en el año 2000 los fabricantes indios de artículos deportivos lanzaron un programa contra el trabajo infantil, con apoyo de la FIFA. En ese mismo año, la WFSGI adoptó un código de conducta para sus miembros que prohibía emplear a menores de 14 ó 15 años, de conformidad con el Convenio núm. 138 de la OIT.

⁶⁵ Samuel Poos, Sialkot, Pakistán, «The football industry: From child labour to workers' rights», para la campaña Ropa Limpia, noviembre de 1999; www.cleanclothes.org/publications/child_labour.htm.

⁶⁶ Christian Aid, «A sporting chance: Tackling child labour in India's sports goods industry», mayo de 1997; www.christian-aid.org.uk/indepth/9705spor/sportin2.htm. Un informe posterior, encargado por el Instituto Nacional de Trabajo de la India, proporcionó una estimación más baja, de unos 10.000 niños.

En 2006 resurgieron los problemas de Sialkot por las continuadas violaciones de los derechos del trabajo en las fábricas locales proveedoras de Nike, un hecho tanto más sorprendente cuanto que el sindicalismo había aumentado con el tiempo a resultas de la intervención de la OIT.

El cuarto ejemplo de una campaña orientada al consumidor es una más reciente, relativa a la producción de cacao en África Occidental. Esta campaña se asemejó a la de las alfombras de la India en varios aspectos puesto que no la iniciaron los sindicatos y, de nuevo, al principio se centró en el trabajo en condiciones de esclavitud. Mientras que la campaña de las alfombras de la India modificó su punto de mira para atender a todo el trabajo infantil ilegal, ésta tuvo lugar tras el Convenio núm. 182, por lo que se concentró en las peores formas de trabajo infantil.

Al igual que la campaña de Sialkot, comenzó con un documental televisivo emitido en Gran Bretaña en septiembre de 2000, que mostraba a niños adolescentes de Malí trabajando en el vecino país de Côte d'Ivoire. Estaban cautivos en una granja de cacao y eran azotados. La difusión inicial suscitó el interés de los importadores de cacao británicos por investigar si el documental era verídico y si, tal como se afirmaba, aquello no era más que un ejemplo de un abuso más extendido. A escala internacional, los importadores de cacao, los fabricantes de chocolate y otras industrias relacionadas formaron un grupo industrial global (GIG) para gestionar este asunto.

Seis meses después, los miembros de este grupo en Europa y América del Norte se llevaron una conmoción al hacerse público un caso de tráfico de niños, no relacionado con la producción de cacao, en otros países de África Occidental. La historia de un barco lleno de lo que se dio en llamar «niños esclavos» dominó los medios de comunicación occidentales durante la Semana Santa, una época en la que es tradición regalar chocolate a los niños de Europa y América del Norte. Un ministro británico relacionó públicamente las dos historias. La industria chocolatera, sobre todo en los EE.UU., reaccionó de inmediato para limitar el efecto de la publicidad adversa. A estas alturas, la industria ya no necesitaba la presión de los consumidores para actuar; las empresas sabían que si no tomaban medidas adecuadas en poco tiempo, las ventas se resentirían.

La Asociación de Productores de Chocolate de los EE.UU. convocó al GIG y a otras partes implicadas. En septiembre de 2001, firmaron un «Protocolo para la producción y procesamiento de las semillas del cacao y productos derivados de forma que cumplan con el Convenio núm. 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación». Este protocolo reconocía que

no se puede eliminar el trabajo infantil de la noche a la mañana y marcaba una fecha límite a los signatarios: julio de 2005⁶⁷, para redactar unas «normas de certificación pública, aplicables a todas la industria, [...] de que las semillas del cacao y productos derivados se han cultivado o procesado sin usar ninguna de las peores formas de trabajo infantil».

La rápida reacción de los importadores consiguió limitar los daños, aunque no está tan claro qué beneficios aportó a los niños de África Occidental, donde la publicidad del asunto coincidió con una creciente división política entre el sur de Côte d'Ivoire, donde se ubican las granjas de cacao, y tanto el norte del país como los países vecinos septentrionales, Malí y Burkina Faso. Côte d'Ivoire inició una guerra civil, por lo que las condiciones no eran las adecuadas para iniciar acción alguna contra los casos de explotación económica.

A pesar de la rápida reacción inicial de los importadores de cacao, a principios de 2005 no era tan evidente si las iniciativas de la industria conseguían algún progreso. Los importadores empezaron a obligar a sus proveedores a firmar una promesa de que no se había utilizado «trabajo infantil abusivo»⁶⁸. ONGs de Europa y América del Norte se quejaron de que no se habían producido mejoras significativas en las granjas de África Occidental. El International Labor Rights Fund, que participó en la mayoría de las campañas sobre trabajo infantil de los EE.UU. durante los años noventa, presentó una demanda en los EE.UU. en octubre de 2004 alegando que la administración estadounidense no respetaba sus propias leyes, que a partir de 1997 prohibían la importación de productos fabricados con trabajo infantil forzoso.

Impacto de las alianzas sectoriales: balance general

Cada una de las campañas mencionadas anteriormente tuvo un impacto considerable tanto en los países industrializados como en aquellos que usaban mano de obra infantil. Sin embargo, en general, los actores clave no eran consumidores cotidianos sino empresas dedicadas a la exportación e importación de mercancías, sindicatos y algunas ONGs. Asimismo, el impacto no fue enteramente positivo.

Efectos positivos. Estas campañas formaron parte de un proceso que resultó en el desarrollo de un nuevo conjunto de normas de responsabi-

⁶⁷ Extendida posteriormente a julio de 2008.

⁶⁸ Por ejemplo, Cargill, importador estadounidense de grandes dimensiones. Sírvase consultar «Cargill's own initiatives in cocoa and Côte d'Ivoire», www.cargill.com/news/issues/cocoaindustry.htm#P20_3228.

lidad social de las empresas. Comenzó con la adopción de códigos de conducta de alcance limitado por parte de empresas individuales que, más adelante, adoptaron grupos de empresas que importaban y comerciaban con productos similares. Los códigos fueron progresivamente ampliando su alcance y se ocupaban de los derechos laborales fundamentales y otros aspectos, como la protección del medio ambiente, los sindicatos, ONGs, organizaciones religiosas y agencias profesionales de verificación. La ONU asumió también este aspecto de voluntariado.

A escala nacional, las campañas sirvieron para persuadir a las autoridades de algunos países industrializados para que adoptasen legislación relativa al trabajo infantil, en concreto, o normas de trabajo en general. Aunque el proyecto de ley Harkin no se convirtió en ley como tal, en 1997 los EE.UU. adoptaron la Enmienda Sanders a la Ley de aranceles (1930), que ya prohibía la importación de mercancías producidas con trabajo forzoso. La enmienda prohibió explícitamente la importación de mercancías fabricadas con trabajo infantil forzoso.

En perspectiva, resulta fácil concluir que la intención principal de los códigos y los procesos de verificación asociados era beneficiar, sobre todo, a las empresas implicadas. Así, eran elemento esencial de una estrategia de reducción de riesgos. Es probable que ahora los inversores consideren como un riesgo inaceptable a las grandes empresas que no hayan puesto en práctica ninguna acción para protegerse ante las informaciones de que sus proveedores, o ellos mismos, empleaban a menores de 14 ó 15 años.

¿Significa, todo ello, que, en realidad, son las empresas quienes se benefician y no los niños trabajadores, o incluso los trabajadores adultos cuyos sindicatos apoyaron las campañas? Sin duda, no está nada claro que las campañas de Bangladesh y Pakistán⁶⁹ hayan salvaguardado ciertos empleos en los países industrializados. Pero sí tuvieron un efecto esencial en las vidas de los niños que trabajaban en las industrias objeto de las campañas. La mayoría de las investigaciones se han centrado en los efectos negativos. A pesar de ello, algunos niños se beneficiaron.

Posibles efectos negativos. Después del episodio de Bangladesh, había mucho en juego y tanto los que estaban a favor como en contra de la campaña aportaron pruebas para sustentar afirmaciones contradictorias. Así, destacó aún más la importancia de recopilar pruebas detalladas sobre el impacto de las primeras informaciones como de las medidas consiguientes. Se hicieron varios estudios sobre el particular. Por ejem-

⁶⁹ A finales de 2006, los dos países aparecieron de nuevo en las noticias por supuestas violaciones de las normas de trabajo en las industrias del vestido y de los balones de fútbol.

plo, una investigación del caso de Sialkot, publicada en 2004⁷⁰, presentaba cinco conclusiones negativas:

- el proyecto eliminó la fuente de ingresos de las mujeres;
- descendieron los ingresos familiares de quienes cosían balones de fútbol;
- los niños que cosían balones de fútbol se dedicaron a otras ocupaciones;
- el proyecto segregó aún más a los productores de balones de fútbol de Sialkot; y
- los productores de balones de fútbol de Sialkot dejaron de ser tan competitivos en el mercado global porque la producción se fue a otro sitio.

Esta investigación se centró específicamente en el impacto ocasionado en la zona de Sialkot. Pero la campaña tuvo otras ramificaciones puesto que consiguió quitar protagonismo a una campaña existente sobre otros niños trabajadores en la zona pakistaní de Punjab, niños en situación de servidumbre que fabricaban alfombras de nudos hechos a mano en condiciones similares a las de la India.

Etiquetas sociales

En la India y otros países, la utilización de etiquetas sociales causó controversia. En el caso de Rugmark, el debate fue avivado por la oposición del Consejo para la Promoción de la Exportación de Alfombras de la India que, en 1995, comenzó a emitir una etiqueta propia: «Kaleen». Esto causó confusión sobre qué etiquetas conllevaban un proceso de verificación adecuado. Rugmark también se tuvo que hacer frente a las dificultades derivadas de la eficacia de su proceso de verificación. En julio de 2003, informó que había concedido etiquetas a 2,9 millones de alfombras exportadas desde la India, además de las de Pakistán y Nepal⁷¹. Asimismo, afirmó haber detectado 1.387 casos de trabajo infantil ilegal en la India. Entre esos casos, había varios cientos de niños en situación de servidumbre; algunos volvieron con sus familias y otros fueron a parar al centro de rehabilitación de Rugmar.

⁷⁰ Eliot J. Schrage, *Promoting international worker rights through private voluntary initiatives: Public relations or private policy?* Informe para el Departamento de Estado de los EE.UU., en nombre del Centro para los Derechos Humanos de la Universidad de Iowa, 2004. <http://www.uichr.org>.

⁷¹ <http://www.rugmarkindia.org>.

Además de Rugmark y Kaleen, hubo otra variedad de proyectos diseñados para garantizar que los menores de edad no fabricaban alfombras.

La campaña de las alfombras estaba destinada directamente a los consumidores, a diferencia de otras campañas mencionadas (cuyo foco de interés era la difusión de información y, con ella, una amenaza implícita de boicoteo de los consumidores a la que las empresas estaban abocadas a responder). Con la creación de Rugmark, las ONGs tenían un incentivo para influir sobre las preferencias de los consumidores. En Alemania, las ONGs apoyaron a mediados de 1996 una encuesta de 1.550 personas para determinar si preferirían que los productos diesen información sobre el uso del trabajo infantil en su elaboración (una elevado porcentaje dijo que sí: el 85%), y si habían oído hablar de Rugmark⁷². A pesar de ello, casi diez años más tarde había menos productos a la venta en Europa que proporcionaban dicha información, y algunos que afirman que se trataba de un producto «libre de trabajo infantil» sin aportar prueba alguna. El nivel de información que los comerciantes han puesto a disposición de los consumidores sobre las normas de trabajo del proceso de producción apenas ha mejorado, a pesar de que los comerciantes han firmado numerosos programas para evitar el trabajo infantil.

Movimientos de consumidores en los países en desarrollo

Las iniciativas mencionadas hasta ahora tenían por objeto sensibilizar a los consumidores de los países industrializados con respecto a los niños del mundo en desarrollo. También ha habido casos de consumidores preocupados por los niños de su propio país, sobre todo en Brasil.

La Fundación Abrinq para los Derechos de los Niños y Adolescentes fue creada por empresas brasileñas a principios del decenio de 1990 para poner fin a los abusos de la infancia, en concreto a la explotación del trabajo infantil. La Fundación creó un «Programa de Empresa Amiga de los Niños»⁷³ que pedía a las empresas brasileñas que hiciesen diez promesas a los niños, incluido el compromiso para no emplear a menores de 16 años, excepto en programas de aprendizaje formales, y sólo a partir de los 14 años. Una vez más, quizás no parezca que se ejerce una presión directa sobre los consumidores pero este programa movilizó a los periodistas «amigos de los niños» y a otras personas que intentaron influir en la opinión pública, por ejemplo, reclamando que no se empleasen a más

⁷² Aktionsbrief Teppichknüpfer14, Heidelberg, diciembre de 1996.

⁷³ Programa empresa amiga da criança.

niños en la recolección de la caña de azúcar destinada a la fabricación de combustible para coches como alternativa al petróleo. En 2006, casi 2.000 empresas de Brasil se habían comprometido a cumplir las 10 promesas de Abriinq⁷⁴. El movimiento «amigo de los niños» tocó la fibra sensible de la opinión pública y de muchas empresas de Brasil.

Comercio justo y comercio ético

Las organizaciones dedicadas a alcanzar objetivos similares de «comercio justo» y «comercio ético» han asumido un enfoque mucho más amplio. Sin embargo, en la práctica, su propósito es bastante diferente.

Comercio justo. El movimiento por el comercio justo empezó a desarrollarse mucho antes de que se hiciese hincapié en las normas de trabajo durante el decenio de 1990. Representa un esfuerzo para poner en contacto a los productores de los países en desarrollo y los importadores y comerciantes de Europa y América del Norte, asegurando con ello mejores condiciones comerciales para los pequeños agricultores.

Si bien los productos de comercio justo llevan una etiqueta, no es una etiqueta social como tal, sino una indicación de que el producto no ha pasado por los canales habituales de marketing. Sin embargo, cuando los medios de comunicación empezaron a prestar más atención a la cuestión del trabajo infantil durante los años noventa, el movimiento del comercio justo se puso en acción para no quedarse atrás. Así, introdujo una serie de normas mínimas que debería cumplir el proceso de producción. La organización aglutinadora del movimiento, Fairtrade Labelling Organizations International (FLO, organización responsable de la Definición y Certificación de los Estándares del Comercio Justo), redactó las normas mínimas para las organizaciones de agricultores y las empresas que contratan empleados que prohíben el uso del trabajo forzoso, el trabajo infantil (empleo de menores de 15 años) o la discriminación de trabajadores o de trabajadores potenciales, al tiempo que gestionan un abanico de otras cuestiones relacionadas con el trabajo y con el medio ambiente⁷⁵.

Con respecto a las campañas relativas al trabajo infantil, el movimiento del comercio justo, que en 2003 estaba operativo en 16 países, ocupa una buena posición para destacar las garantías que conllevan sus

⁷⁴ Se puede consultar información sobre dichas empresas en: www.fundabrinq.org.br/index.php?pg=empresas.

⁷⁵ Fairtrade Labelling Organizations International, Generic Fairtrade Standards for Hired Labour (Criterios genéricos para situaciones de trabajo contratado), enero de 2003.

productos. Por ejemplo, en 2001, cuando se criticaba a las granjas de cacao de Côte d'Ivoire, el movimiento pudo garantizar que no se utilizaba ni trabajo infantil ni trabajo forzoso en la producción de cacao de comercio justo en Ghana, o para el chocolate de comercio justo que se comercializaba en los países industrializados.

Comercio ético. Por el contrario, la Iniciativa por el comercio ético (ETI), establecida en Gran Bretaña en 1998, parece ser una reacción a la experiencia acumulada durante los seis años anteriores durante los cuales las ONGs y los sindicatos denunciaron casos de trabajo infantil y las empresas estaban, sobre todo, a la defensiva, como hemos mencionado anteriormente. La ETI se compone de una alianza de empresas, ONGs y sindicatos que intentan trabajar en colaboración para «compartir experiencias y promover el aprendizaje sobre la implementación de las normas de trabajo internacionales en las cadenas de suministro internacionales»⁷⁶.

En contraposición a los múltiples y diferentes códigos de conducta para el lugar de trabajo redactados a finales del decenio de 1990, la ETI afirma que nadie conoce aún las técnicas más adecuadas para garantizar que se respetan ciertas normas en el lugar de trabajo, pero que todas las partes implicadas comparten el interés común de trabajar unidos para identificar y fomentar las mejores prácticas.

La ETI se ha beneficiado del hecho de que se han abandonado las campañas de difusión de información, habituales en el período 1992-1997, permitiendo así que los interesados se reúnan en un entorno menos polémico. En 2004, la ETI contaba con 36 empresas. Su código básico (las normas mínimas que pretende defender) son esencialmente las mismas que las de otros códigos y reflejan las disposiciones del Convenio núm. 138 de la OIT.

En un informe anual publicado en 2002, la ETI anunció que iba a iniciar un proyecto sobre trabajo infantil en el estado indio de Tamil Nadu para identificar «una respuesta coordinada y verosímil al trabajo infantil». Sin embargo, dos años más tarde el proyecto se había interrumpido. A pesar de la experiencia de la década anterior, o quizás debido a ella, la fórmula mágica para afrontar el trabajo infantil sigue siendo tan esquivada como siempre.

⁷⁶ Extracto del sitio web de la ETI: www.ethicaltrade.org/pub/about/eti/main/index.shtml.

Los inversores y el trabajo infantil

A pesar de todo, en 2004 era evidente que algunas de las normas fundamentales se habían transformado. Un cambio clave ha sido que ya no es prudente que las empresas que comercian con el mundo industrializado asuman que el trabajo infantil no es más que un recurso barato del que pueden aprovecharse. En vez de ello, se ha visto que las empresas adoptan medidas para minimizarlo, puesto que han de percibirlo como un riesgo. Con el rápido desarrollo de los fondos de inversión que se autodescriben como «éticos» o «socialmente responsables», se ha obligado a las empresas a garantizar que sus actividades no implicaban el empleo de menores de 15 años. En consecuencia, las empresas ya no requieren que sus directores o accionistas se decidan por un enfoque «ético» antes de tomar medidas contra el trabajo infantil: ahora lo tienen que hacer para seguir atrayendo a los inversores adversos al riesgo.

2.9. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Desde el siglo XIX, una prensa con conciencia social ha sido clave para movilizar a la opinión pública contra el trabajo infantil. La mayoría de los países que han conseguido luchar contra el trabajo infantil ha podido hacerlo después de que los medios de comunicación, nacionales e internacionales, hayan situado el problema en un lugar destacado de la conciencia pública.

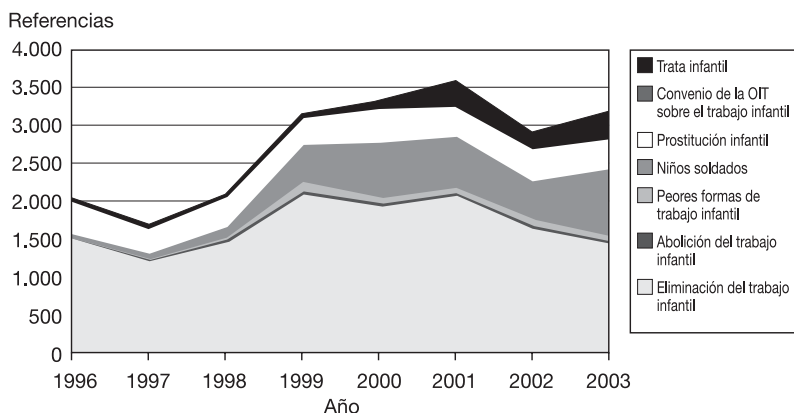
Antes de principios del decenio de 1990, la difusión del trabajo infantil en los medios de comunicación era muy limitada. Hay quien dice que se debía al hecho de que muchos periodistas no estaban familiarizados con los convenios de los derechos de los niños promulgados por las organizaciones internacionales. Otros incluso han sugerido la necesidad de crear un código de conducta y ofrecer una formación específica a los periodistas que pretendan escribir sobre cuestiones relacionadas con los niños⁷⁷.

Con la publicación del informe de la OIT *El trabajo infantil. Lo intolerable en el punto de mira*, en 1996, el trabajo infantil comenzó a suscitar una considerable atención de los medios de comunicación y se abrió un debate sobre la definición del trabajo infantil y cómo afrontar este problema a escala internacional.

⁷⁷ Sírvase consultar la página de la Federación Internacional de Periodistas: www.ifj.org.

Tras las dos conferencias internacionales celebradas en 1997, el interés de los medios aumentó de forma continuada, como muestra el Gráfico 2.1⁷⁸. Durante 1998, la OIT exhortó a la comunidad internacional para que tomase medidas inmediatas en pro de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, que sirvió para mantener la cuestión en el punto de mira de los medios de comunicación. La cobertura de los medios alcanzó su cénit cuando se adoptó el Convenio (véase el Gráfico 2.2, que corresponde al año 1999). A esta difusión ayudó, en parte, la presencia del presidente Clinton en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999. El apoyo de personajes famosos ha sido una herramienta excelente para atraer la atención de los medios de comunicación, tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

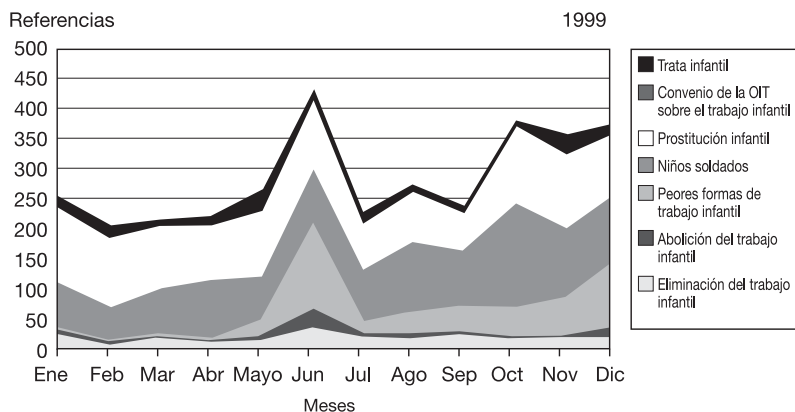
Gráfico 2.1
ASPECTOS CLAVE DEL TRABAJO INFANTIL EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, 1996-2003



Fuente: Base de datos Lexis-Nexis.

⁷⁸ Los gráficos se generaron a partir de la búsqueda de los siguientes conceptos clave en la base de datos Lexis-Nexis, disponible en línea: eliminación del trabajo infantil, abolición del trabajo infantil, niños soldado, prostitución infantil, Convenio de la OIT sobre el trabajo infantil y peores formas de trabajo infantil. Se investigó el período 1996-2003. Cabe destacar que la encuesta tiene ciertas limitaciones dado que algunas de las publicaciones más importantes no estaban disponibles en formato electrónico antes de una fecha determinada. Sin embargo, la base de datos Lexis-Nexis incluye los principales periódicos de todo el mundo.

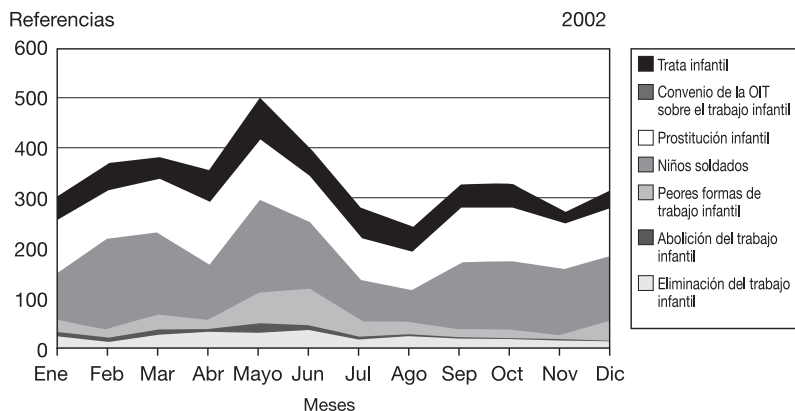
Gráfico 2.2
ASPECTOS CLAVE DEL TRABAJO INFANTIL EN LOS MEDIOS
DE COMUNICACIÓN, POR MES (1999)



Fuente: Base de datos Lexis-Nexis.

En 2002, el primer informe global de la OIT *Un futuro sin trabajo infantil*, concitó un considerable interés. La publicación del informe en junio fue seguida del primer «Día Mundial contra el Trabajo Infantil».

Gráfico 2.3
ASPECTOS CLAVE DEL TRABAJO INFANTIL EN LOS MEDIOS
DE COMUNICACIÓN, POR MES (2002)



Fuente: Base de datos Lexis-Nexis.

En 2006, tras la publicación en mayo del segundo informe global sobre el trabajo infantil, la página de la OIT tuvo el mayor número de visitas con 1.630 anuales y 197 diarias.

En 2004, a causa de su metodología innovadora y sus novedosos resultados, el estudio *Invertir en cada niño: estudio económico de los costes y beneficios de eliminar el trabajo infantil* también llamó la atención de los medios y se publicaron artículos en los principales periódicos económicos y financieros del mundo, como The Economist.

Si bien la cobertura de los medios de comunicación ha aumentado paulatinamente, la calidad de la información también ha ido a más, pero de forma más lenta. Hasta hace pocos años, dominaban la escena las noticias de corte sensacionalista. Recientemente, los artículos son más considerados y destacan casos de explotación infantil, ofrecen análisis pormenorizados y detalles sobre las condiciones de trabajo y sugieren cómo mejorar la situación.

Por lo tanto, el conjunto de los medios de comunicación es un actor muy importante en el marco del movimiento mundial, pero su actitud es de reacción ante los acontecimientos. También es cierto que han influido en otros actores al motivarlos para abordar el tema del trabajo infantil y buen ejemplo de ello es la comunidad investigadora.

2.10. LA COMUNIDAD INVESTIGADORA

Introducción

Este apartado hace una revisión somera de los avances cualitativos y cuantitativos de la literatura de las ciencias sociales sobre el trabajo infantil.

Puesto que se guían tanto por la curiosidad intelectual como por las tendencias de cada época, los intereses académicos y de investigación varían sustancialmente con el tiempo. En el ámbito de las ciencias sociales, la conexión con el público y los intereses políticos es mucho más directo que en otras áreas. En algunas ocasiones, la investigación ayuda a fijar la agenda de intereses públicos y políticos; en otras, la concienciación pública y la preocupación por ciertos asuntos son los factores más importantes. En el caso del trabajo infantil, la atención de los investigadores, sobre todo por lo que se refiere al aspecto económico, fue precedida por una creciente preocupación pública.

Aspectos cuantitativos

Fuentes. La última década ha sido testigo de un crecimiento sostenible de la investigación sobre el trabajo infantil. Las pruebas que se presentan a continuación proceden de la base de datos bibliográfica del proyecto UCW, que se creó a partir de los sistemas más habituales de búsqueda bibliográfica de las ciencias sociales⁷⁹, además de otras fuentes.

A efectos de este informe, sólo se consideraron trabajos publicados en revistas científicas o en publicaciones indexadas por la bibliografía de ciencias sociales⁸⁰. Obviamente, la selección de trabajos está sujeta a cierto grado de arbitrariedad. Aunque los estudios seleccionados tratan, sobre todo, del trabajo infantil, resultó difícil excluir otras contribuciones relevantes para el tema que nos ocupa, incluso cuando no se relacionaban de forma directa con el trabajo infantil; sin embargo, estas «extensiones» fueron mínimas.

El Gráfico 2.4 presenta una visión general de la tendencia cuantitativa de los artículos de investigación sobre trabajo infantil y otros temas relacionados. Huelga decir que la cantidad de estudios no guarda una relación directa con la relevancia y la calidad de los resultados, pero sí representa un indicador de la atención prestada por la comunidad científica al trabajo infantil.

El interés académico por el trabajo infantil. Ya era patente a principios de la década de 1990, pero el número de estudios empezó a aumentar significativamente en torno a 1997 y para 2001, dicho número se había triplicado comparado con las cifras iniciales. Se aprecia un crecimiento sustancial, sobre todo en el campo de la economía. Sin embargo, la tendencia parece haberse estabilizado a partir de 2002. Es difícil predecir el nivel de publicaciones puesto que depende tanto de la producción científica como de los plazos de revisión y aprobación de las revistas científicas. En cualquier caso, dado el número de documentos de trabajo y otra información sobre las investigaciones que se están llevando a cabo, podemos esperar un interés científico continuado en el futuro próximo.

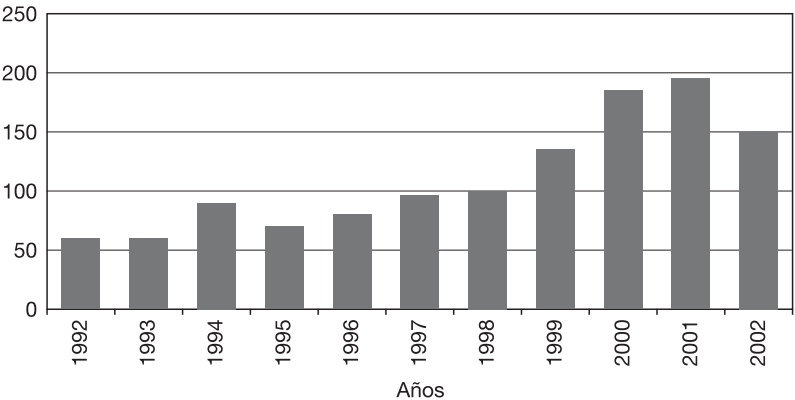
Análisis regional. La identificación geográfica de la investigación es, hasta cierto punto, arbitraria puesto que no resulta obvia la clasificación de estudios por región o, incluso, subregión.

⁷⁹ Igents, Econlit, etc. Otro indicador del crecimiento en el campo del trabajo infantil puede encontrarse en: OIT, *Annotated bibliography on child labour*. Ginebra, diciembre de 2002.

⁸⁰ No se han tenido en cuenta documentos de trabajo y ponencias presentadas en conferencias, etc.

Gráfico 2.4
NÚMERO DE PUBLICACIONES RELACIONADAS
CON EL TRABAJO INFANTIL, 1992-2002

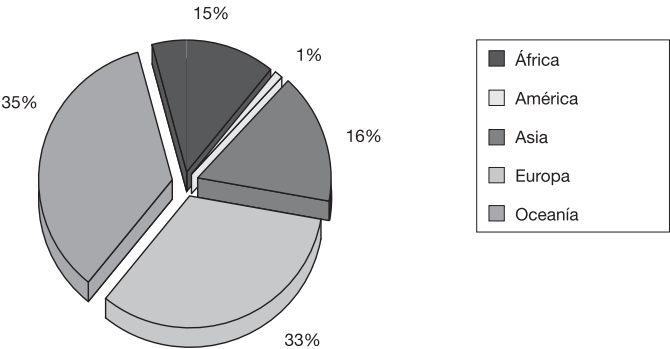
Número de publicaciones relacionadas con el trabajo infantil



Fuente: Base de datos bibliográfica de UCW.

Gráfico 2.5
PUBLICACIONES SOBRE TRABAJO INFANTIL POR REGIÓN,
1992-2002

Publicaciones sobre trabajo infantil por región



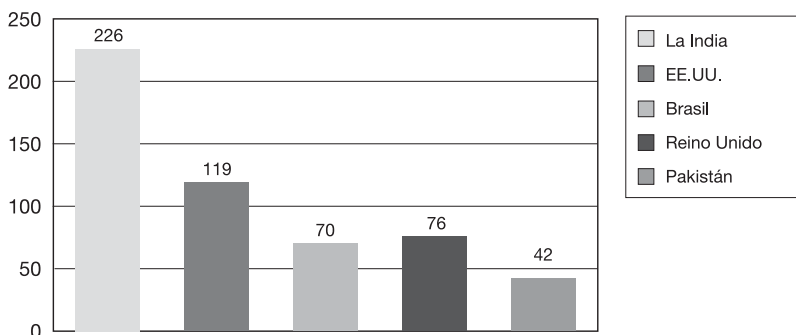
Fuente: Base de datos bibliográfica de UCW.

Asia. El Gráfico 2.5 muestra que los investigadores han prestado mayor atención a Asia y que la India es el país más analizado de esa región (Gráfico 2.6). Sin embargo, cabe destacar que muchos de los estudios sobre la India tienen un enfoque sectorial o geográfico y no tratan sobre la situación del trabajo infantil en todo el país. También se ha investigado extensamente sobre Bangladesh y Pakistán.

Las Américas. El número de estudios publicados sobre esta región es apenas inferior al de Asia. Cabe destacar que el punto de atención principal es el trabajo infantil en los EE.UU. desde una perspectiva histórica.

Gráfico 2.6
PAÍSES QUE MÁS PUBLICAN SOBRE TRABAJO INFANTIL,
1992-2002

Países que más publican sobre trabajo infantil



Fuente: Base de datos bibliográfica de UCW.

África. También se ha estudiado ampliamente el trabajo infantil en África pero el número de publicaciones es inferior al de Asia o las Américas. Asimismo, parece haber un interés equilibrado aunque algunos países han recibido más atención que otros.

Europa. Se ha publicado un número sustancial de estudios sobre Europa. Sin embargo, en este caso, un país (Reino Unido) ha recibido buena parte de la atención. La investigación centrada en el Reino Unido ha sido, principalmente, de tipo histórico y ha tratado sobre el inicio de la industrialización y otros temas relacionados.

Aspectos cualitativos

Introducción

La literatura de principios de los años noventa trataba, sobre todo, de zonas específicas y casos de trabajo infantil. Se trataba de describir y analizar las características del trabajo infantil, en zonas regionales delimitadas o en forma específicas de empleo. Apenas se estudiaban aspectos nacionales, regionales o globales. Estos estudios no eran de tipo económico y solían asumir perspectivas antropológicas y sociológicas.

Más descripción que análisis. Por lo general, la investigación era de tipo descriptivo, no analítico, y servía para llamar la atención tanto del público en general como de los políticos sobre aspectos del trabajo infantil. También contribuía a una mejor comprensión de las características y circunstancias de los trabajadores infantiles y sus familias.

Un nuevo enfoque de la literatura económica. La publicación en 1997 de un número especial de la revista *Journal of Population Economics* dedicado al trabajo infantil marca el inicio del interés por este tema en la literatura económica. Ésta fue la primera vez que se abordó el tema como tal en una publicación científica generalista y de prestigio. El enfoque del número especial era, en gran medida, empírico pero logró llamar la atención de la comunidad científica sobre la cuestión del trabajo infantil.

Tres temas principales. Desde ese momento, pueden identificarse tres líneas de estudio en el marco de la literatura económica con respecto al trabajo infantil:

- La primera supone la ampliación de la literatura existente sobre educación y capital humano para incluir el trabajo infantil. El contenido suele ser empírico e intenta medir los efectos de las características individuales, del hogar y comunitarias sobre la oferta de trabajo infantil.
- La segunda desarrolla nuevos modelos empíricos y teóricos con objeto de capturar la complejidad de las decisiones tomadas por los hogares con respecto a la utilización del tiempo de los niños.
- Por último, el trabajo infantil se reconoce cada vez más como un aspecto que hay que tener en cuenta en los análisis de los problemas generales de desarrollo.

Olvido relativo de la demanda de la empresa de los sectores formal e informal. En resumen, la literatura económica ha reconocido

la naturaleza especial del trabajo infantil y su relevancia para los intereses generales de la investigación sobre el desarrollo. Sin embargo, con algunas excepciones, el análisis se ha centrado principalmente en la oferta de trabajo infantil y en la demanda de las empresas y las granjas familiares. Se ha prestado mucha menos atención a cuestiones teóricas y empíricas relacionadas con la demanda de trabajo infantil por parte de los empleadores en la economía formal o informal.

Olvido relativo de las formas «incuestionablemente» peores de trabajo infantil: el análisis tanto teórico como empírico de las denominadas formas «incuestionablemente» peores ha sido bastante limitado, a excepción de una serie de análisis teóricos relacionados con la servidumbre por deudas.

A continuación se examinan en profundidad algunas líneas de investigación recientes sobre el trabajo infantil.

Análisis histórico

El trabajo de historiadores y economistas fue especialmente importante para sentar la base intelectual del movimiento mundial. Los intentos de luchar contra el trabajo infantil se sustentan en ciertos hechos pasados. En concreto, es probable que los políticos dispongan de la experiencia de las primeras naciones industriales en las que el trabajo infantil, que una vez fuera endémico, fue prácticamente eliminado con el paso del tiempo. Hasta se podría decir que, sin ejemplos de ese tipo, el movimiento mundial no podría albergar una esperanza realista.

Por lo tanto, el análisis histórico cumple un importante papel en el movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil, sobre todo, cuando sirve para iluminar el presente y el pasado, mientras ayuda a planificar el futuro. Un mejor entendimiento del pasado podría arrojar luz en la búsqueda de mejores políticas y programas; los políticos deberían, al menos, intentar no repetir los errores del pasado. Además, como ha descubierto Unicef, el efecto de las actividades de concienciación será, por fuerza, positivo ya que los propios países industrializados del presente experimentaron distintas fases de desarrollo que incluyeron la explotación de niños, es decir, que los países en desarrollo no han inventado el trabajo infantil⁸¹.

⁸¹ J. Himes, *Prefacio*, en H. Cunningham y P. Viazzo (eds.), *Child labour in historical perspective, 1800-1985: Case studies from Europe, Japan and Colombia*, pág. 7. Florencia, Unicef, 1996.

Unicef ha contribuido, en gran medida, a explorar las tendencias históricas del trabajo infantil en países europeos y no europeos, y a fomentar un especial interés en la historia del trabajo infantil. El análisis histórico reciente ha ofrecido un punto de vista más definido sobre los factores que se esconden tras el declive tanto de la oferta como de la demanda de trabajo infantil. La perspectiva tradicional (que, en parte, es una romántica historia de rescate) afirma que los esfuerzos de los activistas y, sobre todo, la aprobación de leyes contra el trabajo infantil, consiguieron erradicar el trabajo infantil.

Explicación del declive del trabajo infantil. En los últimos años, las explicaciones tradicionales se han cuestionado. Se han propuesto al menos cinco factores⁸² como las principales causas del declive histórico del trabajo infantil:

Las estrategias familiares. En primer lugar, la explicación más sencilla, propuesta por Clark Nardinelli y Colin Heywood, afirma que el trabajo infantil forma parte de la pobreza y que una vez aumenta la renta de los hogares, sobre todo los salarios de los «sostenes económicos» masculinos, ya no existe la necesidad de una contribución económica de los niños. Así, el aumento de los ingresos permitió a las familias de clase trabajadora cambiar su estrategia e invertir en sus hijos enviándolos a la escuela.

El cambio tecnológico. La segunda explicación afirma que la fase inicial de la industrialización precisó de mucha mano de obra no cualificada por lo que los adultos y los niños eran prácticamente intercambiables. El trabajo infantil fue importante, desde el punto de vista estratégico, durante la transición a la producción en fábricas, y el porcentaje de niños en las minas y fábricas textiles fue muy elevado durante toda la Revolución Industrial. Pero una vez la tecnología se volvió más sofisticada, declinó la demanda de trabajo infantil.

La legislación sobre trabajo infantil. La tercera explicación tradicional sugiere que los factores más importantes del declive del trabajo infantil fueron la legislación de los Estados y la regulación de los mercados de trabajo. Entre los ejemplos citados se incluye: el impacto en el Reino Unido de la Ley de fábricas de 1833; la Ley de 1864 que redujo el trabajo infantil en la alfarería y la Ley de 1844 de regulación de las minas; las primeras regulaciones sobre trabajo infantil de Prusia y Francia en 1839 y 1874, respectivamente; y la legislación de los EE.UU. de 1933.

⁸² Véase H. Cunningham y P. Viazzo, *Some issues in the historical study of child labour*, págs. 11-21, *ibídem*.

Las leyes sobre educación obligatoria. La cuarta explicación se asocia con Myron Weiner⁸³, que afirma en su análisis de por qué la India no ha conseguido avanzar en su lucha contra el trabajo infantil que la educación primaria obligatoria es el instrumento de políticas que consigue mantener a los niños fuera del mercado de trabajo. Si observamos el ejemplo de Gran Bretaña, la participación de los niños entre 10-14 años de edad en el mercado de trabajo bajó considerablemente en la década de 1880 tras la introducción de la educación obligatoria. Asimismo, estas leyes son más fáciles de ejecutar que las leyes sobre la edad mínima. La contribución de Weiner ha sido la más perspicaz desde el punto de vista de políticas aplicables.

El cambio de perspectiva sobre la infancia. Por último, según el historiador social británico Hugh Cunningham, la industrialización estuvo acompañada por una nueva forma de ver la infancia. A resultas del «movimiento romántico», la infancia empezó a percibirse como un período de felicidad y dependencia a la que los niños tenían un derecho natural. En las décadas de 1830 y 1840, en Gran Bretaña se empezó a percibir el trabajo infantil como algo negativo, pues violaba esta percepción del derecho a la infancia, un derecho que el Estado debía proteger. Así se empezó a extender el convencimiento de que era deber del Estado proteger a los niños, esto es, proteger a aquellos que no pueden hacerlo por sí mismos. Por vez primera se afirmaba el derecho de los niños a no trabajar.

Objeciones a las anteriores explicaciones. Cuando se presentan como la causa principal, cada una de dichas explicaciones se expone a ser criticada:

- Para empezar, el aumento de los salarios no siempre coincide con la exclusión de los niños de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, los salarios reales se duplicaron en Bélgica entre 1853 y 1891, pero los niños siguieron trabajando y aportando un alto porcentaje de la renta familiar.
- Un argumento similar se puede encontrar con respecto a la tecnología pues los avances tecnológicos, por ejemplo, en la Cataluña de mediados del siglo XIX, desembocaron en un aumento y no una disminución del trabajo infantil.
- Por lo respecta a la legislación, podría decirse que su impacto podría haber sido tanto un efecto del descenso del trabajo infantil como su causa principal.

⁸³ Weiner, 1991, *op. cit.*

- Asimismo, se podría decir que las leyes de educación obligatoria no garantizan que se concluya el período de escolarización, ni que absorban todo el tiempo disponible para trabajar.

El efecto combinado de estos factores. Por lo tanto, es difícil obtener la «explicación definitiva» a partir del análisis histórico. Cada uno de los factores expuestos desempeñó un papel importante en la disminución del trabajo infantil. Pero suelen actuar en conjunto. Los registros históricos sugieren un proceso progresivo en la eliminación del trabajo infantil:

- En la primera fase, aumentó gradualmente la edad a la que los niños empiezan a trabajar y, poco a poco, mejoraron las condiciones de trabajo, sobre todo a causa de la legislación referente a las fábricas y las consiguientes inspecciones. Los niños todavía aportaban un porcentaje importante a la economía familiar.
- En la segunda fase, asociada con las tasas de fertilidad en descenso, el aumento del nivel de vida y la introducción de la educación obligatoria, los niños dejaron de contribuir a la economía familiar y su lugar fue ocupado por las mujeres.
- Asimismo, según apunta Basu, una vez que la disminución del trabajo infantil alcanza un «momento culminante» histórico, la caída es bastante rápida⁸⁴. En los EE.UU., el trabajo infantil siguió siendo una realidad bastante extendida hasta 1900, a pesar de los intentos del gobierno de prohibirlo durante más de 70 años. Sin embargo, cuando, finalmente, empezó a descender, lo hizo muy deprisa. En 1930, el trabajo infantil casi había desaparecido. Basu también señala el declive más reciente del trabajo infantil en China, entre 1980 y 1990, asociado con el rápido crecimiento económico.

La experiencia histórica es esperanzadora. La lucha actual contra el trabajo infantil debería apoyarse en este tipo de experiencias relativas al ritmo del cambio, así como en el hecho de que se han producido importantes cambios históricos durante los últimos 150 años que hacen que la eliminación del trabajo infantil sea un desafío menos temible⁸⁵.

Un importante resultado de estos cambios es la formación del propio movimiento mundial contemporáneo. Este fenómeno incorpora una nueva ética global con respecto a la eliminación del trabajo infantil. Las normas de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño constituyen poderosas herramientas de defensa de las que carecían los mo-

⁸⁴ K. Basu, «The economics of child labour», *Scientific American*, pág. 91, octubre de 2003.

⁸⁵ Himes, 1996, *op. cit.*

vimientos de reforma del trabajo infantil en el siglo XIX y principios del XX. Ahora se acepta universalmente, un consenso global inexistente en el pasado, el principio de la eliminación del trabajo infantil y de ampliar la educación gratuita y obligatoria, al menos la primaria.

La economía del trabajo infantil

El análisis histórico también ha destacado el creciente interés de los economistas por el trabajo infantil, muchos de ellos del Banco Mundial ⁸⁶.

La oferta y la demanda. Los economistas concentran su interés en las fuerzas del mercado (la oferta y la demanda) como determinantes del trabajo infantil.

Por lo que se refiere a la oferta, el tamaño del hogar y la distribución del tiempo dentro del mismo son factores importantes, como también lo es el papel que desempeña la gestión del riesgo. A mayor tamaño del hogar, mayor la probabilidad de que los niños trabajen para aumentar la renta familiar, pero también para hacer una mejor gestión del riesgo en caso de pérdida del empleo de un adulto o de una mala cosecha. El trabajo infantil cumple una función significativa en la estrategia de autoprotección de los hogares pobres.

En cuanto a la demanda, el valor económico de los niños viene determinado por la estructura del mercado de trabajo. En este caso, la clave reside en si las tareas asignadas a los niños son similares a las que desempeñan los adultos, o si existe la posibilidad de sustituir la mano de obra de los adultos por los niños. Si el factor de sustitución es alto, será relativamente sencillo prescindir del trabajo infantil.

En el sector informal, muchas empresas pequeñas se organizan para aprovecharse del trabajo infantil. Sin embargo, esto podría ser un signo de una deficiente gestión del trabajo y de bajos niveles tecnológicos que dan lugar a reducidos márgenes de beneficios. La calidad del sistema educativo también influye en la toma de decisiones de los hogares y de los empleadores que, a su vez, afecta tanto a la oferta como a la demanda.

Asimismo, Basu ha demostrado teóricamente que el mercado de trabajo, incluido el trabajo infantil, puede acomodar múltiples situaciones de equilibrio: o bien los salarios son altos y los adultos trabajan ⁸⁷, o bien

⁸⁶ Véase, por ejemplo, C. Grootaert y H. Patrinos, *The policy analysis of child labor: A comparative study*; Nueva York, St. Martin's Press, 1999; y Z. Tzannatos y P. Fallon, 1998, *op. cit.*

⁸⁷ Basu, 2003, *op. cit.*, pág. 88.

los salarios son bajos y trabajan tanto los adultos como los niños. Una prohibición estricta del trabajo infantil, ejecutada como es debido, podría provocar un efecto de sustitución que empuje a la economía de un equilibrio a otro, aquel en el que los salarios de los adultos son elevados y los niños van a la escuela. Se trata de un esfuerzo puntual que se convertiría en una situación que se autorrefuerza.

La economía del trabajo infantil conduce a un análisis complejo y de múltiples vertientes, cuya propuesta de solución del problema no pasa por apuntar simplemente a la legislación. Debe combinarse con incentivos económicos, por ejemplo, un salario más elevado para los adultos y el acceso a créditos y seguros asequibles que mejoren la renta familiar de los pobres. Otros incentivos económicos, como los programas de comidas o las transferencias en efectivo condicionadas, también pueden servir para reducir el coste de la educación para los hogares con menos recursos, haciéndolos, así, atractivos.

La eliminación del trabajo infantil como una inversión global de alta rentabilidad. La OIT ha hecho recientemente una importante contribución con la elaboración de un estudio integrado de los costes y beneficios económicos de eliminar el trabajo infantil del mundo en desarrollo y en fase de transición⁸⁸. Según el estudio, la eliminación global del trabajo infantil y su sustitución con educación universal se podía representar en una ratio de beneficios de 6,7 a 1 con respecto al coste. Las estimaciones del coste total de eliminar el trabajo infantil se situaban en torno a los 760.000 millones de dólares, durante un período de 20 años⁸⁹. Además, el coste anual medio de cada década se queda corto en comparación con otros gastos globales, en particular, las amortizaciones de la deuda y el gasto militar. Este estudio es similar a las investigaciones realizadas por el Banco Mundial, por ejemplo, sobre la rentabilidad de la educación. También revela que el aspecto económico de la eliminación del trabajo infantil se entiende como una inversión generacional; transcurridos 20 años, no proporcionará más que beneficios derivados de la mejora de la educación y la salud, sin ningún coste adicional. Demostrar que la eliminación del trabajo infantil es una inversión global de alto rendimiento añade un impulso a las actividades del movimiento mundial.

Los efectos de la globalización económica. Por último, ¿qué efectos causa la globalización económica en el trabajo infantil? Hasta la fecha, no se han publicado más que unos cuantos estudios sobre este tema, y tienden a centrarse en el comercio internacional, si bien algunos

⁸⁸ OIT, *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour*. Ginebra, 2004.

⁸⁹ *Ibidem*, pág. 4.

examinan el impacto de la inversión extranjera directa (IED) y la liberalización de precios. Los resultados apoyan la perspectiva de que, si existen las circunstancias adecuadas, el proceso de globalización puede llevar a la reducción del trabajo infantil, por ejemplo, si existe un reserva de trabajadores relativamente grande con, al menos, educación básica, y ello se complementa con políticas sociales activas. En términos generales, el trabajo infantil parece asociarse negativamente con la IED puesto que los beneficios tienden a estar en los ámbitos de transferencia tecnológica y de modernización de la industria. Esto apunta al hecho de que la inversión en educación es clave para beneficiarse de la globalización y fundamental para una «globalización justa»⁹⁰ y para la eliminación del trabajo infantil.

Los estudios sobre la infancia y el desarrollo del niño

También han surgido nuevos conceptos a partir del estudio de la infancia y el desarrollo del niño que han animado a adoptar una perspectiva centrada en los niños que se examinará en el próximo capítulo⁹¹. La creencia de que la infancia y el desarrollo del niño están estrechamente relacionados con el contexto histórico y cultural ha dado lugar a una visión más sofisticada de los niños, que se perciben como:

- resistentes y vulnerables;
- capaces e inexperimentados;
- instruidos e ignorantes, y
- agentes activos, no meramente pasivos, de su propio desarrollo.

Requisitos de una intervención y apoyo efectivos. Desde esta perspectiva, la efectiva intervención y apoyo de los niños trabajadores debe partir de una mejor comprensión de cómo afecta el trabajo a su entorno social, identidad personal y autoestima. En consecuencia, se incorporan las perspectivas psicológica, sociológica y antropológica para tratar individualmente a los niños, sus familias y comunidades⁹².

Potenciación de los niños. Estos nuevos análisis también han hecho hincapié en la diversidad, relatividad cultural y autoorganización que ca-

⁹⁰ Véase OIT, *Fair globalization: creating opportunities for all*. Ginebra, 2004.

⁹¹ Véase J. Boyden *et al.*, *What works for working children*, págs. 27-74. Estocolmo, Radda Barnen, 1998.

⁹² Un buen ejemplo de esta perspectiva puede consultarse en: O. Nieuwenhuys, *Children's life-worlds: Gender, welfare and labour in a developing country*. Londres, Routledge, 1994.

racterizan el desarrollo del niño; además sugieren que es más probable que los enfoques protectores que involucran a los niños y potencian su capacidad tengan el efecto deseado en su desarrollo que las perspectivas que se les imponen tratándolos como víctimas o beneficiarios pasivos. El enfoque en la «capacidad de acción de los niños» ha desembocado en la promoción de los derechos participativos de los niños, y se refleja en los distintos movimientos creados por los niños trabajadores (que se examinan a continuación), así como en el creciente papel que cumplen los niños en el propio proceso de investigación. Esta perspectiva también destaca el valor potencial del trabajo seguro como un vehículo importante del desarrollo e integración social del niño. Por consiguiente, como veremos en el próximo capítulo, algunas voces han subrayado el derecho de los niños a trabajar⁹³ mientras otras han reaccionado ante las prohibiciones globales sobre el trabajo infantil destacando los aspectos positivos del mismo⁹⁴.

2.11. MOVIMIENTOS DE JÓVENES Y NIÑOS TRABAJADORES⁹⁵

Orígenes y antecedentes

El aspecto más novedoso del movimiento mundial en el decenio de 1990 fue la aparición de organizaciones juveniles y de niños trabajadores. Ya hemos mencionado este fenómeno anteriormente. En este apartado se hará un breve resumen de su desarrollo e impacto.

Las organizaciones de niños trabajadores surgieron en la década de 1970 en distintas partes del mundo, en el contexto de los movimientos populares que apoyaban la potenciación de los pobres. Estos grupos fueron iniciados por adultos, en solitario o con la colaboración de los jóvenes, y se basaban en las reivindicaciones básicas de los derechos de los trabajadores y la reducción de la pobreza. Luego evolucionaron hasta convertirse en movimientos nacionales, antes de unirse durante la segunda mitad de la década para formar una red internacional.

Así surgieron los siguientes movimientos nacionales de importancia:

- el Movimiento Nacional de los Niños y Niñas de la Calle (MNMMR), Brasil;

⁹³ Para consultar un resumen de este enfoque, véase Bjerkan y Gironde, *op. cit.*, págs. 22-23, 2004.

⁹⁴ Véase Myers, en K. Lieten y B. White (eds.), *op. cit.*, 2001.

⁹⁵ Este apartado se apoya en: P. Miljeteig, «Creating partnerships with working children and youth», documento de información sobre protección social, n.º 21. Banco Mundial, Washington DC, 2000.

- el Movimiento Nacional de Niños y Adolescentes Trabajadores Organizados de Perú (MNNATSOP);
- el Movimiento Africano de Niños y Jóvenes Trabajadores, con base en Dakar, Senegal; y
- Bhima Sangha, activo en el estado de Karnataka, India.

Impacto a escala local y nacional

Los movimientos de niños trabajadores, tanto a escala nacional como comunitaria, han intentado influir en la legislación relativa a niños y jóvenes en general, o más específicamente, al trabajo infantil.

El ejemplo más destacado del impacto de estos movimientos es, probablemente, el de Brasil, donde han influido de manera significativa en la Constitución y la legislación nacional. En general, los movimientos de niños trabajadores han participado en campañas locales en pro de los derechos de los niños y han establecido asociaciones con ONGs y sindicatos. En Senegal y Malí, los movimientos nacionales se han convertido en socios oficiales del IPEC.

Impacto internacional

La primera reunión internacional de los niños y jóvenes trabajadores tuvo lugar en Kundapur, la India, del 27 de noviembre al 9 de diciembre de 1996, en la que niños trabajadores de 32 países de África, Asia y América Latina adoptaron el decálogo de la Declaración de Kundapur, en la que se señalaba: «Estamos en contra de la explotación en el trabajo, pero a favor de un trabajo digno y de la adaptación de las horas de trabajo para que podamos estudiar y tengamos tiempo de ocio».

Este compromiso internacional de los representantes de las organizaciones de niños y jóvenes trabajadores continuó en las reuniones internacionales de 1997 celebradas en Amsterdam, Trondheim y Oslo. El germen de un Movimiento Internacional de Niños y Jóvenes Trabajadores se reunió en Dakar, Senegal, en marzo de 1998 para formar el Comité Internacional de los Movimientos de Niños Trabajadores. El movimiento se reunió en Berlín del 19 de abril al 2 de mayo de 2004. Estas organizaciones también estuvieron representadas en los debates de 1998 y 1999 sobre el nuevo Convenio de la OIT. Asimismo, como ya se mencionó, en 2002, 400 niños asistieron como delegados y participantes activos en todas las reuniones formales y en la sesión de apoyo de la Asamblea

General de la ONU en favor de la infancia, por primera vez en la historia de las reuniones de la ONU.

Esta evolución no ha carecido de controversia y cierta torpeza, sobre todo al principio, cuando se trataba de incluir a los niños y jóvenes en las reuniones internacionales. En Amsterdam, disfrutaron de un estatus especial en el panel sobre niños trabajadores mientras que en Oslo, formaron parte del grupo de las ONGs⁹⁶.

Los niños y jóvenes trabajadores alcanzaron visibilidad y se habían hecho escuchar en la escena internacional al final de la década. Esto añadió una nueva e irreversible dimensión al movimiento mundial: ahora disponía de una «cara». Asimismo, se les percibe cada vez más como socios en las actividades de lucha contra el trabajo infantil. Además de ofrecer información de primera mano sobre su situación, reflejan e impulsan la perspectiva centrada en los niños, que ha ayudado a influir en los debates sobre políticas globales que se examinan en el siguiente capítulo.

⁹⁶ P. Miljeteig, *Establishing partnerships with working children and youth*, en K. Lie-ten y B. White (eds.), pág. 122, *op. cit.*, 2001.

Capítulo 3

UN CONSENSO MUNDIAL CRECIENTE

INTRODUCCIÓN: PLURALISMO Y EL MOVIMIENTO MUNDIAL

Hasta cierto punto, la creciente diversidad de actores globales y perspectivas dentro del movimiento mundial que se ha descrito en el capítulo anterior, podría percibirse como un entorno positivo; un entorno dentro del cual las cosas avanzan por medio de la tensión creativa¹. Por otra parte, existía el peligro siempre presente del enfrentamiento partidario, que impide progresar hacia un consenso mundial y una acción concertada contra el trabajo infantil. Hubo ocasiones en que durante el decenio de 1990 el movimiento mundial pareció polarizarse innecesariamente, sobre todo entre ciertas ONGs y las organizaciones internacionales.

Posteriormente, con la adopción del Convenio núm. 182, todas las fuerzas se inclinaron a favor de la posibilidad de integrar la diversidad dentro de la unidad. En este contexto, el presente capítulo explora las fuerzas divergentes y convergentes que existen en el movimiento internacional, esto es, la naturaleza de las diferentes perspectivas y posiciones de las políticas entre los diversos actores globales y el creciente consenso.

¹ Véase W. Myers en K. Lieten y B. White (eds.), *op. cit.*, 2001.

3.1. PERSPECTIVAS DIVERGENTES

Impacto de la Convención sobre los Derechos del Niño

Las divisiones internacionales que existían con respecto a la eliminación del trabajo infantil durante la década de 1980 eran el producto ideológico de la guerra fría. El mejor ejemplo de ello fue la condescendencia exhibida por ambas perspectivas durante el seminario de la ONU de 1985. Por una parte, los estados socialistas se habían deshecho del trabajo infantil; por otra, los EE.UU. habían dejado de recopilar estadísticas sobre trabajo infantil en 1950 por la opinión reinante de que se trataba sólo de un problema marginal.

Resurge la perspectiva de que los niños tienen derechos. Esta situación iba a cambiar en el decenio de 1990. El resurgimiento de la perspectiva de que los niños son «titulares de derechos» pasaría a ser el cambio más importante producido en el discurso internacional sobre trabajo infantil. Como ya hemos comentado, esta actitud se remonta a las primeras campañas nacionales sobre trabajo infantil de principios del siglo XIX. Pero la adopción y una ratificación sin precedentes, casi universal, de la Convención sobre los Derechos del Niño impulsaron la perspectiva. Es más, esto hecho constituiría el momento decisivo de transformación del discurso sobre trabajo infantil, con una definición de trabajo infantil centrada en los efectos del trabajo sobre el niño.

De los casi 40 artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño, no es, en realidad, el 32, que trata sobre la explotación económica, sino los artículos 3 y 12, que versan sobre el interés superior del niño y el derecho a expresar sus opiniones, respectivamente, los que ocasionaron el mayor impacto en los debates internacionales sobre trabajo infantil, que se intensificaron a partir de mediados de los años noventa.

«¿Hemos preguntado a los niños?». El artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño exige que: «En todas las medidas concernientes a los niños [...], una consideración primordial a la que se atenderá será el interés superior del niño». Por su parte, el artículo 12 garantiza el derecho de los niños a participar en las decisiones que les afecten «en función de su edad y madurez». Aunque ambos artículos presentan desafíos operativos considerables, la aceptación de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre todo por los actores de la sociedad civil (incluidos los propios niños), consiguió insuflar una nueva perspectiva «centrada en los niños» en los debates internacionales sobre trabajo infantil. La cuestión «¿Hemos preguntado a los niños?» se convirtió en el grito de guerra de muchas ONGs.

Los derechos frente al desarrollo

¿Es posible tipificar mejor las perspectivas dominantes sobre trabajo infantil que caracterizan el movimiento mundial? De hecho, históricamente, la campaña internacional contra el trabajo infantil incluyó sólo dos discursos. Como se describió en el Capítulo 1, desde 1830, los activistas siempre han utilizado argumentos basados en los derechos, al tiempo que también se planteaban argumentos más funcionales. En la actualidad, estos dos amplios enfoques reflejan, esencialmente, las perspectivas sobre desarrollo económico y derechos humanos del trabajo infantil.

Hasta ahora, la perspectiva dominante ha sido el paradigma económico, que examina el trabajo infantil atendiendo a los mercados de trabajo, el capital humano, el bienestar, el comercio internacional y el desarrollo económico. Tras la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño y una serie de avances relacionados con los derechos humanos en el marco de la comunidad internacional en los años noventa, las críticas y la oposición a dicha perspectiva han ido en aumento por quienes defienden un enfoque sobre el trabajo infantil basado en los derechos humanos. Sin embargo, es preciso analizar ambas orientaciones (desarrollo económico y derechos humanos) desde otro punto de vista.

La dimensión política también es importante, por ejemplo, para movilizarse en aras del derecho a la educación de los vulnerables y, a otro nivel, para utilizar estrategias de tipo comercial con objeto de promover las normas del trabajo. Merece la pena recordar, como ya se explicó en el Capítulo 1, que el análisis del trabajo infantil empezó en el siglo XIX, en un contexto económico y político, y que es importante no perder dicha perspectiva². Ofrece una visión general que contraponer a las perspectivas centradas en los niños, que se preocupan por los ellos, sus familias y comunidades de forma individual. En ocasiones, dicho enfoque puede parecer peligrosamente apolítico.

Derechos y desarrollo: la doble vía

La perspectiva de los derechos no niega la vertiente económica en favor de la educación para todos y la erradicación del trabajo infantil. Simplemente cree que dicho enfoque es redundante. Los derechos están por encima de las consideraciones económicas. Tal y como ilustra el

² Se ha hecho caso omiso del discurso socialista sobre el trabajo infantil que se inició con Marx y Engels. Véase Cunningham, en K. Lietau y B. White (eds.), *op. cit.*, pág. 26, 2001.

estudio de rentabilidad de la OIT, la economía no ofrece la justificación, el porqué, para eliminar el trabajo infantil, pero sí proporciona motivos y argumentos adicionales. La justificación ya está lo suficientemente confirmada por la legislación internacional sobre derechos humanos, parte de la cual se incluye en las normas de la OIT sobre trabajo infantil. Además, fue el movimiento obrero, que hizo campaña en pro de la abolición del trabajo infantil, el que ayudó a establecer el derecho internacional a la educación³.

Contemplada desde fuera, parece que la perspectiva de los derechos humanos plantea, de nuevo, una serie de polaridades falsas: el trabajo infantil como una cuestión de derechos humanos frente al trabajo infantil como una cuestión de desarrollo económico. Esta tensión aparente en, en parte, resultado de haber establecido el enfoque basado en los derechos humanos en contraposición al paradigma del desarrollo económico. Ambas perspectivas deberían considerarse complementarias. Pero las polaridades se arraigan y pueden llegar a exacerbarse⁴. Por ejemplo, ambas perspectivas no son privilegio exclusivo de un grupo limitado y políticamente correcto de actores internacionales. Los derechos humanos deben tener prioridad sobre otras consideraciones, luego deben, asimismo, impregnar el programa de trabajo del desarrollo económico.

La idea de que es preciso integrar el trabajo infantil, es decir, incorporarlo a los programas de trabajo de los ministerios que se encargan de la planificación y las finanzas, no sólo de los ministerios más débiles de corte social, formaba parte del consenso global emergente a finales del decenio de 1990. Es más, desde una perspectiva de los derechos humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio núm. 182 proporcionan los cimientos de un creciente consenso global que abraza la diversidad dentro de la unidad.

3.2. FUERZAS PARA LA CONVERGENCIA

El propio concepto de movimiento mundial implica cierto grado de consenso. Pero el consenso por el consenso no es demasiado útil. Lo aceptado por todos tiene que servir al propósito de la eliminación del trabajo infantil y que el consenso global se modifique con acciones más pertinentes que la mera promoción del objetivo.

³ K. Tomasevski, *Education denied: costs and remedies*, pág. 24. Londres, Zed Books, 2003.

⁴ A. Sen: «No me gusta la tendencia a firmar contratos porque se arraiga», citado en A. Fyfe, en K. Lieten y B. White (eds.), *op. cit.*, pág. 67, 2001.

Antes del inicio de la década de 1990, no existía un consenso general sobre la urgencia de abordar el trabajo infantil. Muchos países se mostraban reticentes a reconocer la existencia del trabajo infantil por temor a una reacción internacional negativa, incluidas posibles sanciones comerciales. Los valores tradicionales y el orgullo nacional, así como las barreras ideológicas asociadas a la guerra fría, dificultaron el debate sincero sobre el trabajo infantil. Sin embargo, hoy en día los países en desarrollo, desarrollados y en transición están unidos por un reconocimiento compartido de que este problema les afecta. La era de la negación ha terminado.

Recuadro 3.1

HITOS CLAVE Y COMPROMISOS GLOBALES

Una serie de hitos y acciones clave fueron el presagio de una decisión global adoptada sobre la eliminación del trabajo infantil:

- la extensa tradición de la OIT en la definición y supervisión de normas con respecto a la edad mínima, que se remonta a 1919, culminó con la adopción en 1973 del Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, ratificado ahora por la mayoría de los Estados miembros;
- el impulso que supuso la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y su ratificación casi universal;
- la Cumbre Mundial de la Infancia de 1990, junto con su definición de objetivos y seguimiento;
- el apoyo continuado del IPEC, que en la actualidad está operativa en casi 100 países;
- un mayor activismo de los actores de la sociedad civil con respecto al trabajo infantil;
- la adopción unánime en 1999 del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la subsiguiente campaña para su ratificación (que se ha conseguido en más de 160 países) e implementación universal;
- la referencia a la eliminación del trabajo infantil como un derecho y principio fundamental en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) y en la Declaración de la OIT (1998);
- la acción internacional sobre educación y la creciente vinculación con la eliminación del trabajo infantil;
- un compromiso más firme para cuantificar el alcance del trabajo infantil. Se han realizado encuestas nacionales con la ayuda del SIMPOC en unos 50 países, entre los que se incluyen economías desarrolladas y en transición;

- la incorporación de la violencia en el lugar de trabajo en el Estudio mundial sobre la violencia contra los niños (2006);
- el documento de resultados de la Sesión especial de la Asamblea General de la ONU en favor de la infancia de 2002;
- las investigaciones que proporcionan un mejor entendimiento sobre las causas, dimensiones y medios de acción; y
- la adopción del año 2016 por la OIT como el objetivo para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

La década pasada fue testigo de una convergencia sin precedentes entre el pensamiento y la acción dentro del movimiento mundial para combatir el trabajo infantil. Una corriente emergente abraza ahora conceptos básicos, análisis de causas y líneas estratégicas de acción. Y no menos importante es la existencia de un acuerdo concerniente al camino que queda por recorrer y a los retos que nos aguardan. Esto no significa que no haya desacuerdos, o que exista unanimidad de pensamiento o acción dentro del movimiento. No tiene sentido resucitar la era de la negación bajo una forma distinta. Sin embargo, todos los desacuerdos deben ponerse en perspectiva. En la actualidad, el movimiento mundial engloba una unidad de propósito más sólida.

En el centro de este creciente consenso global ha estado una indudable convergencia de pensamiento relativo al trabajo infantil dentro de un marco de desarrollo y derechos humanos. La perspectiva de los derechos está incluida en la Convención sobre los Derechos del Niño y en las normas de la OIT sobre trabajo infantil que exigen una acción urgente e inmediata. La otra línea de acción surge de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo social, que identificó la eliminación del trabajo infantil como clave para el desarrollo social sostenible y la reducción de la pobreza. En el nuevo milenio, el trabajo infantil se percibe cada vez más como parte de unos compromisos globales fundamentales para luchar contra la pobreza y promover los derechos humanos universales.

Los esfuerzos de abolición

Los Convenios núm. 138 y 182 fijaron los límites de los tipos de trabajo que son inaceptables de conformidad con las normas internacionales. Para la comunidad internacional, el término «trabajo infantil» no incluye todo el trabajo realizado por los menores de 18 años. La perspectiva consensuada es que, a partir de cierta edad, puede resultar positivo el trabajo que no interfiera con la salud y el desarrollo del niño ni con

su escolarización⁵. Esto incluye actividades como ayudar a los padres en el cuidado del hogar y de la familia, o ganar un dinero para pequeños gastos después del colegio y durante las vacaciones. El trabajo ligero permitido contribuye al desarrollo del niño y al bienestar de las familias; les aporta destrezas, capacidades y experiencia, y ayuda a prepararles para ser miembros adultos de la sociedad, útiles y productivos.

El trabajo infantil que prohíben las leyes internacionales se agrupa en tres categorías:

- El trabajo realizado por un niño menor de la edad especificada para ese tipo de trabajo que, por lo tanto, es probable que dificulte la educación y el desarrollo pleno del niño.
- El trabajo considerado peligroso, incluido el número excesivo de horas de trabajo, que pone en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño.
- Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, que se definen internacionalmente como: la esclavitud, la trata infantil, la servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, el reclutamiento forzoso de niños para conflictos armados, la prostitución y la pornografía, y las actividades ilícitas como el tráfico de drogas⁶.

De acuerdo con la Declaración, la eliminación de todas estas formas de trabajo infantil es el objetivo compartido de los 179 Estados miembros de la OIT. También es un objetivo de la Organización en su conjunto.

Las peores formas de trabajo infantil

La adopción del Convenio núm. 182 ha sido el factor más importante del emergente consenso global dentro del movimiento mundial.

Frente a las dudas y divisiones que caracterizaron buena parte de los años noventa, el Convenio sirvió como un necesario punto de encuentro. Sin embargo, no presagiaba ni debería servir de forma alguna como pretexto para abandonar el propósito último de eliminar todas las formas de trabajo infantil. Antes bien, ha señalado la necesidad de que la campaña global se ocupe en principio de lo importante, y que las peores formas de trabajo infantil sean el inicio del camino hacia el propósito

⁵ IPU/OIT, *Eliminating the worst forms of child labour: A practical guide to ILO Convention No. 182*, pág. 15. Ginebra, 2002.

⁶ OIT, *op. cit.*, pág. 9, 2002.

último. Puesto que las peores formas constituyen más de la mitad del total del trabajo infantil, tiene, además, sentido desde el punto de vista estratégico. El concepto también sirve para centrar la atención en los niños y en el trabajo que realizan.

El Convenio define las peores formas de trabajo infantil de la siguiente manera:

- todas las formas de esclavitud, o prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata infantil, 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;
- la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- 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
- 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 (art. 3).

Se pueden distinguir dos categorías entre las peores formas de trabajo infantil:

- aquellas que la OIT ha calificado de «incuestionablemente» peores (los primeros tres puntos), porque son violaciones fundamentales de los derechos humanos básicos de los niños; y
- el trabajo peligroso, tal y como define la legislación nacional (último punto). El Convenio núm. 138 hace referencia específica al trabajo peligroso y afirma que exige una edad mínima de admisión de 18 años. Su identificación como una de las peores formas de trabajo infantil reafirma la necesidad de eliminarlo.

Estos dos convenios fundamentales han progresado a la par desde 1999; según parece, la ratificación del Convenio núm. 138 se vio beneficiada por la histórica rápida ratificación del Convenio núm. 182, que da fe del creciente deseo político de abordar el problema del trabajo infantil.

La dimensión de género y los más vulnerables

Desde hace tiempo se reconoce que es preciso conceder prioridad a quienes están en una situación de riesgo especial. Así reconoce explícitamente el artículo 7 del Convenio núm. 182. Asimismo, la Recomendación núm. 190, que acompaña a dicho Convenio, identifica los grupos que deberían recibir una especial atención durante la implementación de programas de acción, de conformidad con el Convenio, entre los que se incluyen:

- los niños más pequeños;
- las niñas;
- el trabajo oculto, en el que las niñas están particularmente expuestas a riesgos; y
- otros grupos de niños que sean particularmente vulnerables o tengan necesidades específicas.

Durante el decenio de 1990, se alcanzó un creciente consenso sobre los inconvenientes particulares que afectan a las mujeres y las niñas en desarrollo, así como sobre la urgente necesidad de afrontar las desigualdades de género, temas que se trataron en las reuniones internacionales de Viena, El Cairo y, principalmente, Beijing. La igualdad de género se ha incluido, en consecuencia, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La mayoría, quizás el 70%, de los más pobres del mundo son mujeres. Las mujeres pobres se enfrentan a un inconveniente doble; el primero, el género, y el segundo, la pobreza. Además, es mucho más probable que las mujeres pobres sufran los aspectos no materiales de la pobreza: aislamiento, falta de información, imposibilidad de hacer oír su voz, y exposición a las formas sociales y personales de violencia⁷.

El trabajo infantil es un mecanismo importante de reproducción de la desigualdad de género. Suele empezar cuando no se escolariza a la niña, o se la saca de la escuela para que cuide de sus hermanos. De hecho, más del 60% de los niños no escolarizados son niñas. Las objeciones de los padres a que sus hijas vayan a la escuela suelen basarse más en cuestiones económicas o de seguridad que en la creencia de que no se debería educar a las niñas, aunque dicha creencia persiste en algunas comunidades. Quizás los padres creen que la escuela no es segura,

⁷ DFID, *Eliminating world poverty: A challenge for the 21st century*, pág. 31. Londres, 1997.

o que el trayecto es peligroso o demasiado largo, y que las niñas se exponen a sufrir ataques sexuales u otras formas de violencia. Asimismo, también es posible que piensen que prescindir del trabajo que realizan las hijas en el hogar o en los campos pondría en peligro los ingresos y la supervivencia de la familia. Para las familias pobres, asumir los costes de escolarización de una niña podría no parecer justificable a corto plazo. Esto resulta especialmente cierto en las sociedades que no han abrazado la idea de que las mujeres tienen el derecho a un empleo remunerado, o en las que son escasos los trabajos para mujeres capacitadas.

Los efectos de no asistir a la escuela son mayores para las niñas que para los niños y, además, se transmiten a la siguiente generación, tanto de niños como de niñas. Capacitadas o no, las niñas están más expuestas que los niños a sufrir el VIH/sida, la explotación sexual, el tráfico humano y el trabajo doméstico. Desconocer los derechos individuales o carecer de las aptitudes para la vida que proporciona la escuela subraya su vulnerabilidad ante las peores formas de trabajo infantil.

Los grupos vulnerables (mujeres; niñas; pueblos indígenas, tribales y otras minorías étnicas, y poblaciones de desplazados y refugiados) están especialmente expuestos. No suele haber registros de la discriminación que sufren; en consecuencia, los responsables de las políticas de desarrollo suele desconocer el problema y, con ello, se exagera el abandono de los derechos de los vulnerables. Parte del problema suele estar, simplemente, en que no se documentan los nacimientos. El derecho a un certificado de nacimiento es un derecho básico pues sin dicho certificado no se tiene acceso a una plaza escolar y las leyes laborales no se pueden aplicar de forma adecuada.

A pesar de que cada vez se conoce más el problema de la vulnerabilidad y, en concreto, la situación especial de riesgo en la que viven las niñas, las respuestas de los programas de organismos internacionales han sido lentas, en ocasiones⁸. Por ejemplo, en 2000 el IPEC empezó una evaluación de las cuestiones de género. Dos años más tarde, el informe de aplicación del IPEC destacó la necesidad de una integración más amplia del género en los trabajos realizados. Con todo, el estudio de evaluación concluyó que se habían logrado avances positivos sobre la integración de cuestiones de género en el IPEC⁹. Asimismo, como ya se ha dicho antes, en 2002 Unicef adoptó como prioridad organizativa la educación de las niñas. Por último, la trata infantil y el trabajo infantil

⁸ La incapacidad general de la ONU para responder adecuadamente a cuestiones de género fue una de las conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre la reforma de la ONU en 2006.

⁹ OIT, *op. cit.*, pág. 132, 2004.

doméstico, que afecta desproporcionadamente a las niñas, fueron temas de discusión del Día Mundial contra el Trabajo infantil de 2003 y 2004, respectivamente.

La pobreza y las causas del trabajo infantil

Siempre se ha estado de acuerdo en que la pobreza reside en el interior del trabajo infantil. Sin embargo, en los últimos años se han manifestado puntos de vista más sutiles sobre la vinculación entre ambas cuestiones.

El hecho de que el trabajo infantil y la pobreza estén inextricablemente unidos es comúnmente aceptado, casi innegable. En los países cuya renta per cápita anual es de 500 dólares o menos, la participación en la fuerza de trabajo de niños de 10 a 14 años de edad se sitúa entre el 30-60%, en comparación con sólo el 10-30% en los países cuya renta per cápita anual está entre los 501 y los 1.000 dólares¹⁰.

También hay un consenso general con respecto a que el trabajo infantil es tanto la causa como el resultado de la pobreza. La pobreza de los hogares empuja a los niños hacia el mercado de trabajo para apoyar las rentas familiares o, en casos extremos, incluso para que la familia sobreviva en épocas de crisis causadas por conmociones económicas. Además, las pruebas muestran claramente que, a menor formación del capital humano, el trabajo infantil perpetúa la pobreza durante generaciones, ralentizando con ello el crecimiento económico y el desarrollo social.

Sin embargo, se reconoce cada vez más que es preciso examinar los distintos aspectos de la pobreza, además de otras causas del trabajo infantil, y hacer un esfuerzo para comprender cómo interactúan dichos aspectos en ciertas situaciones. Sólo así podremos obtener una perspectiva completa de las fuerzas que llevan a los niños hacia los distintos tipos de trabajo infantil. Las ONGs, en concreto, han subrayado la necesidad de considerar la situación específica de los niños, sus familias y comunidades para desarrollar una respuesta eficaz y sostenible contra el trabajo infantil.

La importancia fundamental de la educación

Al igual que el trabajo infantil está inextricablemente unido a la pobreza, su erradicación se vincula con la educación. En todos los deba-

¹⁰ OIT, *op. cit.*, pág. 46, 2002.

tes sobre el trabajo infantil, la constante ha sido la primacía concedida a la educación como instrumento de políticas.

Un consenso creciente confirma que la eliminación del trabajo infantil y la educación universal son desafíos interconectados. En los últimos años se ha producido un cambio apreciable en las discusiones sobre EPT hacia la aceptación del significado que acompaña a la dimensión del trabajo infantil. Apoyan dicha conexión: el G8, la OIT, Unesco, Unicef, el Banco Mundial, el PNUD, Education International, la Marcha Global y la Campaña Global por la Educación.

El derecho de los niños a una educación obligatoria y gratuita ha sido proclamado en una serie de instrumentos internacionales que confirman el convencimiento de la comunidad global de que los niños deberían estar en la escuela, no trabajando. Entre dichos instrumentos se incluyen:

- La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948): «Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria».
- La *Convención de la Unesco relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* (1960): «Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover [...] la igualdad de posibilidades y de trato [...] y, en especial, a hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria».
- El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966): «La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (...)» (punto 2 del art. 13).
- La *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989), que en su artículo 28 estipula que el derecho a la educación debe ejercerse «progresivamente», y establece unas condiciones mínimas para la educación primaria obligatoria y gratuita para todos, así como diferentes formas de educación secundaria y formación profesional con el fin de que «todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella». También son pertinentes los artículos 19, 22, 23 y 30, al igual que el artículo 32, con respecto a la explotación económica.

- Los *Convenios de la OIT* núm. 138 y 182. Según el punto 3 del artículo 2 del Convenio núm. 138: «La edad mínima [...] no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar». Por su parte, el Convenio núm. 182 afirma: «Todo miembro deberá adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de: [...] asegurar a todos los niños se liberen de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional».

Además de los progresos en la legislación internacional, el decenio de 1990 vio una creciente preocupación sobre el incumplimiento de alcanzar la educación universal. El compromiso de la comunidad internacional con este objetivo revivió en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990. Convocada por el PNUD, Unesco, Unicef y el Banco Mundial, y con la presencia de 155 gobiernos y ONGs, la conferencia sobre la EPT describió una «visión ampliada» de la calidad, el desarrollo de los niños y las necesidades de los países más pobres. Se identificaron seis metas clave, incluido «el acceso universal a la educación primaria y cumplimiento de la escolaridad para el año 2000»¹¹. Los objetivos promulgados en Jomtien también se reflejaron posteriormente en una serie de reuniones internacionales y conferencias de la ONU.

A partir de dichas reuniones se alcanzó un consenso global del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para trabajar en aras de los siguientes objetivos:

- «acceso universal a la educación básica en el año 2000, y cumplimiento de la escolaridad primaria del 80% de los niños;
- eliminación de la diferencia de género en la educación primaria y secundaria en 2005; y
- educación primaria universal en 2015, junto con mejoras en la calidad de la educación y un mejor acceso de las comunidades de bajos ingresos».

En el año 2000, estos objetivos se incorporaron a los ODM.

El Foro Mundial de la Educación, celebrado en Dakar, Senegal, en abril de 2000, revisó el progreso de la EPT tras la Conferencia de Jo-

¹¹ Unesco, *World Declaration on Education for All and Framework for Action*. París, 1990.

mtien. Reafirmó que la educación es un derecho fundamental y estableció el objetivo, para 2015, de lograr una educación obligatoria y gratuita de buena calidad, aunque ignoró el trabajo infantil. En 2002, la Asamblea General de la ONU en favor de la infancia publicó un documento de resultados consensuado en el que se decía: «Todas las niñas y los niños deben tener acceso y completar una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad»¹².

En 2006, tanto los informes de seguimiento de los ODM como de la EPT identificaron que el trabajo infantil condicionaba el acceso a la educación y reafirmaron la conexión política destacada anteriormente¹³.

La necesidad de integración

En los últimos años ha resurgido una verdad importante. Mientras que la acción directa cumple un papel, la erradicación efectiva del trabajo infantil sólo es posible si las políticas de desarrollo nacional y las actividades relacionadas afrontan sus causas, *inter alia*, con el aumento de los puestos de trabajo y los ingresos, la mejora del acceso a una educación de calidad y la reducción de la discriminación¹⁴. Dichas políticas y actividades deben ser mucho más pertinentes para la eliminación del trabajo infantil.

Con los ODM, en la actualidad existe un compromiso global para luchar contra la pobreza y proporcionar educación para todos. Son cada vez más los que se percatan de que muchos de los ocho objetivos no son alcanzables sin no se afronta el problema del trabajo infantil. Por lo tanto, los ODM constituyen un instrumento de vital importancia para eliminar el trabajo infantil.

Parte del consenso en torno a los ODM implica cómo trasladar dichos objetivos a las situaciones específicas de los países, con el propósito de asegurar la participación de los países implicados, reducir la duplicación de esfuerzos y asegurar la financiación, asuntos claves, también, para el programa de trabajo de reforma de la ONU.

Así, se ha desarrollado una serie de mecanismos e instrumentos de coordinación para que el sistema de la ONU, las instituciones financieras internacionales (IFI) y los socios bilaterales, a escala global y nacional,

¹² Unicef, *op. cit.*, pág. 16, 2002.

¹³ ONU, *Millenium Development Goals Report 2006*, pág. 7. Nueva York, 2006. Unesco, *Strong Foundations: EFA Global Monitoring Report 2007*, pág. 69. París, 2006.

¹⁴ Este principio fue definido por la OIT, 1979 y 1983, *op. cit.*

apoyen este enfoque. Del sistema de la ONU, se incluye: el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el sistema de evaluación común para los países, los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países (UNCT) y los grupos temáticos. Por parte de las Instituciones de Bretton Woods, se incluye: el Marco Integral de Desarrollo y los Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza. Estos mecanismos proporcionan oportunidades estratégicas al movimiento mundial para integrar el trabajo infantil y obtener un impacto real.

Todos estos marcos de trabajo ofrecen la oportunidad de hacer frente a la eliminación del trabajo infantil de forma escalonada. La época del proyecto «milagroso» se ha relegado a los desvanes de la historia. Todos los implicados coinciden en que el movimiento del trabajo infantil necesita una nueva y mayor ambición. La reciente adopción de los programas de duración determinada por parte del IPEC ejemplifica el cambio de paradigma que reclamaban cada vez más los miembros de la comunidad internacional.

Dar prioridad a África

Según se reconoce crecientemente, el mayor desafío al que se enfrentan las actividades de desarrollo global es el África Subsahariana.

La región afronta en la actualidad una variada gama de complicados retos: un crecimiento económico lento, una pobreza extendida, deudas, malos indicadores de rendimiento educativo, la pandemia del VIH/sida, conflictos civiles y una débil gobernanza. En consecuencia, se ha ampliado la brecha del desarrollo entre esta región y el resto del mundo en desarrollo.

Lo mismo sucede con la eliminación del trabajo infantil. El porcentaje de niños trabajadores es del 26,4%, el más alto del mundo¹⁵. Los 34 países del África Subsahariana que figuran entre los países menos desarrollados se caracterizan por soportar graves limitaciones externas al desarrollo y porque su pobreza extrema hace especialmente difícil eliminar el trabajo infantil. No sólo la práctica del trabajo infantil tiende a ser endémica y a estar arraigada en estos países, sino que sufren graves limitaciones de recursos para combatir el problema. Esta región es sólo un ejemplo de por qué resulta imposible aplicar el enfoque de la «solución única» al movimiento mundial.

¹⁵ F. Hagemann, *et. al.*, pág. 9, 2004.

Como ilustra la atención prestada por el G8 a África en 2005, la comunidad internacional se va dando cuenta de que en esta región la asistencia tiene que ser mayor, sostenida y mejor cuantificada. Sin embargo, cualquier esfuerzo encaminado a resolver la brecha de desarrollo de África debe considerar el problema del trabajo infantil. El desarrollo de África se beneficiaría de una mejor comprensión de este hecho.

Capítulo 4

FORTALECER EL MOVIMIENTO MUNDIAL

INTRODUCCIÓN: TODAVÍA QUEDA CAMINO POR ANDAR

Se ha avanzado mucho con la formación de un movimiento mundial contra el trabajo infantil. Hay un creciente reconocimiento de que la eliminación del trabajo infantil es una parte importante de los programas de trabajo del desarrollo y los derechos humanos. Sobre todo a lo largo de la última década, se ha visto un mayor activismo de un número creciente de actores diversos del movimiento mundial. Es más, la comunidad de donantes, y en particular la OIT, ha incrementado la financiación para afrontar el problema del trabajo infantil.

Sin embargo, los desafíos formulados en la década de 1980 (desarrollar una estrategia global y un esfuerzo internacional más integrado) no se han cumplido por completo. El movimiento mundial sigue estando demasiado difuso y fragmentado, lo que conduce a la duplicidad y, en ocasiones, a la competición y a objetivos enfrentados. La ventana de oportunidad generada a finales de los años noventa en torno a la eliminación del trabajo infantil no se ha aprovechado, y hay pruebas de que en los últimos años la cuestión ha descendido en la lista de prioridades de muchos actores clave.

En este contexto, el último capítulo explora cómo se puede reforzar el movimiento mundial. Sostiene que el primer paso en esta tarea es involucrar más a los gobiernos, y que la clave para garantizar dicho compromiso reside en movilizar a los actores sociales; sólo ellos pueden generar un «movimiento» para crear el entorno político necesario conducente a que los gobiernos cumplan sus obligaciones en lo referente

a los derechos de los niños (y de un modo más amplio, los derechos de los trabajadores), de conformidad con las leyes nacionales e internacionales.

4.1. EL PAPEL DE LIDERAZGO DE LA OIT

Como se explica en la introducción de este informe, no es realista ni deseable ver a la OIT como líder formal del movimiento mundial. Sin embargo, es razonable esperar que la OIT revitalice su papel de liderazgo como aglutinadora del movimiento mundial y porque desempeña un papel esencial en el establecimiento de un marco de trabajo con sus reglas y normas; además, la Oficina Internacional del Trabajo actúa como el centro intelectual de excelencia, con capacidad para proporcionar asesoramiento técnico a todos los niveles.

Asimismo, la OIT ha mostrado su compromiso al fijar un objetivo ambicioso para sus Estados Miembros: la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en 2016.

El papel de liderazgo de la OIT habrá de ejercerse cada vez más dentro de un sistema de la ONU que funcione «unido»¹. Retomaremos este concepto más adelante.

Plan de acción 2006-2010 para fortalecer el movimiento mundial

Como seguimiento del segundo Informe global sobre trabajo infantil, con arreglo a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el Consejo de Administración de la OIT adoptó un plan de acción² en noviembre de 2006 a modo de guía para implementar los objetivos y metas apuntados en el informe. En general, el plan de acción establece cómo redoblará la OIT sus esfuerzos durante los próximos cuatro años para desarrollar perspectivas coherentes y exhaustivas que desemboquen en la eliminación del trabajo infantil en todo el mundo.

Un elemento clave del plan de acción es profundizar y reforzar el movimiento mundial como elemento catalizador de la acción nacional. En especial, se subraya la importancia de mejorar las actividades destinadas específicamente a la promoción, para que el trabajo infantil se incor-

¹ Véase ONU, *Delivering as One: Report of the Secretary-General's High-Level Panel*. Nueva York, Naciones Unidas, 9 de noviembre de 2006.

² OIT, *Follow-up to the OIT Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plans regarding abolition of child labour*. Ginebra, noviembre de 2006.

pore a los marcos de desarrollo dominantes, como los ODM, la EPT, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los mecanismos apropiados de derechos humanos. En un nivel distinto, es necesario reforzar las labores de difusión de la OIT con respecto a las formas de trabajo infantil que han recibido menos atención, como el trabajo infantil doméstico. También es preciso realizar un mayor esfuerzo para focalizar las actividades de promoción y desarrollar herramientas de trabajo conectadas en redes.

En el desarrollo de este plan destacan dos temas centrales. Primero, que el plan de acción necesita consolidarse mediante una investigación sólida para que, con ello, la Oficina se establezca como *el* centro de excelencia del conocimiento sobre trabajo infantil, reconocido por la calidad de sus reflexiones así como por el número de sus programas de acción. El conocimiento es una contribución esencial al movimiento mundial. En este sentido, la OIT necesita capitalizar el conocimiento generado por sus programas de acción y desarrollar mejores medios para diseminar el conocimiento a diferentes grupos objetivo. Se necesita progresar significativamente durante los próximos años para desarrollar áreas concretas del conocimiento.

En primer lugar, a pesar de que las peores formas eran prioritarias, sólo unos cuantos países las han cuantificado. Por ello, el aspecto numérico de los objetivos políticos sigue sin estar claro. La última generación de encuestas del SIMPOC presenta oportunidades en este sentido ya que incluyen herramientas de medición y análisis de la magnitud del trabajo peligroso. El SIMPOC también está realizando una importante tarea metodológica que tomará en consideración las estimaciones nacionales de las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil. También cabe destacar que la XVIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, de 2008, tenía por objeto llegar a una definición estadística operativa del trabajo infantil que se pudiese aplicar de forma universal en mediciones y programas.

En segundo lugar, los motivos tras la significativa reducción del trabajo infantil (establecida por el Informe mundial de la OIT de 2006) no son lo suficientemente uniformes como para que las lecciones aprendidas sirvan para aconsejar a los gobiernos. Es preciso ir más allá de una fórmula general sobre cómo eliminar el trabajo infantil para llegar a explicaciones más contextuales y detalladas que tengan en cuenta las circunstancias nacionales y las etapas de desarrollo; un enfoque de «solución única» jamás funcionará. Por ello, habrá que evaluar en cada país los cambios en la incidencia del trabajo infantil.

Otra cuestión que hay que considerar es el aspecto geográfico. La comunidad de desarrollo al completo coincide en la necesidad de poner

un énfasis especial en África, donde se está alcanzando un menor progreso en los ODM y en la eliminación del trabajo infantil. La OIT establecerá como zona prioritaria al África Subsahariana en la implementación del plan de acción. No obstante, como ya hemos dicho, las cifras más numerosas en este sentido corresponden a la región de Asia y el Pacífico, donde persisten lagunas significativas en la ratificación de los convenios fundamentales sobre infantil.

El último elemento del plan de acción de la OIT para fortalecer el movimiento mundial es promover el diálogo y la colaboración con la familia de la ONU y las instituciones regionales, así como con ONGs internacionales. En este sentido, será importante observar el progreso de la reforma de la ONU.

Existe una serie de iniciativas que pueden señalar el camino hacia una mayor cooperación interagencial en materia de trabajo infantil. Por ejemplo, el lanzamiento de UCW en el año 2000 ha allanado el camino para alcanzar una colaboración más estrecha y el desarrollo de perspectivas comunes sobre trabajo infantil, así como estrategias para responder con políticas. UCW realiza contribuciones importantes al Grupo de trabajo mundial sobre trabajo infantil y educación para todos (GTF), y también ofrece un modelo significativo de creación de alianzas puesto que engloba a la OIT, Unesco, Unicef, el Banco Mundial, el PNUD, Education International, la Marcha Global y los gobiernos de Brasil, Noruega y Senegal. En los próximos años, se unirán otros socios para seguir avanzando en el ámbito de la coherencia política y programática y vincular el trabajo infantil y la educación, reforzando con ello el reconocimiento entre los políticos de que el trabajo infantil representa un obstáculo clave para la EPT, y que las políticas educativas necesitan afrontar la situación de los niños trabajadores.

Estos modelos de cooperación interagencial, en los que la OIT desempeña un papel de liderazgo, pueden adaptarse a otros ámbitos. Por ejemplo, en 2006 la OIT inició un debate sobre políticas con los actores clave del sector agrícola, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la UITA. La atención prestada a la agricultura en el Día Mundial contra el trabajo infantil de 2007 ayudó a que este proceso avanzase. También tiene cierta urgencia que se revitalicen de forma sostenida los labores interagenciales en materia de salud y seguridad en torno al trabajo infantil, iniciadas hace más de 20 años.

El estudio de la ONU sobre la violencia contra los niños (que dedica un capítulo a la violencia en el lugar de trabajo) es otro modelo de éxito de un proceso participativo que se puede tomar como ejemplo. El Infor-

me mundial, publicado a finales de 2006, fue un amplio esfuerzo global al que se apuntaron gobiernos, agencias y organismos de la ONU, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de investigación y niños. Este espléndido estudio generó expectativas de que se produciría un seguimiento sostenible. Responder a las recomendaciones del Informe sobre violencia en el lugar de trabajo contra los niños³, ofrece una importante plataforma a la OIT a escala global, regional y nacional para continuar colaborando con los socios internacionales y de la sociedad civil.

También habría que encontrar formas de desarrollar un diálogo más regular con las ONGs internacionales sobre políticas y prácticas. Por último, una reunión internacional para evaluar el progreso realizado durante la última década en la eliminación del trabajo infantil podría ser una forma significativa de revitalizar y centrar el movimiento mundial, pero haría falta el apoyo de los donantes. No es necesario que la reunión sea tan amplia como, por ejemplo, la Conferencia de Oslo, pero sí precisaría una preparación metódica similar y una participación de alto nivel, sobre todo de los actores globales clave en material de trabajo infantil y educación.

4.2. LA MOVILIZACIÓN DE LA ONU Y OTRAS AGENCIAS MULTILATERALES

Como ya se ha señalado, muchos actores, incluida la OIT, vienen reconociendo la necesidad crítica de desplegar la plena capacidad del sistema de la ONU en el marco del movimiento mundial. Esto no se ha producido, y es un error colectivo, no de una única institución. Según indicaba el informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de la ONU de 2006, se ha producido una creciente tendencia hacia la fragmentación, el solapamiento y la duplicidad de esfuerzos en el sistema de Naciones Unidas. La cooperación entre las organizaciones se ha visto limitada porque compiten para obtener financiación y por las desviaciones subrepticias de la naturaleza de las misiones⁴. La respuesta al trabajo infantil no ha sido una excepción a este proceso sino la regla.

Con toda probabilidad, en los próximos años veremos un cambio fundamental en la forma de actuación de la ONU a todos los niveles. El concepto de «una sola ONU» que aplica una estrategia común con el fin de alcanzar una serie de metas que se someten al principio del control nacional tendrá consecuencias profundas para el programa de trabajo

³ Véase Pinheiro, *op. cit.*, págs. 268-271.

⁴ ONU, *op. cit.*, pág. 1, 2006.

infantil de la OIT, y también para la OIT en su conjunto. Al mismo tiempo, ofrece a la OIT la oportunidad de demostrar su capacidad de liderazgo en aquellos ámbitos en los que cuenta con ventajas sustanciales: reglas y normas globales, desarrollo de políticas, investigación y estadísticas, y promoción de mejores prácticas como parte de su papel de convocatoria. UCW y GTF son importantes experimentos piloto de acción conjunta. Sin embargo, un gran paso adelante para las distintas agencias y organismos de la ONU preocupados por el trabajo infantil sería realizar una mejor definición de sus ventajas comparativas de forma que pudiera alcanzarse una división internacional más coherente de la mano de obra. Quizás se podría estudiar este asunto en una nueva reunión.

Por último, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo cumplen una función importante puesto que influyen sobre las políticas macroeconómicas y de desarrollo de los gobiernos; así, el diálogo con los ministerios de planificación y finanzas es crítico para asegurar que las dotaciones presupuestarias apoyen la educación y las redes de seguridad social. Sin embargo, la posición corporativa con respecto al trabajo infantil tiene que impregnar toda la estructura empresarial; por ejemplo, las estrategias de asistencia al país, las actividades de préstamo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

4.3. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES DE LA OIT

Las organizaciones de empleadores y trabajadores son indispensables para el éxito del movimiento mundial⁵. Tienen un indudable papel que cumplir por sí mismas pero, además, como integrantes de la OIT y de la sociedad civil ofrecen un puente entre las agencias internacionales y la sociedad civil, las verdaderas impulsoras del movimiento mundial. Es más, en ocasiones los sindicatos han sido más eficaces en el marco de amplios movimientos sociales.

Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores tienen un marcado interés en la lucha contra el trabajo infantil. Para los empleadores, la eliminación del trabajo infantil de las cadenas de suministro sirve para garantizar una productividad y un acceso al mercado continuados. También les interesa especialmente la formación de la futura fuerza de trabajo. Para los sindicatos, el trabajo infantil va en

⁵ OIT, *The role of employers' and workers' organizations in combating child labour*. Ginebra, octubre de 2006.

contra de sus objetivos básicos (más puestos de trabajo y derechos laborales) y de que los trabajadores adultos tengan la oportunidad de ganarse el sustento.

¿Qué aportan los interlocutores sociales al movimiento mundial? Puesto que tienen numerosos afiliados y son organizaciones de integración vertical que vinculan lo local con lo global, las organizaciones de empleadores y los sindicatos aportan recursos importantes que se pueden aprovechar en distintos niveles de la lucha contra el trabajo infantil. Por ejemplo, los sindicatos y organizaciones de empleadores sectoriales y locales están en posición de trabajar con las bases en el desarrollo de programas de acción; además pueden aplicar sus experiencias, con el apoyo de sus centros nacionales, que tienen poder de convocatoria y actúan en los escenarios políticos con los gobiernos, como parte de sus actividades de promoción de las normas internacionales. A escala internacional, organismos como la OIE o la CSI pueden apoyar a sus representantes nacionales y ejercer presión en los debates sobre políticas globales.

Al mismo tiempo, también aportan al movimiento mundial tipo de herramientas específicas; por ejemplo, los convenios colectivos de los sindicatos y los códigos de conducta de las organizaciones de empleadores. No obstante, el papel clave de los interlocutores sociales es ejercer como grupos de presión con los gobiernos, para que cumplan con sus obligaciones con arreglo a la legislación internacional y pongan en práctica las medidas pertinentes.

Retos a los que se enfrentan los interlocutores sociales. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores necesitan profundizar y ampliar su compromiso con la eliminación del trabajo infantil, y definir mejor sus respectivos papeles y ventajas comparativas dentro del movimiento mundial.

Los sindicatos se enfrentan a una serie de limitaciones de capacidad específicas y dilemas sobre políticas en su lucha contra el problema del trabajo infantil. A diferencia de muchas ONGs, los sindicatos no son organizaciones que se ocupen de un solo asunto sino que abarcan una gama de cuestiones, relacionadas principalmente con su propia fortaleza organizativa; así, el trabajo infantil podría no ser sino una cuestión más entre varias, si es que se incluye. Asimismo, el trabajo infantil se concentra en la economía informal rural y urbana, que no son los sectores tradicionales de movilización de los sindicatos. La organización de los trabajadores en los entornos rural y urbano presenta grandes dificultades, incluso restricciones legales en algunos países a que se organicen los jóvenes trabajadores.

Por lo tanto, queda aún camino por andar para convencer a algunos sindicatos de que la lucha contra el trabajo infantil, sobre todo en el economía informal, no supone desviarse de sus intereses sino que es clave para construir estructuras sindicales eficaces para el futuro, en tanto que vehículo de promoción del diálogo social sobre los derechos laborales básicos vinculados con el trabajo infantil (como la libertad de asociación), y también como punto de acceso a la economía informal. Sin embargo, el problema no reside en una falta de reflexión y análisis. No faltan ideas de los sindicatos. El problema es traducirlas en acciones.

Las organizaciones de empleadores tienen que asumir otras limitaciones para desempeñar un papel eficaz en el movimiento mundial. Como hemos visto en el Capítulo 2, las organizaciones de empresarios se ven tentadas en ocasiones a ser puramente reactivas más que proactivas a frente a la percepción pública del trabajo infantil en las cadenas de suministro. Además, intentar desviar la atención de la mala publicidad y las posibles demandas de los compradores puede acarrear consecuencias negativas imprevistas para los niños trabajadores y sus familias. Es importante que la protección de la infancia esté por encima de cualquier intento de proteger a la industria.

Hacia delante. Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores se enfrentan a desafíos críticos para poder desarrollar todo su potencial como actores clave del movimiento mundial. Los obstáculos que se les presentan derivan de las cuatro «C»: capacidad, compromiso, coherencia y cooperación. La OIT se ha comprometido a fomentar la capacidad de los interlocutores sociales como parte de su plan de acción para 2006-2010 descrito anteriormente. Sin embargo, los propios interlocutores han de desarrollar y poner en práctica estrategias coherentes que apoyen sus ventajas comparativas y eviten la duplicación de tareas de otros actores, como las ONGs. Ofrecer servicios directos a los niños trabajadores, en términos generales, no se incluye en el concepto de ventaja comparativa. Formar alianzas con otros actores de la sociedad civil sigue siendo un reto considerable para ambos tipos de organizaciones.

Por último, los interlocutores sociales podrían alcanzar grandes logros con el desarrollo de políticas coherentes relativas a los trabajadores jóvenes de la economía informal, por ejemplo, políticas que se sitúen entre la prohibición del trabajo infantil y el empleo juvenil; así se adoptaría un enfoque de ciclo vital del Programa de Trabajo Decente, que ahora forma parte del compromiso adquirido por el sistema de la ONU y es esencial para alcanzar los ODM. El Plan de acción de 2006-2010 exige un programa de trabajo completo que desarrolle los vínculos entre el trabajo infantil y el empleo juvenil.

4.4. OTROS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Buena parte de la innovación y dinamismo del movimiento mundial corresponde a las ONGs que, además, han sido especialmente activas en los sectores rural e informal⁶. Por lo que se refiere a los servicios directos para niños trabajadores y sus familias, las ONGs han llenado el hueco que suelen dejar los gobiernos. Como ha hemos comentado en el presente informe, las ONGs han estimulado el debate de la participación de los niños a escala internacional. Su relación con muchos niños que desempeñan las peores formas de trabajo infantil también les ha permitido destacar las buenas prácticas de los programas y utilizar esa relación directa con los niños y los conocimientos acumulados en sus actividades de promoción⁷.

Las ONGs necesitan utilizar plenamente sus ventajas comparativas en beneficio del movimiento mundial. Hay que lamentar que durante casi toda la década de 1990 se plantease un debate estéril sobre «qué funciona con los niños trabajadores», cuyo resultado fue que muchas ONGs adoptaran políticas distintas a las defendidas por la OIT. Parte del problema fue la falta de un diálogo habitual con las agencias internacionales, como la OIT y Unicef (sin duda, a escala global), para compartir experiencias y estudiar posiciones comunes sobre una variedad de cuestiones. El tiempo antes dedicado a la reflexión interna debe equilibrarse ahora con tiempo dedicado al diálogo externo.

Como ilustró el capítulo anterior, en la actualidad, las ONGs internacionales y los organismos y agencias de la ONU tienen mucho en común con respecto al trabajo infantil, y comparten, también, ámbitos en los que sus puntos fuertes comparativos se podrían aprovechar mejor. Pueden distinguirse dichos intereses comunes en las explicaciones del capítulo anterior.

Las actividades de las ONGs en torno al trabajo infantil para los próximos años podrían centrarse en los siguientes aspectos:

- participación activa en las campañas de ratificación de la OIT;
- actividades para integrar la eliminación del trabajo infantil en los marcos de desarrollo claves;

⁶ OIT, *Interregional workshop on child domestic labour and trade unions: Report*, pág. 57. Ginebra, 2006.

⁷ Véase, en concreto, el trabajo de Anti-Slavery International sobre los niños en el trabajo doméstico, *Child domestic workers: Finding a voice, a handbook on advocacy*, Londres, 2002; y *Child domestic workers: A handbook on good practice in programme interventions*, Londres, 2005.

- participación en las actividades interagenciales sobre trabajo infantil y educación;
- difusión de aspectos olvidados de las peores formas de trabajo infantil, como los niños en el trabajo doméstico;
- seguimiento del estudio de la ONU sobre la violencia a escala global, regional y nacional; y
- desarrollo de buenas prácticas en el ámbito de la participación de los niños.

4.5. RESUMEN

Para los años venideros, el reto será revitalizar el movimiento mundial en torno a una visión, metas y estrategias comunes. El consenso alcanzado, tal y como se describe en el capítulo anterior, nos permite afrontar dicho reto con un cauto optimismo. Sin embargo, no se conseguirán los objetivos con las mismas estrategias de siempre, sobre todo teniendo en cuenta que la ambiciosa meta de eliminar las peores formas de trabajo infantil en 2016 necesitará de un progreso acelerado. La OIT tiene que desempeñar un papel central como catalizador y líder en cuestiones políticas y de conocimiento. Las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen su propio reto: utilizar mejor sus estructuras para integrar los niveles estratégicos del movimiento mundial (local, nacional y global), y formar alianzas más eficaces con la sociedad civil. Las ONGs, en concreto, pueden demostrar su capacidad de trabajo con las bases y garantizar que los propios niños trabajadores se convierten en la solución, y no sólo en los beneficiarios, de un vigoroso y eficaz movimiento mundial contra el trabajo infantil.

Este estudio proporciona el primer análisis sistemático del movimiento mundial contra el trabajo infantil. Este texto expone que tanto el marco de políticas como el intelectual que articuló la OIT por primera vez en los años ochenta siguen siendo un importante punto de partida para desarrollar un esfuerzo global más coherente y sostenible contra el trabajo infantil. Pero el informe también pone énfasis en la necesidad de una revisión y una aplicación más certera que examine las áreas de divergencia y convergencia del movimiento. Un objetivo clave de este estudio es identificar cómo el movimiento mundial puede obtener el impulso necesario para ejercer un impacto sostenible sobre el problema del trabajo infantil.

ISBN 978-84-8417-342-7



9 788484 173427