

Trabajo Infantil y Pueblos Indígenas:
la complementariedad de los Convenios Núm. 138, 182 y 169 de la OIT
y su aplicación en la legislación argentina.

Contexto y motivación

Dado que en la República Argentina el trabajo infantil constituye una ilegalidad laboral y un delito penal, y siendo que en los pueblos Indígenas es de uso y costumbre transmitir los conocimientos culturales por medio de prácticas y acompañamiento en labores, a fin de transmitir su cultura, resulta importante producir información que analice la complementariedad de los Convenios, Núm. 138 y 182 con el Convenio Núm. 169 y su aplicación en la legislación y política pública que aborda el trabajo infantil en Argentina.

La relación entre el trabajo infantil y los pueblos indígenas en la Argentina es particularmente compleja. Se desconoce tanto la magnitud, como las condiciones y los tipos de trabajos que realizan los niños y niñas indígenas que podrían adquirir diferentes características según el pueblo de pertenencia y la provincia donde se ubican.

Según datos de la OIT (2007)¹, el trabajo infantil en los pueblos indígenas sigue prevaleciendo en áreas rurales pero está en aumento también en zonas urbanas y hay evidencias de que:

- Son más vulnerables los hijos de mujeres jefas de hogar y huérfanos,
- Tienden a ser más numerosos en el sector informal,
- Constituyen un porcentaje creciente de la mano de obra migrante que trabaja en la agricultura,
- Afecta de manera diferente a niños y niñas. Muchas niñas indígenas emigran a las áreas urbanas para trabajar como empleadas domésticas, lo que las hace menos visibles y más vulnerables a explotación, abusos sexuales y violencia.

Según el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas., al determinar cuál es el interés superior de un niño indígena, las autoridades estatales, deberían tener en cuenta los derechos culturales del niño indígena y su necesidad de ejercerlos colectivamente con los miembros de su grupo. Asimismo, el Comité indica que el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del niño, dispone que todos los niños, incluidos aquellos de extracción indígena, deben ser protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpezca su educación, o que pueda ser nocivo para la salud del niño o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Los Convenios de la OIT Núm. 138 (edad mínima) y Núm. 182 (peores formas de trabajo infantil) fijan parámetros para distinguir entre, por una parte, el trabajo infantil que hay que abolir y, por otra, las actividades que permitan a los niños, incluidos aquellos de extracción indígena, adquirir aptitudes para su trabajo en el futuro y conocer su identidad y su cultura.

¹ OIT (2007). Directrices para combatir el trabajo infantil entre los pueblos indígenas y tribales. Ginebra: Oficina de la OIT.

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) coordina, evalúa y da seguimiento a los esfuerzos para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger el trabajo adolescente. La CONAETI está integrada por representantes de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, organizaciones de trabajadores y de empleadores y cuenta con el asesoramiento de las agencias internacionales de cooperación OIT y UNICEF. Se creó mediante el Decreto N° 719/00 que se enmarca en la propuesta de la OIT de conformar mesas con organismos gubernamentales y no gubernamentales destinadas a aunar esfuerzos para enfrentar esta problemática social que, por su complejidad, necesita un abordaje conjunto de estos sectores.

Por su parte, las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) coordinan las actividades que se implementan en cada provincia. La CONAETI trabaja en forma articulada con las 24 Comisiones Provinciales. Cada COPRETI está presidida por la máxima autoridad laboral y se conforman con la intención de replicar la conformación tripartita de la CONAETI (aunque en algunos casos incluyen también a las organizaciones de la sociedad civil).

La tercera edición del ***Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2018-2022*** fue elaborado y consensuado por todos los miembros que conforman la CONAETI y las COPRETI. El cumplimiento del Plan Nacional es uno de los compromisos asumidos por el país durante la IV Conferencia Mundial de Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil, que se llevó a cabo en noviembre de 2017 en la ciudad de Buenos Aires.

El Plan Nacional tiene como objetivo general *“Garantizar la prevención y erradicación del trabajo infantil en todas sus formas y la protección del trabajo adolescente, en cumplimiento de la Meta 8.7 de los ODS”*. A la vez, posee tres ejes de acción:

- a) Eje **transversal** que comprende la difusión, capacitación, formación, evaluación y monitoreo, y el fortalecimiento institucional de las COPRETI;
- b) Eje de **prevención** donde se prioriza el fortalecimiento del grupo familiar, mejorando la inserción laboral de los adultos, brindando protección social y cuidado para los niños, niñas y adolescentes, priorizando la educación y atención de la salud para los adultos y para los niños, niñas y adolescentes; y a su vez atacando la utilización de mano de obra infantil y de trabajo adolescente no protegido;
- c) Eje de **restitución de derechos**, que contempla el desarrollo de estrategias de detección, protocolos de intervención y la restitución de derechos vulnerados.

Entre sus objetivos específicos, se da lugar al abordaje particular de la problemática en los pueblos indígenas, haciendo mención a la necesidad de establecer una comunicación y concientización dirigidas a los pueblos indígenas, como así también el diseño de estrategias para la producción de empleo productivo y trabajo decente en las comunidades indígenas.

Objetivos generales

Analizar la normativa nacional vigente en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente y su relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas establecidos en el Convenio Núm. 169.

Armonizar la normativa, en relación a situaciones de trabajo infantil, que deben ser combatidas y erradicadas, en contraposición con aquellas actividades y tareas que el niño, niña o adolescente desarrollan en su entorno familiar y/o comunitario, como parte de su proceso de socialización y aprendizaje, y que contribuyen a la permanencia de sus valores, de cultura y de su propia identidad en el marco de las cosmovisiones indígenas, siempre que no obstaculicen su educación o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Objetivos específicos

1. Estudiar el estado del arte de los Convenios Núm. 138 y 182 y Núm. 169 de OIT en relación con la normativa nacional sobre erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente.
2. Analizar doctrina y jurisprudencia nacional y de derecho comparado sobre la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en pueblos indígenas.
3. Identificar las principales actividades productivas que desarrollan los pueblos indígenas en las diferentes regiones del país: NOA, NEA, Centro, Cuyo y Patagonia, sistematizando la información disponible.
4. Presentar posibles recomendaciones para el tratamiento apropiado de la problemática del trabajo infantil y del trabajo adolescente no protegido en pueblos indígenas, tanto a su reflejo en la normativa pertinente como respecto a la aplicación de la misma.
5. Identificar temas y/o casos de estudios en determinados pueblos y/o comunidades específicas, que sea necesario analizar en más detalle en estudios posteriores para apalancar las acciones de erradicación y prevención del trabajo infantil y de protección del trabajo adolescente en pueblos indígenas.

Metodología

Los objetivos detallados en el punto anterior se analizarán a través de los siguientes métodos:

- **Revisión del marco normativo, derecho comparado, doctrina y jurisprudencia**

Fundamentalmente se utilizará la observación documental, teniendo en cuenta las características peculiares de los documentos a ser analizados: leyes nacionales, proyectos de ley, tratados y Convenios internacionales y otros instrumentos jurídicos, pronunciamiento de los órganos de control de la OIT así como de los trabajos preparatorios y estudios en materia de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de erradicación de trabajo infantil en la República Argentina y en el derecho comparado. En este sentido, se analizará y comparará críticamente la doctrina nacional y extranjera sobre el tema, y la jurisprudencia que pudiera existir en la materia.

- **Relevamiento de las principales actividades productivas de los pueblos indígenas**

Los pueblos indígenas están particularmente afectados por un proceso de cambio en sus formas de vida que impacta en sus modelos tradicionales de economía comunitaria. Estos procesos que

afectan a los pueblos y comunidades indígenas tienen un efecto particular sobre la situación de la niñez y la adolescencia. Este estudio busca conocer las particularidades de las actividades productivas y/o culturales de los pueblos indígenas procurando identificar, relevar y sistematizar la información de los oficios y actividades laborales que desarrollan los adultos que viven en las comunidades indígenas del territorio argentino, que puedan involucrar a los niños/as y adolescentes en algún momento del ciclo productivo o de cadena de valor. Se prestará especial atención a las peores formas de trabajo infantil, tal y como son definidas por el Convenio Núm. 182 de la OIT, y en particular, a los trabajos peligrosos.

- **Entrevista a representantes de comunidades indígenas**

Es significativo convocar y consultar a referentes comunitarios, consejos y/u organizaciones indígenas sobre su percepción y conocimiento sobre el trabajo infantil. Se deberá indagar en qué actividades y de qué manera los niños están presentes en situaciones laborales. Identificar si en las comunidades los niños desarrollan alguna actividad laboral, en qué consisten, cuando lo realizan con qué periodicidad y cuánto tiempo les implica. Si estas actividades afectan o interfieren con otras propias de su niñez y, en particular, con el derecho a la educación. Si las propias comunidades reconocen riesgos y trabajos peligrosos a los cuales los niños podrían estar expuestos. Por otro lado, es importante reforzar la consulta sobre las necesidades de aprendizaje de ciertos oficios tradicionales que los niños aprenden en forma continua al observar a los adultos (por ejemplo artesanías y su relación con el aprendizaje cultural de su cosmovisión, cosmogonía, etc.).

- **Entrevista a funcionarios de organismos públicos**

Los organismos que tienen vinculación directa en la temática serán entrevistados a los fines de brindar información sobre el estado del arte, la existencia de programas activos de incidencia, y procedimientos administrativos. Asimismo, se les solicitará aporten toda información documental y relevamientos (estén o no sistematizados) con el fin de abastecer la sistematización de la información del proyecto. Como organismos principales se considerarán el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI); el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo, Producción y Trabajo, y Justicia, entre los principales.

Productos esperados

Producto 1: El plan de trabajo, cronograma e índice comentado del estudio.

Producto 2: Un primer informe de avance que dé cuenta del relevamiento de la normativa vigente, programas activos y buenas prácticas en la región.

Producto 3: Un informe final que presente la sistematización, el análisis y la comparación de la información relevada, como así también las recomendaciones para el tratamiento apropiado de la problemática del trabajo infantil y del trabajo adolescente no protegido en los pueblos indígenas. Una versión preliminar del informe final será presentada en un taller de validación y las recomendaciones que de allí surjan serán incorporadas a la versión final. Este informe contendrá, al menos, los siguientes capítulos:

- Introducción
- Interculturalidad, Universalismo y Relativismo cultural
- Análisis legislativo (identificación de legislación, políticas, institucionalidad, jurisprudencia), partiendo desde lo internacional a lo nacional. Debe incluir los comentarios de los órganos de control de la OIT sobre la materia.
- Análisis del relevamiento de las actividades productivas con presencia de trabajo infantil y adolescente, con perspectiva de género.
- Conclusiones y recomendaciones