

La eliminación del trabajo infantil: Millones de voces, una esperanza común

En el pasado decenio se asistió a una convergencia de pensamiento y acción sin precedentes en el movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil. En el 15º año del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, Trabajo repasa sus logros y su visión en cuanto a actuaciones futuras. Alec Fyfe, Especialista Senior en Trabajo Infantil del IPEC, contribuyó a la elaboración del presente artículo.

03/10/2008

GINEBRA – Cuando cientos de niños participantes en la Marcha Mundial contra el trabajo infantil subieron al escenario en la Conferencia Internacional del Trabajo el 2 de junio de 1998, después de un arduo recorrido por más de 100 países, pocos podían imaginar que, en un plazo inferior a una década, el sonido de su voz se oiría en todo el mundo.

Menos de diez años después, más del 90% de los 181 Estados miembros de la OIT han ratificado el Convenio núm. 182 contra las peores formas de trabajo infantil, lo que representa el ritmo más rápido de ratificación en los 88 años de historia de la Organización. Además, el IPEC es actualmente el programa de cooperación técnica de mayor dimensión de la OIT, ya que trabaja en 88 países, con 190 proyectos activos en 55 de ellos, un gasto anual de 60 millones de dólares de Estados Unidos y una plantilla de 450 miembros, con un 90% de ella sobre el terreno.

“Las voces de aquellos niños resonaron a lo largo del debate que comenzó en 1998 y dio lugar al Convenio núm. 182 en 1999”, señala Michele Jankanish, Directora del IPEC y uno de los agentes principales en el desarrollo del citado Convenio en aquellas fechas. “Aquellos niños sentaron asimismo un importantísimo precedente, al dirigirse a los delegados que decidirían la adopción de una norma que alteraría no sólo sus vidas, sino también las de millones de menores en su situación.”

“‘Sufrimos, y ustedes pueden ayudarnos’ fue su mensaje”, comentó Jankanish en una reciente entrevista para este número especial de Trabajo. “Nos hizo a todos darnos cuenta de para quién trabajábamos y lo que teníamos que hacer.”

La ovación en pie dedicada a los manifestantes aquel día por miles de delegados tripartitos ha tenido su eco en años posteriores. Actuando para eliminar lo que Kailash Satyarthi, organizador de la Marcha Mundial, denominó una “mancha negra en el rostro de la humanidad, que ha de ser erradicada”, gobiernos, trabajadores y empleadores se han unido para luchar contra las peores formas del trabajo infantil en todo el mundo.

Desde 1999, la OIT ha sido testigo de los siguientes hechos:

- más de 160 de sus Estados miembros han ratificado el Convenio núm. 182;
- la emergencia de un movimiento mundial contra el trabajo infantil que ha alcanzado un consenso sin precedentes en cuanto a que la globalización no debe alimentarse por la labor de niños productores de artículos baratos que posteriormente se venden en establecimientos minoristas de los países ricos;
- el reconocimiento casi universal de que la existencia del trabajo infantil (sobre todo en sus peores formas) no constituye una ventaja económica, sino un desperdicio de recursos humanos de enorme valor y una barrera que bloquea la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);
- la puesta en marcha de los programas de duración determinada para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en 23 países, con el objetivo de eliminarlas para 2016.

Un millón de voces, un interés común

¿Cómo nació este significativo movimiento? Hace veinte años, estos acontecimientos habrían sido inimaginables. A la conclusión de la década de 1980, la OIT sólo disponía de un funcionario y un proyecto sobre el terreno dedicados al trabajo infantil. El Año Internacional de la Infancia (AII), celebrado en 1979, fomentó el interés en el problema del trabajo infantil; la adopción del Convenio sobre los Derechos del Niño (1989) aportó una nueva perspectiva a los debates internacionales y, para finales de la década de 1990, la situación había cambiado. En las conferencias de los Países Bajos, Cartagena y Noruega en 1997, los

dirigentes de gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores y de la sociedad civil elevaron la intensidad de los llamamientos a favor de la erradicación del trabajo infantil, y otros órganos de las Naciones Unidas, la UNICEF, y el Banco Mundial se sumaron a este consenso.

Aquellas voces -y los cantos y lemas de los niños presentes en la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998- comenzaron a oírse en todo el mundo. Más de un millón de niños han sido retirados de la actividad laboral, ya sea por sus familias o sus gobiernos, o mediante el acuerdo de sindicatos y empleadores al respecto, y han encontrado una nueva vida incorporándose a la escuela.

Sin embargo, según las estimaciones de la OIT publicadas en 2006, más de 200 millones de niños con edades comprendidas entre 5 y 17 años siguen trabajando. El número de niños activos en tareas peligrosas, que representan la parte fundamental de las peores formas de trabajo infantil, se estima en 126 millones. La mayoría de los niños que trabajan (69 %) se dedica a la agricultura, frente a sólo un 9 % en el sector industrial. En el mundo, la región de Asia y el Pacífico concentra la mayor cifra de niños que trabajan, con un total de 122 millones, seguida del África subsahariana (49,3 millones) y América Latina y el Caribe (5,7 millones).

No obstante, por vez primera, la OIT ha observado asimismo una tendencia positiva concretada en un descenso de las cifras de niños que trabajan en el grupo principal de edad, de 5 a 14 años, en el período de 2000 a 2004, y una especial reducción de la participación de menores en tareas peligrosas. En general, América Latina y el Caribe han registrado el mayor descenso de las cifras de trabajo infantil. Aunque este tipo de actividad laboral de los menores persiste a una escala muy significativa, tal reducción representa una noticia positiva y acogida favorablemente.

Convergencia de pensamiento y actuación estratégica

De hecho, en la pasada década ha sido testigo de una convergencia de pensamiento y acción sin precedentes en el movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil. En el nuevo milenio, el trabajo infantil se percibe cada vez más como uno de los compromisos globales fundamentales de lucha contra la pobreza y de fomento de los derechos humanos universales.

El Convenio núm. 182 sobre las peores formas del trabajo infantil ha catalizado unas prioridades y una acción estratégica enormemente necesarias. Arrastró en su estela al anterior Convenio moderno de la OIT sobre edad mínima (núm. 138, de 1973). Desde 1999, la ratificación de los dos Convenios fundamentales de la OIT sobre trabajo infantil ha evolucionado paralelamente, con el Convenio núm. 182 sobrepasando en el plazo de unos pocos años al relativo a la edad mínima, que fue aprobado 25 años antes.

En la actualidad, este consenso creciente a escala global atañe a la necesidad de:

- priorizar las peores formas;
- responder a los especialmente vulnerables, entre los que figuran las niñas;
- reconocer la importancia de la pobreza como factor causal, y no como una excusa para la inacción;
- incorporar el trabajo infantil a los marcos mundiales de desarrollo y derechos humanos, y en especial al de la Educación para Todos (EPT);
- priorizar África como el mayor reto para el desarrollo.

Este consenso se ha acompañado de un refuerzo del activismo ejercido por un conjunto de agentes en continua expansión a todas las escalas. Por otra parte, la comunidad de donantes ha facilitado un mayor volumen de recursos, en especial a la OIT. La Organización, a través del IPEC ha dispuesto de recursos sin precedentes, y ha desarrollado una gama de instrumentos técnicos destinados a apoyar a sus mandantes en sus iniciativas contra el trabajo infantil.

Con todo, abundan los retos que aguardan en el futuro. El movimiento mundial es actualmente demasiado difuso y fragmentado, y se corre el riesgo de la duplicación de esfuerzos y los objetivos en conflicto. Aunque cada Día Mundial Contra el Trabajo Infantil revela una enorme efusión en países de todo el mundo, se tiene también la sensación de que el impulso global generado a finales de la década de 1990 no ha sido sostenido. Diez años después de la Conferencia de Oslo, es hora de hacer balance y reorientar una estrategia mundial renovada y un esfuerzo internacional más integrado.

El camino por delante

Diversas iniciativas indican el camino a seguir hacia una mayor cooperación entre organismos. La puesta en marcha en 2000 del proyecto *Understanding Children's Work* (UCW, Comprender el trabajo infantil), en el que la OIT desempeña un papel fundamental junto con UNICEF y el Banco Mundial, sentó las bases para el refuerzo de la colaboración entre instituciones y el desarrollo de perspectivas comunes respecto a la recopilación de datos. A raíz de estas actuaciones, y desde 2005, el Grupo de Trabajo Global (GTG) sobre Trabajo Infantil y Educación para Todos (EPT) ha congregado a la OIT, UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial, el PNUD, la Internacional de la Educación y la Marcha Mundial, así como a la representación de diversos gobiernos, con el fin de promover una mayor coherencia entre estos dos objetivos vinculados y comunes. Existen oportunidades adicionales para aplicar este modelo emergente a otras áreas como la agricultura y la sanidad.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores son indispensables para el éxito del movimiento mundial, como mandantes de la OIT, y como organizaciones de gran número de afiliados que vinculan la escala local y global, y actúan como grupos de presión, ejerciendo influencia sobre los gobiernos para que éstos cumplan sus obligaciones con arreglo al derecho internacional (véase el recuadro de la página 7). Con todo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores se enfrentan a retos fundamentales para la realización plena de su potencial como parte del movimiento mundial, entre los que figura la manera de acceder a la economía informal, en la que se concentra el mayor porcentaje de trabajo infantil. Queda aún mucho camino por recorrer por los interlocutores sociales en cuanto a la formulación e implementación de estrategias coherentes que respondan a sus ventajas comparativas y eviten la duplicación con otros agentes, como las ONGs. La forja de alianzas con otras instituciones de la sociedad civil con ideas afines sigue constituyendo un reto notable para las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

El reto en los próximos años consistirá en reanimar el impulso del movimiento mundial en torno a una visión, unos fines y unas estrategias comunes. Los avances hacia el consenso, expuestos anteriormente, brindan un marco y razones para el optimismo respecto a la posibilidad de superar el reto planteado. No obstante, el objetivo no se logrará “con el curso común de los acontecimientos”, sobre todo teniendo en cuenta la ambiciosa meta establecida por la Organización de erradicar todas las peores formas de trabajo infantil para 2016, sino que exigirá un progreso acelerado.

“Los manifestantes de 1998 albergaban una gran dosis de promesa y esperanza”, recuerda la Sra. Jankanish. “Han sucedido muchas cosas desde entonces, pero ahora es el momento de redoblar nuestro esfuerzo. El 10% final -la última fase de nuestra propia marcha de la OIT para erradicar el trabajo infantil- será sin duda la parte más difícil.”

Empleadores, trabajadores y trabajo infantil

“Los mandantes tripartitos de la OIT son líderes naturales para mantener la sensibilización sobre al trabajo infantil, incluirlo en la agenda, y forjar alianzas para su erradicación, a escala nacional y mundial.”

– Juan Somavia, Director General de la OIT, en un discurso pronunciado ante la Conferencia Internacional del Trabajo el 9 de junio de 2006

Un papel primordial

“...desde la fundación de la OIT, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han ejercido como pioneros históricos en la promoción de los principios fundamentales, incluidos los que atañen al trabajo infantil... los Empleadores seguirán desempeñando un papel primordial en el marco de los esfuerzos nacionales y mundiales de lucha contra el trabajo infantil. Por una parte, las organizaciones de empleadores pueden contribuir a garantizar que sus empresas miembro tomen conciencia y comprendan sus obligaciones en lo que se refiere al trabajo infantil. Por el otro, las organizaciones nacionales de empleadores cuentan con el potencial para ayudar a la recopilación de datos sobre la incidencia de este tipo de actividad en los distintos sectores industriales, así como para influir en la formulación de las políticas nacionales pertinentes encaminadas a la erradicación del trabajo infantil. Por último, también pueden asociarse con los sindicatos y otros interlocutores naturales en el diseño de respuestas pertinentes, y en especial, en la dotación de formación y cualificaciones profesionales para los niños que trabajan, y en el fomento de la concienciación pública sobre los efectos dañinos del trabajo infantil y los derechos de los niños...”

“...más del 70% del total de niños que trabajan realizan su actividad laboral en los sectores de la agricultura y la minería. Por esta razón, estos dos sectores deben convertirse ya en objetivo de la lucha contra el trabajo infantil en el futuro.”

– Ashraf W. Tabani, Empleador, Pakistán, dirigiéndose en nombre del grupo de empleadores a la Conferencia Internacional del Trabajo, el 9 de junio de 2006.

“...ésta es la gama de actuaciones más profunda y definitiva, la más orientada, emprendida hasta la fecha por la comunidad tripartita internacional y sus interlocutores sociales.”

– J.W.B. Botha, delegado de los Empleadores, Sudáfrica; Vicepresidente Empleador del Comité sobre Trabajo Infantil, en un discurso pronunciado ante la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999 sobre la adopción del Convenio núm. 182 sobre las peores formas del trabajo infantil

Cumplir nuestras promesas

“El Convenio núm. 182 es un producto brillante del tripartismo y el mandato de la OIT. Ciertamente, hemos tenido que reafirmar constantemente que complementa, y que no sustituye, al Convenio núm. 138 sobre la edad mínima; de hecho, la nueva prioridad otorgada al debate elevó también masivamente el ritmo de ratificación de este último. En la actualidad, el enfoque holístico es objeto de un consenso creciente: los dos Convenios juntos están vinculados indivisiblemente con la educación básica universal, en el marco de un conjunto global integrado de derechos fundamentales que sostienen el trabajo decente”.

“Sir Leroy Trotman, portavoz de los trabajadores en 1998/1999, y Presidente en la actualidad del Grupo de los Trabajadores, señaló entonces que los sindicatos no deben permanecer inactivos, creyendo que el trabajo ha terminado con la adopción del Convenio: todos han de asumir nuevas responsabilidades. De hecho, los sindicatos mundiales son aún más claros: debemos hacer campaña a favor de la ejecución de los Convenios y hacer lo que sólo nosotros podemos hacer: organizarnos mejor en los sectores en los que persiste el trabajo infantil”.

“Michele Jankanish, Directora del IPEC, y yo rememoramos recientemente una década de cooperación: la elaboración del Convenio núm. 182, nuestros esfuerzos para promover su ratificación y aplicación; la labor de la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil (la mayor alianza de sindicatos y ONGs a escala mundial), que se manifestó en Ginebra en 1998 con cientos de niños en demanda de una prioridad absoluta para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. Tim Noonan (CIOSL), Ros Noonan (Internacional de la Educación) y yo mismo representamos a los trabajadores en el comité de redacción del Convenio. Actualmente, soy portavoz del IPEC y representante de la CSI en el Consejo de la Marcha Mundial. Michele y yo estuvimos de acuerdo: ningún logro de nuestras vidas profesionales es equiparable al Convenio núm. 182, un sentimiento que sin duda comparten muchos funcionarios y delegados tripartitos de la OIT que participaron en esta labor”.

“Aunque nos sentimos orgullosos de lo que se ha logrado, aún nos queda mucho camino por recorrer para llegar a la meta que nos fijamos: todos los niños, en la escuela, y todos los adultos, en un empleo decente. Al negociar la reforma de las Naciones Unidas, recordamos que fue el diálogo social tripartito el que permitió obtener estas mejoras. Y no debemos olvidar nunca que los niños del mundo esperan de nosotros que cumplamos nuestras promesas.”

– Simon Steyne, Portavoz del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT, Comité Directivo Nacional del IPEC; representante de la CSI, Consejo Internacional de la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil; Funcionario Senior Internacional, Trades Union Congress, declaración escrita, noviembre de 2007

Actuar con rapidez: un imperativo moral

GINEBRA – El 90º aniversario de la OIT se acerca, al igual que el 10º aniversario de la aprobación del Convenio núm. 182 sobre las peores formas del trabajo infantil. Esta cuestión siempre ha sido considerada fundamental por la OIT, pero sólo en los últimos 15 años ha sido objetivo de una de las campañas de mayor éxito y dimensión de la Organización. Trabajo preguntó a Michele Jankanish, Directora del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, y uno de los principales agentes en la elaboración del Convenio núm. 182, acerca de la visión del IPEC respecto al futuro.

Se afirma que estamos a diez años de erradicar el trabajo infantil en sus peores formas. ¿Cuán realista es esta expectativa?

Michele Jankanish: En primer lugar, es un imperativo moral que actuemos con tanta rapidez como sea posible. Si se pone a pensarlo, el plazo hasta 2016 representa una cantidad de tiempo insoportable para los millones de niños que arriesgan su vida y su salud y se quedan sin la educación que les proporcionaría un futuro digno para sus familias y para ellos mismos.

Cuando la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó el Convenio núm. 182 en 1999, declaró que la explotación de los niños en las peores formas de trabajo infantil resultaba intolerable. Exigió la adopción de medidas inmediatas con carácter de urgencia para poner freno a esta situación. La fijación de un objetivo mantiene un foco de atención respecto a la urgencia de este compromiso.

El “realismo” es un concepto lógicamente relativo. Los objetivos más ambiciosos han resultado ser plenamente viables cuando se persiguen con una firme determinación. Por otro lado, los objetivos más modestos pueden devenir poco realistas si no se toman en serio. La cuestión se reduce a menudo a determinar si se pone voluntad política para avanzar en la consecución del objetivo, que es función de la resolución con la que se afronta la tarea.

Por otra parte, las tendencias que identificamos en el Informe mundial en 2006 daban lugar al optimismo respecto a la meta de 2016. Obviamente, han de suceder muchas cosas, y será más difícil en algunos lugares que en otros. Debe seguirse una estrategia respecto a cada región, teniendo en cuenta las dificultades específicas de cada una. Se presta especial prioridad al África subsahariana, dado la lentitud de su progreso y la repercusión del VIH y el SIDA y la emergencia de diversos países de situaciones de conflicto.

Al trabajar hacia la consecución del objetivo, también contamos con el hecho de que el conocimiento y los instrumentos necesarios se encuentran en gran medida disponibles. Por lo que se refiere a los recursos requeridos, los estudios de la OIT han puesto de relieve que la erradicación del trabajo infantil constituye una inversión enormemente fructífera, con beneficios que exceden con mucho los costes. La mayoría de los costes corresponderán a la provisión de oportunidades educativas, con la que ya se comprometió la comunidad internacional en el Foro Mundial de la Educación celebrado en Dakar en 2000. Los recursos adicionales necesarios para alcanzar el objetivo de eliminación de las peores formas del trabajo infantil para 2016 son comparativamente modestos, y en el artículo 8 del Convenio núm. 182 se dispone que los países que lo ratifiquen se ayudarán entre sí. No hay razón que justifique la indecisión, si alguna vez la hubo. Puede hacerse, así que, hagámoslo.

¿Qué hace falta para convertir la ratificación universal del Convenio núm. 182 en una realidad, lo que sería un hecho sin precedentes en la historia de la OIT, y qué opina de la visión internacional de esta cuestión?

Michele Jankanish: Oslo propició la atención y el compromiso internacionales, seguidos poco después por la aprobación del Convenio núm. 182 sobre las peores formas del trabajo infantil. El impulso se mantuvo cuando un país tras otro ratificaron dicho Convenio, mostrando una respuesta inmediata a la campaña a favor de la ratificación. Hemos alcanzado las 165 ratificaciones, pero ahora debemos recorrer el último tramo del camino, y el más difícil. Desde la aprobación del Convenio núm. 182, el Consejo de Administración no ha dudado en instruirnos para que trabajemos hacia la consecución de la ratificación universal. Dirigimos un llamamiento a los mandantes de la OIT para que sigan adelante con sus tareas de fomento y colaboración para la ratificación universal.

El Convenio transmitió al mundo el mensaje de que, aquéllos que lo ratifiquen, no sólo deben preocuparse de proteger a sus propios niños de las peores formas de trabajo infantil, sino que han de ocuparse asimismo de que ningún niño, de cualquier país, con independencia de su nivel de desarrollo, sea víctima de esta plaga. Dicho esto, la realidad de la persistencia de la pobreza extrema, la exclusión y la discriminación, y la falta de acceso a una educación de calidad, dejaron claro que no basta sólo con el deseo. Los países requieren que se les asista, de modo que la carga derivada de una falta de políticas, recursos y voluntad política suficientes no sea soportada por los niños del mundo.

De hecho, el artículo 8 es la expresión concreta de esta forma de solidaridad internacional, en la que los Estados miembros se comprometen a ayudarse mutuamente para erradicar el trabajo infantil de la faz de la Tierra, especialmente en lo que respecta a la eliminación urgente de las peores formas del trabajo infantil. La asistencia puede concretarse en ayudas al desarrollo económico y social, programas de erradicación de la pobreza, educación universal, movilización de recursos, intervenciones orientadas y provisión de asistencia técnica y jurídica mutua.

En general, pueden citarse numerosos logros en cuanto al número de ratificaciones y otros factores. No obstante, ¿cree usted que nuestra labor ha generado en la práctica el tipo de actitudes sociales y cambios culturales necesarios para que el trabajo infantil pase a formar parte del pasado?

Michele Jankanish: Hemos recorrido un largo trecho. Afortunadamente, hemos dejado atrás los días de rechazo, desviación y burla. Por suerte, tales actitudes han sido sustituidas en general por una visión mundial más abierta y comprometida. Siguen existiendo bolsas de ignorancia respecto a la verdadera repercusión de generaciones de jóvenes presos en la trampa del trabajo infantil, y la infrautilización resultante de recursos humanos de enorme valor. Incluso algunos padres no perciben ni distinguen entre el trabajo que puede considerarse normal para un niño (echar una mano en la casa, aprender, prepararse para la edad adulta), y la actividad que equivale a una negación de sus derechos básicos, entre los que figura el de no ser objeto de explotación.

Por ejemplo, al repasar las actividades del Día Mundial Contra el Trabajo Infantil de cada año, podemos observar la enorme efusión existente en distintas comunidades de todo el mundo contra el trabajo infantil, y los testimonios respecto al cambio de actitudes y normas culturales sobre esta forma de explotación. En mis viajes, soy testigo de primera mano de esta transformación de las conciencias, y escucho y veo una historia tras otra de renovación en cuanto a la conciencia y la apreciación de la necesidad de actuar contra el trabajo infantil. La labor de la OIT y de otras instituciones sobre el terreno rinde sus frutos cada día al retirar a los niños de la actividad laboral y procurarles la educación que merecen. Los propios niños me cuentan sus nuevos sueños, que ahora parecen encontrarse a su alcance. Los relatos son entrañables y conmovedores.

El compromiso formal con el cambio de actitudes y culturas se percibe asimismo en la adopción constante de políticas y legislación encaminadas a erradicar el trabajo infantil. Se trata de un factor fundamental para asegurar las bases de la erradicación del trabajo infantil aún en los casos en los que determinadas personas puedan abstenerse de actuar.