

La eliminación del trabajo infantil:
un objetivo a nuestro alcance

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance

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

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
95.^a reunión, 2006

Informe I (B)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

Este informe puede ser consultado en el sitio Internet de la OIT (www.ilo.org/declaration).

ISBN 92-2-316603-9

ISSN 0251-3226

Primera edición 2006

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 firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Indice

Prefacio	vii
Resumen ejecutivo	xi
Introducción	1
Parte I. Avances en la lucha contra el trabajo infantil	5
Tendencias en materia de trabajo infantil	5
Metodología y datos básicos	5
Definiciones	6
Resultados clave	7
Resumen	10
Acción nacional	11
Avances en el plano nacional	11
Progresos en la ratificación y la aplicación de las normas	17
El papel central de las organizaciones de empleadores y de trabajadores	20
Alcanzar un umbral crítico en la eliminación del trabajo infantil	22
La sociedad con un punto de equilibrio con una elevada proporción de trabajo infantil	23
Hacia una sociedad con un punto de equilibrio con una baja proporción de trabajo infantil	23
Un llamamiento a la cautela	24
Principios y conceptos rectores	25
Un marco político de amplio alcance	25
Un consenso mundial creciente	25
Tipos de trabajo infantil prohibidos en el derecho internacional	26
Un mayor conocimiento de las causas del trabajo infantil	26
Marcos estratégicos para orientar la respuesta	27
Las repercusiones de la inestabilidad	28

Parte II. La acción de la OIT contra el trabajo infantil	31
<i>La acción de la OIT contra el trabajo infantil desde 2002: avances y reflexiones</i>	31
Fortalecimiento del IPEC	31
Integración en el Programa de Trabajo Decente de la OIT	52
<i>Resumen</i>	56
Parte III. Desafíos mundiales	59
<i>Integración</i>	59
Fundamentos conceptuales y requisitos	59
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)	62
Estrategias de lucha contra la pobreza	63
Trabajo infantil y educación para todos	64
VIH/SIDA	68
Empleo de los jóvenes	69
<i>El trabajo infantil y el futuro de Africa</i>	72
Africa en peligro	72
Una oportunidad para Africa	72
Las cuestiones relativas al trabajo infantil en el contexto del seguimiento de la Cumbre del G8	72
El papel del IPEC	73
<i>Fortalecimiento del movimiento mundial</i>	76
Un respaldo fundamental para la acción	76
Definición del movimiento mundial	76
Diversidad creciente de los actores mundiales	76
Compromiso de otras organizaciones intergubernamentales	82
La comunidad de donantes	84
Organizaciones no gubernamentales	84
Alianzas sectoriales: reseña del período 1995-2005	84
Los medios de comunicación y la comunidad científica	86
Vínculos entre la iniciativa Educación para Todos y la eliminación del trabajo infantil	87
Participación de los niños	87
Debates mundiales sobre el trabajo infantil	90
Un movimiento mundial más fuerte pero que sigue dividido	90
Parte IV. Hacia un plan de acción mundial	93
<i>Plan de acción propuesto</i>	93
<i>Objetivos y metas mundiales</i>	95
<i>Acción específica de la OIT</i>	96
Apoyar las respuestas nacionales al problema del trabajo infantil	96
Profundizar y fortalecer el movimiento mundial	97
Promover una mayor integración de la cuestión del trabajo infantil en las prioridades generales de la OIT	99
<i>Resumen</i>	101

Prefacio

La lucha contra el trabajo infantil en todo el mundo sigue constituyendo un enorme desafío, pero en este Informe global se facilitan datos contrastados que llevan a pensar que podría estarse produciendo un avance significativo. Estamos comenzando a ver una alentadora disminución de la incidencia del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas, en muchas partes del mundo. Sabemos hoy que, con voluntad política, los recursos necesarios y políticas adecuadas, podemos poner fin definitivamente a esta lacra que asola la vida de tantas familias en todo el mundo.

Hace cuatro años, la OIT elaboró una serie de estadísticas que nos permitieron evaluar de manera fiable la amplitud del problema. Elaboradas utilizando la misma metodología, las estadísticas que figuran en este informe muestran que nuestra acción colectiva está dando frutos. En los últimos cuatro años, el número de niños que trabajan disminuyó globalmente en un 11 por ciento. Es particularmente importante el hecho de que la disminución es más pronunciada en lo que atañe a los trabajos peligrosos realizados por niños: cuanto más peligroso es el trabajo y más vulnerables los niños que lo realizan, más rápida es la disminución. El número de niños que realizan trabajos peligrosos disminuyó, en general, en un 26 por ciento, y en el grupo de edad comprendido entre los 5 y los 14 años en un 33 por ciento.

¿Cómo ha ocurrido esto?

A finales del decenio de 1980, sin ir más lejos, la reacción de todo el mundo ante el trabajo infantil oscilaba entre la indiferencia y la resignación o la negación. Mientras tanto, las investigaciones de la OIT arrojaban luz sobre diferentes dimensiones del problema y generaban así una mayor conciencia al respecto a nivel mundial. En esos años, la OIT promovió un clima favorable con respecto a la necesidad de una acción concertada contra el trabajo infantil.

Cuando en 1989 las Naciones Unidas adoptaron la Convención sobre los Derechos del Niño – instrumento de importancia decisiva –, la OIT estaba preparada para proporcionar asistencia directa a los países a fin de hacer frente al problema del trabajo infantil. En 1992, con el apoyo financiero de la República Federal de Alemania, se puso en marcha el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Los seis países socios que se adhirieron entonces al Programa – Brasil, India, Indonesia, Kenya, Tailandia y Turquía – estaban dispuestos a aventurarse en territorio desconocido y a trabajar con la OIT para poner a prueba enfoques destinados a combatir el trabajo infantil. El IPEC se convirtió rápidamente en el programa mundial de mayor envergadura centrado exclusivamente en el problema del trabajo infantil. En la actualidad cuenta con fondos proporcionados por 30 países (los Estados Unidos y, más recientemente, la Comisión Europea son los donantes más importantes) y desarrolla actividades en 86 países. Es también el mayor programa de cooperación técnica de la OIT. La intervención de dos dirigentes políticos ha sido vital a este respecto: el Ministro Norbert Blüm, de Alemania, quien confió en la capacidad de la OIT para iniciar el IPEC, y el Senador Tom Harkin, hoy fiel defensor de la labor de la OIT ante el Congreso de los Estados Unidos en relación con el trabajo infantil.

La lucha contra el trabajo infantil recibió también un impulso adicional gracias a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, cuyo Comité Preparatorio tuvo el honor de presidir. La Cumbre exhortó a todos los países a que respetasen los derechos recogidos en los convenios fundamentales de la OIT, entre ellos los relativos al trabajo infantil. En 1998, la OIT adoptó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la cual se incluyó la eliminación del trabajo infantil como uno de los cuatro

principios fundamentales que los Estados Miembros de la OIT se comprometían a respetar, independientemente de que hubiesen ratificado o no los convenios correspondientes. En 1999, los mandantes de la OIT adoptaron el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182). Este Convenio ha alcanzado una tasa elevada de ratificación con extraordinaria rapidez, lo que se ha extendido a su vez al Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). El número de ratificaciones del Convenio núm. 182 se eleva ahora a 158, mientras que el del Convenio núm. 138 se ha duplicado, al haberse registrado 77 nuevas ratificaciones desde 1999. No cabe duda de que esto refleja un importante consenso político sobre la necesidad de una acción urgente contra el trabajo infantil.

Ahora bien, este progreso no ha sido automático; ha requerido una movilización política por parte de nuestros mandantes tripartitos y una acción práctica, y es el resultado de iniciativas adoptadas en diversos niveles. Hemos logrado suscitar el interés de muchos, entre ellos parlamentarios, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, consumidores y la opinión pública en general. Nuestra labor se ha beneficiado de la existencia de un movimiento mundial contra el trabajo infantil y, al mismo tiempo, ha aportado su apoyo a dicho movimiento. Asimismo, en 2002, el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia, celebrado en Nueva York, contribuyó a mantener centrada la atención en la configuración de un mundo adecuado para los niños.

El apoyo político internacional ha resultado esencial. La eliminación del trabajo infantil no se incluyó explícitamente entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos en 2000, pero sí figura entre ellos el objetivo de lograr la enseñanza primaria universal. Asimismo, en una de las metas se incluye una exhortación a promover el trabajo decente y productivo para los jóvenes. Ambos aspectos son elementos importantes de cualquier estrategia destinada a eliminar el trabajo infantil. El compromiso mundial para enfrentarse a estos desafíos de manera integrada se consolidó en septiembre de 2005, cuando la Cumbre Mundial en la que se reunieron más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno en la sede de las Naciones Unidas declaró lo siguiente:

Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta

fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo¹.

Hemos logrado un avance considerable al establecer el vínculo entre la lucha contra el trabajo infantil y la educación. Las instituciones financieras internacionales y otros organismos de las Naciones Unidas también están tratando de establecer una vinculación entre el trabajo infantil, la reducción de la pobreza y la Educación para Todos. Tras la Cumbre Mundial de 2005, es imperativo establecer ahora el vínculo con el empleo como prioridad común.

En suma, hemos presenciado un cambio radical en lo que se refiere al conocimiento del trabajo infantil en todo el mundo, y se ha generado un amplio consenso respecto de la urgencia de erradicar esta lacra. Los países están asumiendo el desafío, y se observa ahora un acuerdo generalizado respecto de las herramientas necesarias para llevar a cabo esta labor. Las normas del trabajo y el asesoramiento en materia de políticas de la OIT han sido elementos centrales en este proceso, ya que han servido para orientar las actividades de sensibilización y las medidas prácticas. Tenemos que sacar partido de esta evolución positiva, siendo plenamente conscientes de que la tarea que tenemos por delante sigue siendo enorme.

Permítanme compartir con ustedes algunos puntos que se derivan de nuestra experiencia.

- El crecimiento económico es importante, y el avance ha sido más lento en los casos en que el progreso económico ha quedado rezagado. Pero el progreso económico no basta; los países deben combinarlo con políticas apropiadas, centrándose en la igualdad, los derechos humanos, el trabajo decente para todos los adultos, y la educación para todos los niños. La eliminación del trabajo infantil no puede lograrse de manera aislada. Los avances que se señalan en el presente informe refuerzan este mensaje. Por ello, al elaborar las futuras estrategias, debemos tener presente que las políticas económica y social deben orientarse en

1. Asamblea General de las Naciones Unidas: *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*, párrafo 47.

la misma dirección para proporcionar trabajo decente sostenible para los padres y educación para los niños, por lo menos hasta la edad mínima de admisión al empleo.

- Las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan un papel decisivo en la lucha contra el trabajo infantil. Su compromiso constante y su participación activa siguen siendo esenciales.

Durante el período que se examina, las organizaciones de empleadores se centraron en particular en el fortalecimiento de la capacidad de sus miembros para abordar la problemática del trabajo infantil en la agricultura. Muchas empresas han dado gran prioridad a abordar las cuestiones relativas al trabajo infantil, y hemos visto cómo las medidas de lucha contra el trabajo infantil pueden estimular también la acción respecto de otras dimensiones del trabajo decente en el ámbito de la empresa.

A nivel mundial los sindicatos han sido una fuerza impulsora en la lucha contra el trabajo infantil. En el ámbito local, han movilizado y organizado a los trabajadores de la economía informal en torno al tema del trabajo infantil. Esto es importante para catalizar la acción orientada directamente contra el trabajo infantil. Los sindicatos han desempeñado un papel fundamental en la identificación de focos de trabajo infantil que escapan a la supervisión oficial en ciertos sectores.

- Las actividades de promoción y otras acciones realizadas en diferentes ámbitos han impulsado el avance. La existencia de un movimiento a escala mundial ha sido fundamental para mantener el tema del trabajo infantil en la agenda mundial. La experiencia de la OIT a lo largo de los años también confirma que la acción en los ámbitos nacional y comunitario es crucial. Las autoridades locales están en estrecho contacto con la vida de la gente en sus respectivas comunidades. A través de las autoridades locales y los municipios podemos llegar a las pequeñas y medianas empresas que proporcionan gran parte del empleo, así como a los niños en la economía informal, y aplicar enfoques integrados en el marco de la comunidad para retirar a los niños del trabajo y escolarizarlos.
- Ha quedado probada la eficacia de la elaboración de normas, sustentada por una campaña promocional, actividades de sensibilización y asistencia técnica. Las actividades de promoción han resultado eficaces, tal como lo muestra la elevada tasa

de ratificación de los convenios relativos al trabajo infantil. Con miras a la aplicación de dichos instrumentos, estamos trabajando con los países en la elaboración de estrategias adaptadas a sus necesidades y circunstancias, y estamos fomentando la confianza y el establecimiento de alianzas, aspectos esenciales para una acción sostenible.

Como hemos visto, los países están dispuestos a asumir la responsabilidad de poner fin al trabajo infantil. En ese sentido, es necesario que la comunidad internacional preste pleno apoyo a los esfuerzos nacionales. Estamos comenzando ya a ver los resultados, pero no tenemos que cejar en nuestro empeño. La OIT desempeña a este respecto un papel catalizador crucial. Ahora bien, nuestra labor ha dependido en gran medida de recursos extrapresupuestarios. Por ello, instamos a nuestros donantes a que hagan posible que sigamos proporcionando la asistencia que los países necesitan para consolidar los logros y realizar nuevos avances en los casos en que el progreso ha sido lento.

En el presente informe proponemos la meta ambiciosa, pero no inalcanzable, de eliminar las peores formas de trabajo infantil en los próximos diez años. En efecto, los datos empíricos sugieren que es posible alcanzar esta meta si podemos sustentar la tasa de reducción que se ha logrado durante los últimos cuatro años y si se dispone de la cooperación técnica necesaria. Esta meta ha sido adoptada por muchos Estados Miembros: más de 30 ya han establecido metas con plazos determinados similares o incluso más cortos para abolir las peores formas de trabajo infantil. Estos países seguirán necesitando apoyo aun cuando se modifique la naturaleza de nuestra asistencia. Hay mucho trabajo preliminar que realizar a fin de que los países se sientan capaces de asumir el compromiso de abolir las peores formas de trabajo infantil en un plazo determinado.

Al examinar este informe, considerar las perspectivas futuras y planificar nuestras próximas acciones, tengamos presente el mensaje de esperanza que el mismo transmite: el objetivo de lograr un mundo sin trabajo infantil está a nuestro alcance; vamos por buen camino. Podemos poner fin a las peores formas de trabajo infantil en el transcurso de una década, sin perder de vista el fin último de eliminar todas las formas de trabajo infantil. Sin duda, aún queda mucho por hacer, y ninguno de nosotros puede hacerlo por sí solo. Cada uno de nosotros debe seguir aportando su esfuerzo a la lucha por la dignidad de todos los niños del mundo.

Juan Somavia





Resumen ejecutivo

Un futuro sin trabajo infantil está hoy a nuestro alcance. Se están haciendo importantes avances en el contexto de los esfuerzos mundiales encaminados a eliminar el trabajo infantil, pero no debemos darnos por satisfechos pues aún queda mucho por hacer, y se requiere un esfuerzo sólido y sostenido a escala mundial. En ese sentido, la OIT tiene un papel fundamental que desempeñar en la promoción de un movimiento mundial más integrado y coherente con miras a la consecución de metas viables.

Este segundo Informe global sobre el trabajo infantil con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo presenta por primera vez una visión realmente dinámica. Las nuevas estimaciones mundiales que se indican en la parte I permiten evaluar las tendencias mundiales y regionales. Del análisis de los datos surge un panorama destacable. En 2004 había 218 millones de niños atrapados en situaciones de trabajo infantil, de los cuales 126 millones realizaban trabajos peligrosos. Aunque las niñas participan en la misma proporción que los niños en el trabajo infantil y en las tareas peligrosas en el grupo de los más jóvenes (5 a 11 años), en los grupos de edad subsiguientes los niños predominan considerablemente en ambas categorías.

No obstante, *el número de niños trabajadores disminuyó globalmente en un 11 por ciento durante los últimos cuatro años, mientras que el número de niños que realizan trabajos peligrosos disminuyó en un 26 por ciento.* En el grupo de edad de 5 a 14 años la disminución en la categoría de trabajos peligrosos fue incluso más drástica: un 33 por ciento. El panorama general que se deduce de estos datos es que el trabajo infantil está disminuyendo y que cuanto más perjudicial es el trabajo y más vulnerables son los niños que lo realizan, más rápida es la disminución.

Los progresos más importantes se están registrando en América Latina y el Caribe, donde el nú-

mero de niños que trabajan ha disminuido en unos dos tercios en el transcurso de los últimos cuatro años; en la actualidad sólo el 5 por ciento de los niños trabaja. La región en que se han registrado menos progresos, en cambio, es la del África Subsahariana, donde las tasas de crecimiento de la población, de infección por el VIH/SIDA y de trabajo infantil siguen siendo alarmantemente elevadas.

Un aspecto importante de las tendencias positivas señaladas aquí está relacionado con las normas de la OIT. Hay avances alentadores en cuanto a la ratificación en muchas partes del mundo y, si bien la ratificación de los Convenios núms. 138 y 182 es sólo un primer paso, muchas ratificaciones se han acompañado con medidas concretas contra el trabajo infantil.

El compromiso político, a través de la adopción de políticas coherentes en los ámbitos de la reducción de la pobreza, la educación básica y los derechos humanos, es un elemento fundamental, tanto hoy como ayer, para que los países puedan avanzar en la lucha contra el trabajo infantil. El crecimiento económico por sí solo no eliminará el trabajo infantil, aunque evidentemente es importante. Las opciones en materia de políticas influyen en ese sentido, y las que abren oportunidades para los pobres son esenciales para los esfuerzos encaminados a eliminar el trabajo infantil. En el informe se presentan ejemplos procedentes de Asia Oriental, incluida China, y del Brasil para ilustrar el hecho de que, además de la reducción de la pobreza, la decisión de centrarse en la educación universal en particular es una condición previa importante para impulsar a los países hacia el punto de transición por lo que respecta a hacer frente al trabajo infantil.

En la parte I del informe se examina la experiencia histórica de las primeras naciones industriales para reforzar el mensaje central acerca de lo

que resulta eficaz para combatir el trabajo infantil. Hace alrededor de un siglo terminó la utilización masiva del trabajo infantil en las primeras naciones industriales gracias a una combinación de intervenciones que ayudaron a trasladar a los niños del lugar de trabajo al aula escolar. Diversos factores se combinaron para crear un círculo virtuoso: el crecimiento económico, las mejoras en el mercado de trabajo de los adultos, la evolución tecnológica, una disminución de las tasas de fertilidad, la disponibilidad de escuelas decentes, los cambios en las pautas culturales y diversos instrumentos jurídicos y su puesta en práctica. El informe examina a continuación cómo una sociedad puede dar un «vuelco» y pasar de una situación en la cual hay una alta proporción de trabajo infantil a otra en la cual el derecho de los niños a no trabajar está plenamente reconocido y se convierte en norma social.

La enseñanza extraída de cómo poner fin al trabajo infantil se ha convertido en parte del marco de políticas de la OIT y está recogida en sus normas fundamentales sobre el trabajo infantil. De hecho, como pone en evidencia este informe, tenemos un profundo conocimiento de la dinámica del trabajo infantil. Lo que ha quedado más claro con el correr de los años es que para responder al problema del trabajo infantil se requieren medidas políticas acertadas, y que no basta con disponer de herramientas técnicas adecuadas. Se requiere asimismo la participación vital de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en un clima de diálogo social.

En muchos casos, esas opciones tienen que efectuarse en un contexto de crisis e inseguridad, como ocurrió, por ejemplo, en el caso del tsunami en 2004 y en el del terremoto en el Pakistán y otras partes de Asia Meridional en 2005, así como en los casos de conflicto y de crisis económica. Los niños son con frecuencia los más afectados por las crisis, ya que éstas aumentan el riesgo de que caigan en el trabajo infantil, particularmente en sus peores formas. En la sección final de la parte I de este informe se documentan los esfuerzos que la OIT está realizando para responder a la creciente vulnerabilidad de los niños en las situaciones posteriores a un conflicto y a catástrofes naturales.

Los informes globales proporcionan una importante oportunidad para reflexionar sobre los progresos realizados en los cuatro años precedentes. En la parte II del informe se analizan los esfuerzos encaminados a reforzar el programa de cooperación técnica de la OIT de mayor envergadura, esto es, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y para integrar la cuestión del trabajo infantil en el Programa de Trabajo Decente. El IPEC es el

programa internacional de referencia en materia de eliminación del trabajo infantil y el de mayor envergadura de este tipo en la OIT. Desde su creación en 1992 el IPEC ha gastado 350 millones de dólares, con un gasto anual de entre 50 y 60 millones de dólares. Desde 2002 los proyectos y programas del IPEC han llegado a alrededor de 5 millones de niños.

Al hacer un balance de lo realizado en los últimos cuatro años, se llega a la conclusión de que hay mucho de lo cual enorgullecerse. El IPEC ha seguido suscitando apoyo por parte de la comunidad de donantes y ha estado a la vanguardia del movimiento mundial contra el trabajo infantil. Se han puesto a disposición de los Estados Miembros nuevos marcos y herramientas técnicas, en particular el apoyo a los programas de duración determinada destinados a asistir a los países en la puesta en práctica del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Se han efectuado importantes contribuciones en materia de investigación y recopilación de datos que ilustran, en particular, las tendencias mundiales y regionales mencionadas en la parte I del informe. Se han producido asimismo importantes avances por parte del IPEC en lo que respecta a las actividades de movilización, a abordar las peores formas de trabajo infantil, a la vigilancia y el seguimiento del trabajo infantil, al desarrollo de una cultura del aprendizaje mediante la gestión de los conocimientos, y a la integración de la cuestión del trabajo infantil en el Programa de Trabajo Decente.

En contraste con estos considerables logros, en el informe se destacan también importantes desafíos. El sector agrícola y el del trabajo infantil doméstico se han descuidado relativamente en el marco de la acción emprendida contra el trabajo infantil en los ámbitos nacional e internacional. Asimismo, es necesario concebir estrategias políticas que aprovechen las oportunidades para movilizar a los mandantes en el combate al trabajo infantil usando diferentes puntos de acceso. En el informe se llega a la conclusión de que una mayor apropiación del tema por los países, apoyada por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como por un movimiento mundial más dinámico, puede crear un entorno favorable en donde se haga uso óptimo de las herramientas y los marcos técnicos y donde se lleve la acción contra el trabajo infantil a una escala nacional suficiente como para tener un verdadero impacto.

En la parte III del informe se plantea el principal desafío con el que se enfrenta el movimiento mundial contra el trabajo infantil: encontrar la mejor manera de integrar la eliminación del trabajo infantil en los marcos clave de desarrollo y de derechos humanos. Suscita particular preocupación cómo situar las cues-

tiones relativas al trabajo infantil en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las estrategias de reducción de la pobreza vinculadas a los mismos. Aunque el trabajo infantil no es una meta explícita, será necesario emprender una acción contra el trabajo infantil para poder lograr muchas de las metas de los ODM, en especial las relativas a la educación. En el informe se señala el creciente reconocimiento de esta conexión en los ámbitos nacional e internacional, aunque es necesario hacer mucho más aún en ese sentido.

Quizá el progreso más grande haya sido el reconocimiento del vínculo entre la eliminación del trabajo infantil y la Educación para Todos (EPT). Desde 2002, un grupo interagencial en el que participan la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial y la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil se ha reunido anualmente; esas reuniones han dado lugar al establecimiento de un Grupo especial mundial sobre el trabajo infantil y la educación en la reunión del Grupo de alto nivel sobre la EPT celebrada en Beijing en noviembre de 2005. En el informe también se pone de relieve hasta qué punto el VIH/SIDA está transformando nuestra visión del trabajo infantil y del logro de la EPT, y de qué manera el IPEC está desarrollando modelos de respuesta a esta pandemia. En muchos sentidos, la educación puede percibirse como una «vacuna social» contra el VIH/SIDA.

El tema del empleo de los jóvenes ocupa un lugar destacado en los ODM y, además, desde la perspectiva del ciclo vital, está íntimamente vinculado con el Programa de Trabajo Decente. En el presente informe se sugieren medios para lograr una mejor conexión entre la cuestión del empleo de los jóvenes y la problemática del trabajo infantil, utilizando para ello tanto la Red de Empleo de los Jóvenes como la resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada en 2005 en la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

La situación del África Subsahariana sigue siendo el mayor desafío al que se enfrenta la comunidad en el ámbito del desarrollo, ya que es la región menos preparada para lograr los ODM. Esta región tiene, además, la mayor incidencia de trabajo infantil y es la que ha hecho menos progresos, debido en parte al asombroso crecimiento de su población, ya que ésta se duplica en cada generación. En este informe se examinan una serie de puntos a partir de los cuales se puede situar estratégicamente la eliminación del trabajo infantil en el contexto del seguimiento del programa establecido en la Cumbre del G8 celebrada en Gleneagles en julio de 2005, y se hace referencia tam-

bién al papel del IPEC por lo que respecta a ayudar a la región a hacer frente a esta crisis.

La necesidad de reforzar y ampliar el movimiento mundial contra el trabajo infantil es un tema muy importante. En el último decenio, han surgido una serie de actores mundiales, entre ellos otros organismos de las Naciones Unidas. Los donantes han desempeñado un papel crucial para situar el trabajo infantil en la agenda internacional. Por supuesto, el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sigue siendo esencial en el contexto de los esfuerzos tendientes a eliminar el trabajo infantil, y en el informe se proporcionan ejemplos de importantes iniciativas adoptadas por dichas organizaciones en el transcurso de los últimos cuatro años. También se examina el desafío planteado por el crecimiento de la economía informal, en la que se desarrolla gran parte del trabajo infantil, en particular sus peores formas. Se proporcionan asimismo ejemplos de cómo los empleadores y los sindicatos están ampliando sus asociaciones con otros actores de la sociedad civil, por ejemplo, mediante alianzas sectoriales en esferas tales como la de los artículos deportivos y la agricultura.

Hay un consenso cada vez mayor respecto de que los niños deberían considerarse como interlocutores activos en el movimiento mundial contra el trabajo infantil. En el primer Informe global sobre este tema se planteó esa inquietud, y en este segundo informe se explora el significado de la participación de los niños y las estrategias que se han adoptado para asegurarse de que esto vaya más allá de un puro formulismo.

Una de las consecuencias del mayor vigor y el carácter más plural del movimiento mundial ha sido la creciente diversidad de opiniones con respecto a los conceptos básicos, las causas del problema y las respuestas al mismo. Esto no siempre ha ido en apoyo de la política de la OIT, y hubo momentos durante el último decenio en los que parecía que el movimiento mundial estaba polarizado. La adopción del Convenio núm. 182 en 1999 contribuyó en gran medida a dar cabida a esa diversidad en la unidad, aunque persisten ciertos desacuerdos respecto de la estrategia entre los organismos internacionales y algunas ONG internacionales. Dicho esto, cabe señalar que el movimiento mundial es más fuerte hoy que hace un decenio, aunque parte del impulso generado a finales de los años noventa parece haberse perdido. En el informe se señalan varios pasos que es necesario dar en todos los niveles, en particular por parte de la OIT, con miras a revitalizar y fortalecer el esfuerzo mundial contra el trabajo infantil.

En la parte IV se plantea un plan de acción que está basado en el enfoque de los tres pilares presentado en el Informe global de 2002, pero desarrollado de

manera más específica, en el cual se definen metas claras. Se propone en él que la OIT y los Estados Miembros sigan procurando alcanzar la meta de la abolición efectiva del trabajo infantil, comprometiéndose a eliminar todas las peores formas de trabajo infantil para 2016, y que pongan en práctica medidas apropiadas de duración determinada para finales de 2008. Con miras a la consecución de estas metas, durante los próximos cuatro años la OIT intensificará sus esfuerzos para desarrollar enfoques coherentes y globales con miras a abolir el trabajo infantil. El plan de acción propuesto se sustenta en tres pilares: el

apoyo a las respuestas nacionales ante el problema del trabajo infantil, en particular mediante la incorporación efectiva del tema en las políticas nacionales y los marcos nacionales de desarrollo; la profundización y el fortalecimiento del movimiento mundial, y la promoción de una mayor integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en las prioridades generales de la OIT con relación al trabajo decente como objetivo global. Este enfoque más centrado y estratégico respecto del liderazgo mundial ayudará a garantizar que la OIT contribuya de manera eficaz a relegar el trabajo infantil a la historia.

Introducción

1. Un futuro sin trabajo infantil está al fin a nuestro alcance. En todo el mundo se están realizando importantes progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Las tendencias basadas en las nuevas estimaciones mundiales refuerzan este mensaje de esperanza. No obstante, no hay que bajar la guardia, pues se requiere un movimiento mundial fuerte y sostenido para dar el impulso adicional necesario para eliminar el trabajo infantil.

2. El futuro pertenece a quienes tienen una visión clara de cómo hay que forjarlo. La OIT y sus socios propugnan un mundo en el que ninguna niña o niño se vean forzados a trabajar en detrimento de su salud y desarrollo y de sus futuras perspectivas de trabajo decente. En este informe se reseñan los importantes avances que se han realizado con miras a convertir esta visión en realidad.

3. Nuestra comprensión del problema del trabajo infantil, así como de sus causas y soluciones, es profunda, ya que hay más de 150 años de conocimientos acumulados procedentes de todas partes del mundo sobre los cuales basarse. El problema del trabajo infantil se planteó por primera vez como cuestión de política pública cuando empezaron a percibirse las repercusiones de la revolución industrial. Muchas de las medidas emprendidas por la primera ola de países industrializados se han convertido en elementos estándar del conjunto de intervenciones reconocidas universalmente: campañas de sensibilización; encuestas públicas (entrevistas a niños y a sus familias); legislación sobre la edad mínima; inspecciones del trabajo y de los establecimientos escolares, y medidas para proporcionar educación a los niños que trabajan. Estas respuestas políticas han sido desarrolladas posteriormente por muchas otras naciones, a menudo a través de la cooperación técnica proporcionada por la OIT u otros actores internacionales. De hecho, muchos países en desarrollo han podido beneficiarse de la ex-

periencia de las primeras naciones industriales para introducir leyes y programas a un ritmo aún más rápido.

4. El trabajo infantil fue una de las primeras y más importantes cuestiones abordadas por la comunidad internacional. La OIT adoptó una norma internacional encaminada a la eliminación del trabajo infantil en la primera reunión de su Conferencia en 1919, y siguió luego una progresión en ese sentido que culminó con la adopción de sus normas más recientes en las que se establece la obligación inmediata de eliminar las peores formas de trabajo infantil. En el transcurso de la última generación, la OIT ha traducido este conocimiento acumulado en marcos globales de política. Desde 1992, a través de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), la OIT ha tenido una capacidad operativa única que le ha permitido poner a prueba medidas en más de 90 países a fin de determinar su eficacia en el terreno. Asimismo, la creciente concienciación acerca de la necesidad de que el desarrollo económico vaya a la par con el respeto de los derechos humanos ha contribuido a los esfuerzos desplegados por la OIT y sus socios en el movimiento mundial con el fin de situar esta cuestión en un lugar central en la escena mundial. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, aún queda mucho por hacer, en particular para ampliarlos a gran escala a fin de eliminar el trabajo infantil.

5. La experiencia también muestra que el progreso no está garantizado. Se han producido comienzos ilusionantes y regresiones, especialmente cuando a raíz de desastres naturales, conflictos o crisis económicas las familias se han visto obligadas a recurrir a modalidades tradicionales de supervivencia. Pero estos casos también proporcionan importantes enseñanzas que no debemos ignorar. En un mundo dividido, expuesto a catástrofes tanto naturales como provocadas por el hombre, el progreso resulta a menudo frágil, incluso en el mejor de los casos.

6. Esa realidad contemporánea nos obliga a tener en cuenta un sentido de la proporción. El trabajo infantil es un aspecto de la pobreza mundial. Cada día mueren 30.000 niños como resultado de la extrema pobreza¹. Acabar con la pobreza en una generación – en esta generación – es la gran causa planteada hoy a nivel mundial.

7. Eso no será posible si no se logra relegar el trabajo infantil a la historia. El trabajo infantil es un elemento descuidado de la trampa de la pobreza, parte del «pacto con el diablo» que los pobres se ven forzados a hacer a fin de lograr cierto grado de seguridad inmediata². Es a la vez un resultado de la pobreza y una manera de perpetuarla. Sobre todo en sus peores formas, el trabajo infantil deshumaniza a los niños, al reducirlos a un simple activo económico, lo cual a su vez genera un espiral de crecimiento de la población entre los países con menor capacidad para hacer frente a ese problema. El hecho de cerrar los ojos ante los abusos cometidos contra jóvenes trabajadores empobrece e incluso destroza el capital humano necesario para que la economía pueda crecer en el futuro. Permitir que los niños participen en un mercado internacional en el que se practica la explotación sexual erosiona el tejido social de las sociedades. El trabajo infantil sigue siendo un obstáculo fundamental para hacer realidad el derecho de todos los niños a la educación y a la protección contra la violencia, los abusos y la explotación.

8. Este informe está inspirado en los planteamientos expuestos en el primer Informe global sobre la abolición efectiva del trabajo infantil con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo³, en el que se expusieron de manera exhaustiva las cuestiones clave que hay que abordar para poder avanzar en el contexto de un esfuerzo mundial contra el trabajo infantil.

9. En este segundo Informe global sobre el tema se analizan los progresos que se han realizado durante los últimos cuatro años utilizando el enfoque del plan de acción que se propuso en 2002 y que estaba basado en los tres pilares siguientes: reforzar la labor del IPEC; integrar de manera activa la erradicación del trabajo

infantil en el Programa de Trabajo Decente de la OIT, y reforzar la acción conjunta a nivel mundial⁴. Se señalan también los ámbitos en los que los progresos no han sido tan importantes y se requiere un mayor esfuerzo – y un impulso adicional –, en particular por lo que respecta a reforzar el movimiento mundial. Por último, se presenta un proyecto de plan de acción con metas concretas para los próximos cuatro años.

10. El informe está dividido en cuatro partes. En la parte I se presenta una visión global dinámica que muestra las tendencias en relación con el trabajo infantil, y se reseñan los progresos que se están realizando en el ámbito nacional y las políticas que los sustentan. Se destaca asimismo el hecho de que se están logrando avances en la reducción del trabajo infantil en todo el mundo. En la parte II se examina la acción llevada a cabo por la OIT con respecto al trabajo infantil desde 2002.

11. En la parte III se abordan cuestiones clave de política y los grandes desafíos que plantea la integración de la cuestión del trabajo infantil en los marcos más amplios de desarrollo, así como la situación especialmente difícil de África, y el fortalecimiento del movimiento mundial.

12. Con el fin de ayudar al Consejo de Administración de la OIT a determinar las prioridades para la cooperación técnica en el futuro, en la parte IV se esboza un plan de acción en torno a metas específicas en el marco de los tres pilares. También se muestra cómo la lucha contra el trabajo infantil puede tener un efecto catalizador, al combinarse con otros esfuerzos para lograr cambios básicos en materia de derechos humanos y seguridad humana.

13. El desafío al que nos enfrentamos supone dos tareas relacionadas. La primera de ellas consiste en forjar una alianza más amplia, más profunda y más dinámica contra el trabajo infantil. La segunda en consolidar y desarrollar los logros alcanzados hasta ahora en el terreno, y ampliarlos a su vez en un número cada vez mayor de países. El plan de acción que figura al final de este informe plantea un desafío para la OIT y sus mandantes: trabajar de manera más estratégica e intensa con miras a *relegar el trabajo infantil a la historia*.

1. *Make poverty history*, en <http://www.makepovertyhistory.org>.

2. Véase G. Wood: «Staying secure, staying poor: The 'Faustian bargain'», *World Development* (Oxford), vol. 31, núm. 3 (marzo de 2003), págs. 455-471.

3. OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

4. Este plan de acción fue desarrollado luego en mayor medida en el documento del Consejo de Administración GB.285/TC/5, Ginebra, noviembre de 2002.





PARTE I

Avances en la lucha contra el trabajo infantil

Tendencias en materia de trabajo infantil

14. El principal objetivo de los informes globales con arreglo a la Declaración es proporcionar una visión global dinámica. El Informe global sobre el trabajo infantil anterior, elaborado en 2002, contenía datos actualizados y más completos sobre el problema del trabajo infantil en todo el mundo. Las estimaciones de 2002 también estaban más afinadas que las de ejercicios estadísticos anteriores, ya que se intentó evaluar el número de niños que se dedicaba a las peores formas de trabajo infantil; esta evaluación constituye el principal reto para la recolección de datos sobre el trabajo infantil porque se trata de formas de trabajo ocultas.

15. En 2002 se preveía que cuatro años más tarde sería posible tener una visión más precisa que podría validar el cauto optimismo que se expresó en ese momento. En este Informe global, se presentan las tendencias en materia de trabajo infantil basadas en nuevas estimaciones plenamente comparables con las publicadas en 2002. Así, por primera vez es posible proporcionar una verdadera «visión global dinámica» sobre la situación del trabajo infantil. La nueva visión de conjunto que está cobrando forma es notable, y justifica plenamente el enfoque y los esfuerzos que han realizado durante años la OIT y sus socios. Esto confirma que la eliminación del trabajo infantil está a nuestro alcance.

Metodología y datos básicos

16. Como base para este Informe global, el Programa de Información Estadística y de Seguimiento en materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) preparó nuevas estimaciones mundiales sobre la participación en general de niños en actividades laborales. Esto incluye estimaciones sobre el número y la distribución de los niños económicamente activos, la magnitud del trabajo infantil y el número de niños que se dedican a trabajos peligrosos.

17. Las estimaciones se basan en datos obtenidos en: encuestas nacionales sobre el trabajo infantil del SIMPOC; el Estudio sobre la Medición de Niveles de Vida del Banco Mundial; las encuestas agrupadas de indicadores múltiples (MICS) efectuadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); encuestas sobre la fuerza laboral, y la División de Población de las Naciones Unidas. El proyecto interagencial Comprender el trabajo de los niños (Understanding Children's Work – UCW) también proporcionó datos de encuestas.

18. Se utilizaron varios enfoques para las estimaciones con el fin de obtener los resultados presentados más abajo¹. Un objetivo clave era lograr que las nuevas estimaciones fueran plenamente comparables con las anteriores, que la OIT publicó en 2002², y permitir de esta manera que la OIT evaluara las tendencias mundiales y regionales por primera vez. Además, un gran número de países incluidos en la muestra de 2002 llevó a cabo entre tanto una segunda encuesta

1. En una publicación técnica aparte se proporcionará una explicación exhaustiva de la metodología utilizada para las estimaciones y los datos de base, y se presentarán los resultados en mayor detalle.
2. IPEC: *Every child counts. New global estimates on child labour* (Ginebra, OIT, abril de 2002).

Cuadro 1.1. Estimaciones de las distintas categorías de trabajo infantil por edad, 2000 y 2004

Grupo de edad (años)		Población infantil		De los cuales: niños económicamente activos		De los cuales: niños trabajadores		De los cuales: niños que realizan trabajos peligrosos	
		2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
5-17	Número (millones)	1.531,4	1.566,3	351,9	317,4	245,5	217,7	170,5	126,3
	Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	23,0	20,3	16,0	13,9	11,1	8,1
	Variación porcentual de 2000 a 2004	–	2,3	–	–9,8	–	–11,3	–	–25,9
5-14	Número (millones)	1.199,4	1.206,5	211,0	190,7	186,3	165,8	111,3	74,4
	Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	17,6	15,8	15,5	13,7	9,3	6,2
	Variación porcentual de 2000 a 2004	–	0,6	–	–9,6	–	–11,0	–	–33,2
15-17	Número (millones)	332,0	359,8	140,9	126,7	59,2	51,9	59,2	51,9
	Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	42,4	35,2	17,8	14,4	17,8	14,4
	Variación porcentual de 2000 a 2004	–	8,4	–	–10,1	–	–12,3	–	–12,3

Fuente: SIMPOC.

sobre el trabajo infantil³. Los datos derivados de dichas muestras constituyen la base para evaluar la tendencia mundial. Todos los datos fueron armonizados con el año de referencia de 2004 para permitir comparaciones con las estimaciones previas, basadas en datos de 2000.

Definiciones

19. Las nuevas estimaciones y tendencias globales se presentan bajo tres categorías: niños económicamente activos, niños que trabajan y niños que realizan trabajos peligrosos. Estas categorías se explican más abajo⁴.

20. La «actividad económica» es un concepto amplio que comprende la mayoría de las actividades productivas realizadas por niños, destinadas o no al mercado, remuneradas o no, por pocas horas o a tiempo completo, de manera ocasional o regular, legal o ilegal; excluye las tareas que los niños realizan en su propio hogar y las actividades escolares. Para ser contabilizado como económicamente activo, un niño debe haber trabajado por lo menos una hora diaria

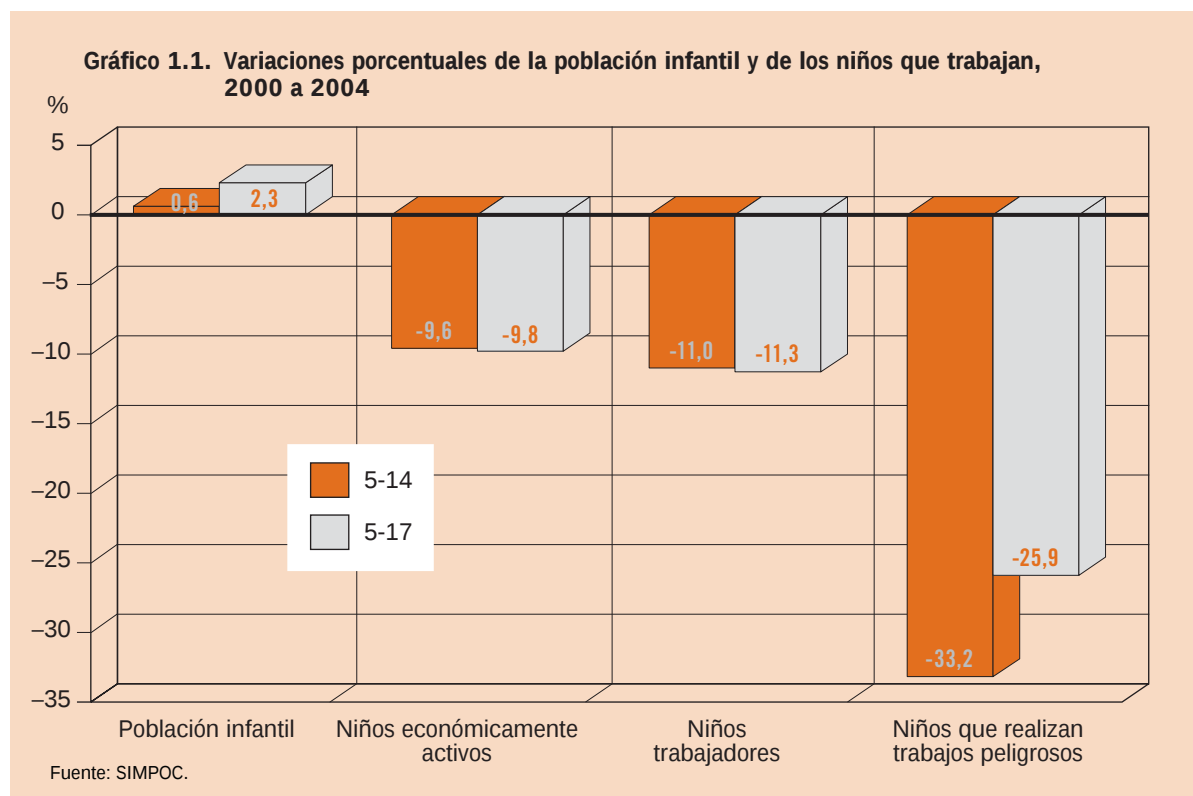
durante un período de referencia de siete días. El concepto de «niño económicamente activo» es más bien una noción estadística que jurídica.

21. El «trabajo infantil» es un concepto más restringido que el de «niños económicamente activos», y excluye a todos los niños mayores de 12 años que trabajan sólo unas cuantas horas a la semana y que llevan a cabo trabajos ligeros permitidos y los mayores de 15 años que llevan a cabo trabajos que no se califican como «peligrosos». El concepto de «trabajo infantil» se basa en el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), de la OIT, que contiene la definición más completa y reconocida a nivel internacional del concepto de edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, lo cual implica una «actividad económica».

22. Se entiende por «trabajo peligroso» realizado por niños cualquier actividad u ocupación que, por su naturaleza o características, tiene, o puede producir, efectos perjudiciales en la seguridad, la salud (física o mental) y el desarrollo moral de los niños. El carácter peligroso también puede deberse a una carga de trabajo excesiva, a las condiciones físicas del trabajo, y/o a la intensidad del trabajo por su duración o por el

3. Diecisiete de los 29 países de la muestra de 2002 han llevado a cabo una segunda encuesta con datos sobre el trabajo infantil.

4. Véase IPEC: *Every child counts*, op. cit., págs. 29-34.



número de horas de trabajo, incluso cuando se sabe que la actividad u ocupación de que se trata no es peligrosa o es «segura». La lista de esos tipos de trabajo debe definirse en el plano nacional previas consultas tripartitas.

Resultados clave

23. El cuadro 1.1 y el gráfico 1.1 presentan una visión general de los principales resultados, desglosados por grupos de edad, sexo y categoría de trabajo. El trabajo peligroso es una subcategoría del trabajo infantil, que a su vez es una subcategoría de la actividad económica.

24. Las nuevas estimaciones indican que en 2004 había aproximadamente 317 millones de niños económicamente activos de 5 a 17 años de edad, 218 millones de los cuales podrían considerarse niños trabajadores. De estos últimos, 126 millones realizaban trabajos peligrosos. Las cifras correspondientes al grupo de edad más limitado de 5 a 14 años eran de 191 millones en el caso de los niños económicamente activos, de 166 millones en el de los niños trabajadores, y de 74 millones el de los que se dedicaban a trabajos peligrosos. El número de niños trabajadores

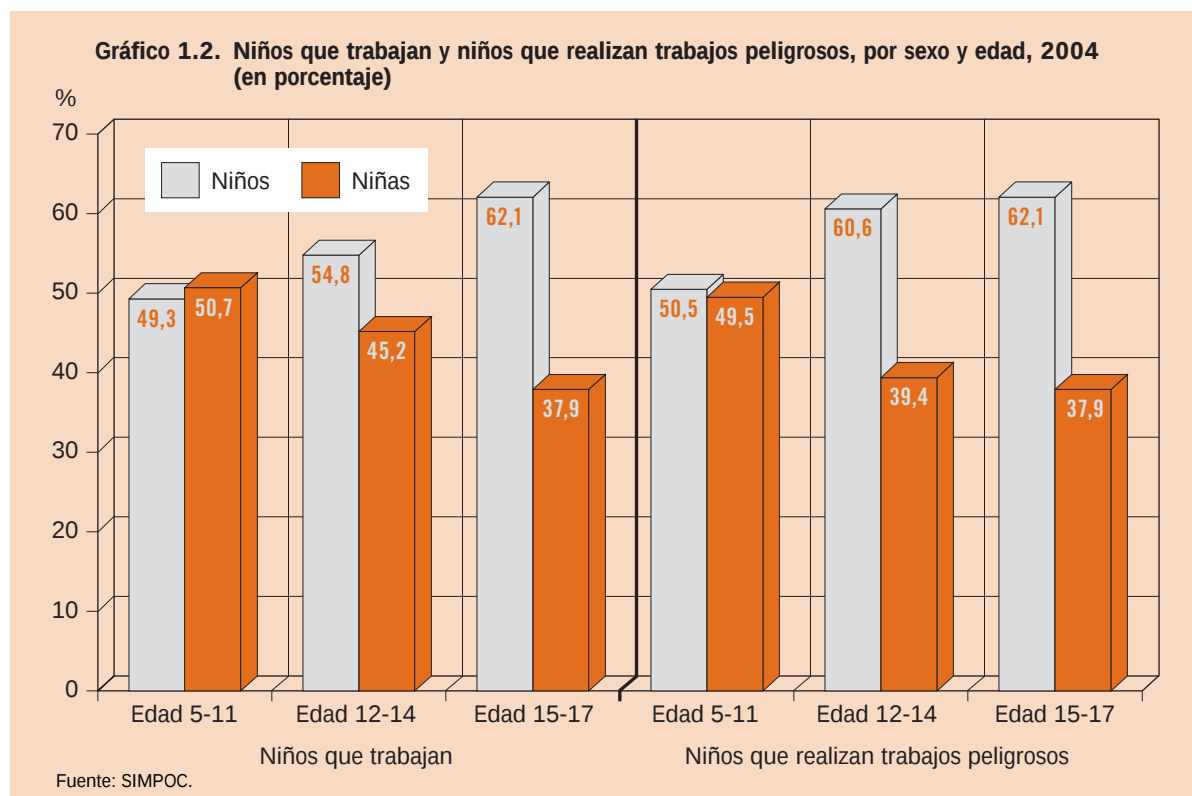
de 5 a 14 años de edad y de 5 a 17 años se redujo un 11 por ciento entre 2000 y 2004. Sin embargo, se redujo mucho más en el caso de los trabajos peligrosos: un 26 por ciento en el caso del grupo de 5 a 17 años y un 33 por ciento, en el de 5 a 14 años.

25. La incidencia del trabajo infantil (porcentaje de niños que trabajan) en 2004 se calcula en 13,9 por ciento en el caso del grupo de 5 a 17 años de edad, en comparación con un 16 por ciento en 2000. Sin embargo, la proporción de niñas entre los niños trabajadores permaneció constante.

26. La visión de conjunto que se desprende de estos datos es, pues, muy alentadora: *El trabajo infantil está disminuyendo, y cuanto más perjudicial el tipo de trabajo y más vulnerables los niños afectados, más rápida ha sido la disminución.*

Trabajo infantil por sexo

27. En los últimos cuatro años no se han producido cambios importantes en la distribución del trabajo infantil por sexo (véase el gráfico 1.2). Los niños siguen estando más expuestos que las niñas al trabajo infantil, en particular a los trabajos peligrosos. La diferencia se acentúa con la edad.



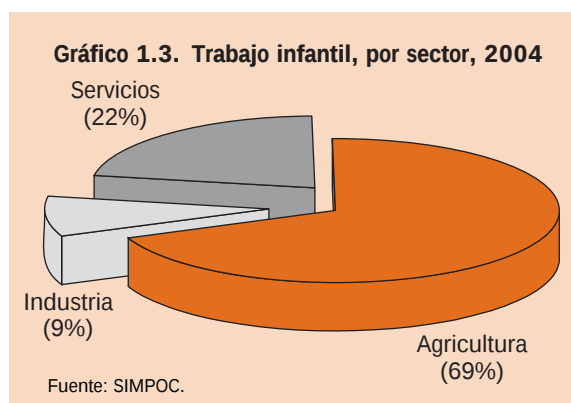
Trabajo infantil por sector económico

28. El indicador del empleo por sector desglosa el empleo en tres grandes grupos de actividad económica: agricultura, industria y servicios (gráfico 1.3). Se basa en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, revisiones 2 (1968) y 3 (1989). El sector de la agricultura comprende actividades de la agricultura, la caza, la silvicultura y la pesca. El sector industrial comprende la minería y extracción de piedras, la manufactura, la construcción y los servicios públicos (electricidad, gas y agua). El sector de los servicios incluye la venta al por mayor y al por menor, los restaurantes y hoteles, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, las finanzas, los seguros, los bienes raíces y servicios comerciales, y los servicios comunales, sociales y personales.

Tendencias regionales

29. Las nuevas estimaciones permiten hacer un desglose regional para el grupo de 5 a 14 años de edad (cuadro 1.2 y gráfico 1.4). La tasa de actividad económica entre los niños de 5 a 14 años de edad se

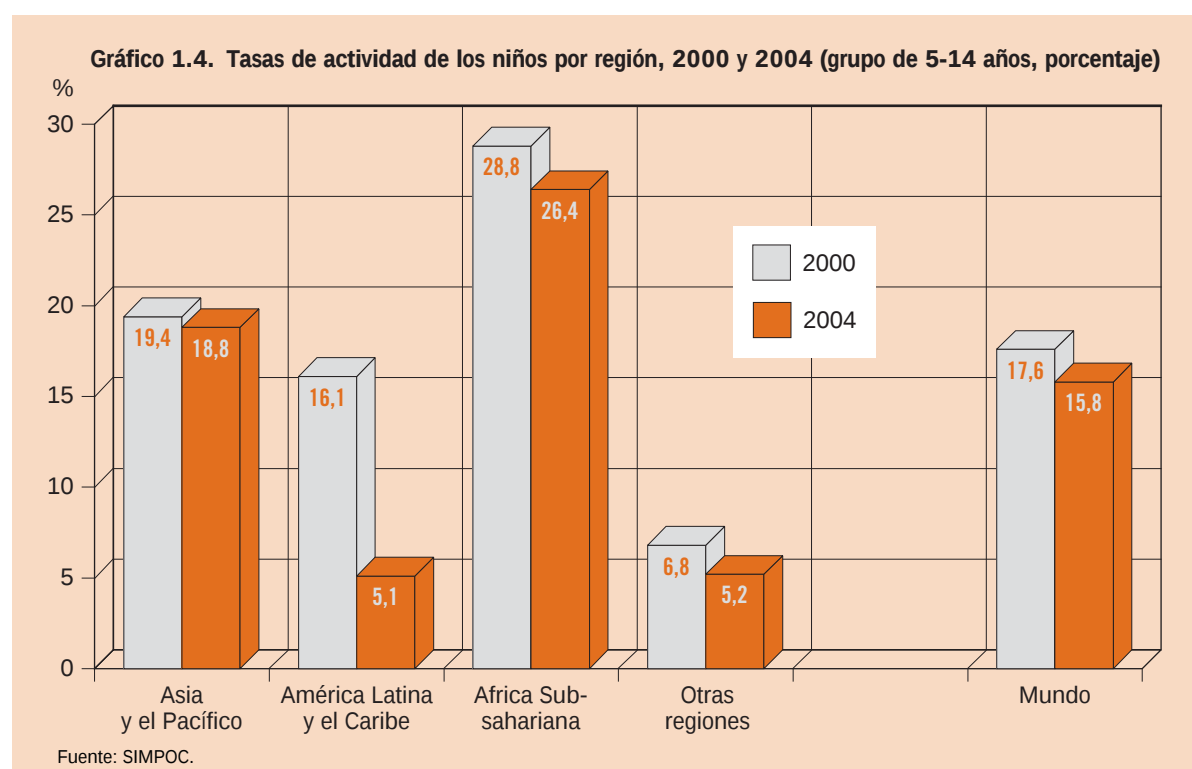
ha reducido en todas las regiones. Sin embargo, las dinámicas básicas han variado. América Latina y el Caribe se destacaron por la rapidez de la disminución. El número de niños económicamente activos se redujo en dos tercios en un período de cuatro años, y la tasa de actividad se redujo aún más. La tasa de actividad reciente de la región, del 5,1 por ciento, sitúa a esta región en el mismo nivel que «otras regiones», que es un grupo heterogéneo compuesto de países desarrollados, economías en transición y la región en desarrollo del Oriente Medio y África del Norte



Cuadro 1.2. Tendencias mundiales de la actividad económica de los niños por región, 2000-2004
(grupo de 5-14 años)

Región	Población infantil (millones)		Niños económicamente activos (millones)		Tasa de actividad (porcentaje)	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Asia y el Pacífico	655,1	650,0	127,3	122,3	19,4	18,8
América Latina y el Caribe	108,1	111,0	17,4	5,7	16,1	5,1
África Subsahariana	166,8	186,8	48,0	49,3	28,8	26,4
Otras regiones	269,3	258,8	18,3	13,4	6,8	5,2
Mundo	1.199,3	1.206,6	211,0	190,7	17,6	15,8

Fuente: SIMPOC.



(MENA). Está muy por delante tanto de la región de Asia y el Pacífico, como del África Subsahariana, regiones en las que se registraron reducciones mucho más modestas.

30. En el África Subsahariana, región con la mayor incidencia de trabajo infantil, la ligera disminución de la tasa de actividad, que pasó del 28,8 por ciento al 26,4 por ciento, no se debió a una disminución del número de niños económicamente activos, que de hecho registró un ligero aumento, sino a una tasa de crecimiento demográfico extremadamente alta. Los

retos que se plantean a esta región se examinan en la parte III del presente informe.

31. En Asia y el Pacífico se registraron disminuciones tanto de la población infantil como del número de niños económicamente activos, pero sólo se registró una disminución muy pequeña de las tasas de actividad. La situación actual de los datos no permitió hacer desgloses regionales para la región de Oriente Medio y África del Norte o para los países industrializados. Tampoco se dispuso de datos sobre las formas inquestionablemente peores de trabajo infantil.

Resumen

32. La participación de niños en actividades laborales ha disminuido en las tres categorías en los cuatro últimos años – tanto en términos absolutos como relativos – y en todos los grupos de edad de ambos sexos. Se destacan dos tendencias: la disminución cualitativa del trabajo infantil (las disminuciones más importantes del trabajo infantil se han registrado entre los niños más jóvenes y más vulnerables y en los trabajos más peligrosos), así como las disminuciones masivas registradas en América Latina y el Caribe que han puesto a esta región a la par de algunas economías desarrolladas y en transición.

33. La disminución de un tercio registrada en el trabajo peligroso en el grupo de edad de los 5 a los 14 años suscita un cauto optimismo en el pre-

sente informe; de mantenerse este ritmo durante el próximo decenio, la erradicación de las peores formas de trabajo infantil para 2016 podría constituir una propuesta viable. Los datos muestran que estamos llegando a un umbral crítico en la erradicación del trabajo infantil.

34. Sería prematuro especular sobre las razones de esta disminución global. Lo que es evidente es que esta disminución se produce en un momento de creciente compromiso internacional para erradicar el trabajo infantil, y de aceptación de las medidas de política que contribuyen a reducir el número de niños que trabajan. Esto se refleja en el número creciente de ratificaciones de los convenios de la OIT, y en los esfuerzos permanentes que despliega el movimiento mundial contra el trabajo infantil en los planos nacional e internacional.

Acción nacional

Avances en el plano nacional

La importancia de la coherencia de las políticas

35. Los ejemplos que se indican a continuación demuestran que las opciones elegidas por los gobiernos en materia de políticas – y no los niveles de pobreza – explican por qué ciertos países han conseguido llegar a un umbral crítico en el logro de la educación universal y, por ende, de la erradicación del trabajo infantil.

Pobreza, educación y magnitud del trabajo infantil

36. En muchos países es difícil obtener una medición directa del trabajo infantil. Sin embargo, la escolarización y los niveles de pobreza permiten medirlo de manera indirecta. La escolarización impone límites a los horarios de trabajo, así como a su naturaleza y a las condiciones de trabajo. La escolaridad completa es incompatible en gran medida con las peores formas de trabajo infantil. En todos los países en los que se ha establecido la escolaridad universal hasta los 14 años se ha señalado la desaparición efectiva del trabajo infantil⁵. Y en esos casos el factor clave ha sido el compromiso del Estado y no los niveles de los ingresos⁶. El trabajo infantil también se reduce al aumentar el producto interno bruto (PIB) por habitante, evolución histórica que se da actualmente en los países de bajos ingresos⁷. La tasa de participación en la fuerza laboral de los niños de 10 a 14 años de edad es extremadamente alta, entre el 30-60 por ciento, en los países con un ingreso de 500 dólares o menos por habitante. Sin embargo, se reduce rápidamente al 10-30 por ciento en los países con ingresos de 500 a 1.000 dólares por habitante. Esta correlación negativa es menos marcada a partir de ese punto, en el que pueden entrar en juego factores culturales. La mejor manera de hacer predicciones en relación con el trabajo decente parece ser la estructura de la producción de un país, es decir, cuanto más alta la proporción que representa la agricultura en el PIB, mayor es la incidencia del trabajo infantil⁸. Cuando adoptó el Convenio sobre las peores formas

de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció que los esfuerzos para acabar con el trabajo infantil funcionan mejor cuando las medidas de lucha contra la pobreza y de promoción de la educación van vinculadas a una reglamentación y cumplimiento más estrictos en algunos campos específicos.

Ejemplos de Asia Oriental y Sudoriental

37. Quizás la mejor ilustración de lo que se puede hacer para acabar con la pobreza es examinar la experiencia adquirida en los 40 últimos años en Asia Oriental y Sudoriental. A raíz del desarrollo registrado en esta subregión, países tales como Malasia, que en el momento de su independencia en 1957 era más pobre que Ghana, experimentaron un despegue económico en los años sesenta y virtualmente han erradicado la pobreza de las personas que viven con 1 dólar o menos al día y han universalizado la educación. Más abajo se enumeran varios ejemplos de países de la subregión en los que el compromiso político para erradicar la pobreza y generalizar la educación ha desempeñado un papel importante en la erradicación del trabajo infantil.

República de Corea

38. En una generación, tras la independencia de la República de Corea en 1945, este país extremadamente pobre con bajos niveles de escolarización aplicó un sistema de educación masiva. En 1948 se empezó a aplicar la escolaridad obligatoria de seis años, que luego se amplió a nueve años. De 1955 a 1970 se dio prioridad a la educación primaria y para finales de los años setenta el 99 por ciento de todos los niños en edad de asistir a la escuela elemental estaban escolarizados⁹.

39. El notable crecimiento económico de la República de Corea que se inició a principios de los años sesenta – un 6,6 por ciento anual entre 1965 y 1985, y un aumento de los ingresos por habitante

5. M. Weiner: *The child and the state in India: Child labor and education policy in comparative perspective* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991), pág. 156.

6. *Ibid.*, pág. 4.

7. Véase G. Betcherman y otros: *Child labor, education and children's rights*, Social Protection Discussion Paper Series, núm. 0412 (Washington, Banco Mundial, julio de 2004) págs. 12 y 13.

8. P. Fallon y Z. Tzannatos: *Child labor: Issues and directions for the World Bank* (Washington, Banco Mundial, 1998), pág. 3.

9. Weiner, *op. cit.*, pág. 171.

de 83 dólares en 1961 a 2.150 dólares en 1985 – fue acompañado y facilitado por la expansión del sistema educativo¹⁰. De 1965 en adelante, se prestó más atención a la expansión de la educación secundaria y ello contribuyó a lograr este espectacular crecimiento económico.

40. Además, el hecho de concentrar los esfuerzos en la educación básica en lugar de la educación superior tuvo un efecto importante, pues permitió impartir formación a un mayor número de niñas, lo cual, a su vez, permitió estabilizar la población en edad de escolarización. De esta manera fue posible dedicar recursos cada vez mayores a mejorar la calidad de la educación. Este enfoque progresivo – de reforzar el sistema de educación por fases – se mantuvo durante un largo período y dio resultados¹¹.

Malasia

41. Malasia consiguió reducir drásticamente la incidencia de la pobreza y atenuar las desigualdades de ingresos y de educación y a la vez logró un rápido crecimiento de la economía y mantuvo la armonía racial.

42. En el momento de su independencia en 1957, Malasia era una sociedad profundamente dividida por una fractura entre la vida urbana y la rural y por enormes diferencias en los niveles de educación, que reflejaban las divisiones raciales. Los sucesivos planes de desarrollo adoptados hicieron hincapié en el desarrollo rural y en programas de discriminación positiva destinados a los pobres a fin de subsanar la división racial. En los años sesenta se introdujo la educación obligatoria de nueve años y en los años ochenta se había logrado introducir la educación primaria universal y la paridad de género. A partir de mediados de los años noventa aumentaron las matrículas en las escuelas secundarias hasta alcanzar una tasa del 70 por ciento en 2002. En Malasia, el progreso económico se vio facilitado por sus dimensiones relativamente pequeñas y por las tasas anuales de crecimiento de la población que son de aproximadamente el 2 por ciento.

Tailandia

43. Tailandia fue uno de los primeros países en adherirse al IPEC, en 1992. En 1994, el IPEC prestó

asistencia al Gobierno para establecer un Comité Directivo Nacional para la eliminación del trabajo infantil en el marco de lo que ahora es el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Además, el IPEC logró vincular a más de 170 organizaciones, aunque dio apoyo directo a menos de 50.

44. El IPEC contribuyó a la realización de importantes avances en los ámbitos legislativo y normativo en Tailandia durante el primer decenio de sus operaciones, con inclusión de la Ley para la Prevención y Supresión de la Prostitución (1996), la Ley de Protección de los Trabajadores (1998), que elevó la edad mínima para trabajar de los 13 a los 15 años, y la Ley de Educación Nacional (1999).

45. El trabajo infantil ya había empezado a disminuir de manera importante cuando Tailandia se adhirió al IPEC en 1992, pues en 1989 en ese país el porcentaje de niños que trabajaban era de alrededor del 5 por ciento¹². Esto se debió al rápido progreso económico y educativo. Esta tendencia a la baja se mantuvo en los años noventa, a pesar de la crisis económica que se inició en 1997, de modo que las tasas de participación de niños menores de 15 años bajaron hasta situarse en alrededor del 1 por ciento en 2000.

46. Entre los factores que explican esta disminución constante del trabajo infantil estaban el firme compromiso de eliminar el trabajo infantil y la explotación sexual que asumió en 1992 el primer Primer Ministro elegido democráticamente tras un período de gobierno militar. La elevación al rango de Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de la organización gubernamental que se ocupaba del trabajo infantil fue otro paso importante. A pesar de la crisis económica, en 1999 se elevó de 6 a 9 años la escolaridad obligatoria, que se inicia a los 7 años de edad. La educación primaria es universal desde 1999. El Gobierno está trabajando para alcanzar su objetivo final: 12 años de educación obligatoria, según lo estipulado en la nueva Constitución de 1997. Como resultado de ello se han registrado aumentos importantes en la matrícula tanto en la educación primaria como en la educación secundaria básica.

47. Desde 2001, la respuesta nacional al trabajo infantil ha estado estrechamente vinculada con las preocupaciones comerciales y se ha centrado en algunas de las peores formas de trabajo infantil, tales como la explotación sexual comercial y la trata, que persisten al mismo tiempo que hay una preocupación creciente por los niños involucrados en actividades ilegales relacionadas con el tráfico de estupefacientes.

10. Weiner, *op. cit.*, pág. 171.

11. K. Tomasevski: *Education denied: Costs and remedies* (Londres, Zed Books, 2003), pág. 23.

12. S. Ptanawanit y otros: *A review of IPEC's contribution to national efforts to combat child labour in Thailand: 1992-2002* (Bangkok, OIT, 2005), pág. 32.

Recuadro 1.1 Cómo aborda Turquía el trabajo infantil

La protección de los niños de la explotación ha ocupado siempre un lugar importante en la agenda nacional de Turquía desde la fundación de la República turca en 1923. Turquía fue uno de los primeros países en adherirse al IPEC en 1992 y ha ratificado los dos convenios clave sobre trabajo infantil. En el marco del IPEC, se han aplicado más de 100 programas de acción con socios nacionales. Las estrategias del IPEC en Turquía han evolucionado, desde la construcción de una base sólida de conocimientos, a una mayor sensibilización entre los responsables de las políticas y al desarrollo de la capacidad institucional de socios clave. El IPEC también ha elaborado exitosos modelos de intervención y ha desplegado esfuerzos para que los tengan en cuenta las organizaciones asociadas, entre las que cabe citar organizaciones de las Naciones Unidas tales como el UNICEF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El IPEC también ha brindado apoyo para el establecimiento de mecanismos de coordinación tales como el Grupo consultivo nacional y los comités de acción en el plano gubernamental local. En 2002 Turquía se fijó como objetivo eliminar en un plazo de diez años las peores formas de trabajo infantil. Turquía puede demostrar una importante reducción del trabajo infantil en los últimos años. Si bien en 1994 aproximadamente 1 millón de niños se dedicaban a una actividad económica, en 1999 esta cifra se había reducido drásticamente a medio millón, lo cual representa una disminución del 50 por ciento en cinco años. Este resultado se debió a una combinación de factores, entre ellos, la ampliación en 1997 de la duración de la educación obligatoria, que pasó de cinco a ocho años de estudios, y que atañe al grupo de 6 a 14 años de edad, así como una mayor sensibilización y una mejora de la capacidad desarrollada durante diez años de experiencia con el IPEC. El compromiso del Gobierno con respecto a la erradicación del trabajo infantil formaba parte del Octavo plan quinquenal de desarrollo (2001-2005), en el que también se establece el objetivo de impartir educación a todos los niños y niñas menores de 14 años. En el plan también se aborda la erradicación de la pobreza como el factor más importante para la eliminación del trabajo infantil.

Fuente: Proyecto del IPEC para combatir los peores formas de trabajo infantil en Turquía. Apoyo de la política y el programa nacional de duración determinada para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en Turquía (2004-2006).

China

48. En China hay 350 millones de niños, que representan el 20 por ciento del total mundial. Si bien hay pocas informaciones estadísticas concretas sobre las tendencias del trabajo infantil en China, las pruebas relativas a la reducción de la pobreza y a la expansión de la educación pueden tomarse como importantes indicadores de aproximación. En los últimos 25 años, ningún otro país ha sacado a más gente de la pobreza y ha escolarizado a más niños que China. Por esta razón, hay fuertes indicios circunstanciales de que ello también ha tenido efectos muy importantes sobre el trabajo infantil en China.

49. Gran parte de los avances dados en el alivio a la pobreza extrema en el mundo en los dos últimos decenios se han dado en China¹³ y, en promedio, en

los años noventa¹⁴ se alcanzaron tasas de crecimiento anual superiores al 10 por ciento. China ha reducido de manera impresionante la pobreza en gran escala – la reducción más grande de la historia¹⁵ – gracias a reformas gubernamentales específicas y a un rápido crecimiento económico. Utilizando el parámetro de 1 dólar al día definido por el Banco Mundial, se estima que el número de personas pobres ha disminuido de aproximadamente 490 millones en 1981 a 88 millones en 2002, lo cual equivale a una reducción en la incidencia de la extrema pobreza del 49 por ciento al 6,9 por ciento¹⁶. Aproximadamente la mitad de este descenso se registró durante la primera parte de los años ochenta, cuando China adoptó los primeros pasos importantes para liberalizar su economía rural¹⁷. Las reformas chinas empezaron en el sector de la agricultura¹⁸. Dado que en China la pobreza

13. J. Wolfensen y F. Bourguignon: *Development and poverty reduction: Looking back, looking ahead* (Washington, Banco Mundial, 2004), pág. 17.

14. J.E. Stiglitz: *El malestar en la globalización* (Madrid, Santillana Ediciones Generales, 2002), pág. 231.

15. *Ibid.*

16. W. Sangui; Li Zhou y Ren Yanshun: *The 8-7 national poverty reduction program in China – The national strategy and its impact* (Washington, Banco Mundial, 2004), pág. 3.

17. Wolfensohn y Bourguignon, *op. cit.*, pág. 17.

18. Stiglitz, *op. cit.*, pág. 231.

era un fenómeno principalmente rural, el crecimiento en el sector rural ha sido determinante para reducir los niveles de pobreza. Cuando el crecimiento económico de las zonas rurales se redujo durante la segunda mitad de la década del ochenta y a finales de la década del noventa, China registró progresos relativamente más lentos en la reducción de la pobreza acompañados por un aumento de las desigualdades¹⁹.

50. China también ha experimentado una importante expansión de la educación, pues prácticamente ha logrado universalizar la educación primaria, a pesar de que cuenta con la mayor población infantil para escolarizar, y el 80 por ciento de ella se encuentra en las zonas rurales²⁰. En 1949, sólo aproximadamente el 25 por ciento de los niños asistía a la escuela primaria. En 1982, el 93 por ciento de los niños asistía a la escuela primaria y el 70 por ciento completaba el sexto grado, y la gran mayoría asistía a la escuela secundaria básica²¹. Tan pronto como el crecimiento económico empezó a disminuir a mediados de los años ochenta, China inició reformas educativas que dieron impulso a los esfuerzos que realizaba desde tiempo atrás²² para alcanzar la educación primaria universal. China promulgó la Ley de Educación Obligatoria en 1986. La nueva ley extendió la educación básica para incluir tres años adicionales de educación secundaria básica, descentralizó la financiación y los sistemas administrativos de la educación, diversificó la educación secundaria superior, e introdujo elementos de mercado en la gestión del sistema²³.

51. Como resultado de ello, el objetivo que consistía en impartir por lo menos cinco años de educación primaria a todos los niños para el año 2000 prácticamente se ha alcanzado. La tasa neta media de escolarización primaria se elevó al 98,9 por ciento en 1998, y tan sólo tres provincias registraron una tasa inferior al 95 por ciento. La tasa media de deserción escolar en el nivel primario es de aproximadamente el 1 por ciento²⁴.

52. Al mismo tiempo, China avanza en la aplicación de su política de nueve años de educación

obligatoria, aunque siguen planteándose problemas. Persisten las desigualdades regionales y entre las zonas urbanas y rurales, mientras que la educación de las minorías étnicas constituye otro reto. También existen grandes variaciones en la calidad de la educación impartida²⁵. Un elemento importante de la estrategia de China ha sido la prohibición de dar empleo a niños que no hayan seguido nueve años de escolaridad. Este requisito es quizás único entre los países en desarrollo²⁶.

53. China ha logrado el objetivo de una educación universal a un costo inferior al de la mayoría de los países²⁷ debido a un crecimiento más lento de la población (0,9 por ciento en promedio en los años noventa) y a reformas del mercado. Además, como ya hemos visto, las reformas educativas formaron parte de reformas socioeconómicas mucho más vastas desde principios de los años ochenta. Una generación más tarde, estas reformas tuvieron efectos muy considerables en la reducción de la pobreza, en la educación universal y el trabajo infantil. Por ejemplo, el porcentaje de niños de entre 10 y 14 años de edad que trabajan de manera constante se redujo del 48 por ciento en 1950 al 12 por ciento en 1995. La disminución más importante – el punto de transición – se produjo en los años ochenta, cuando la tasa de crecimiento económico se disparó²⁸.

Brasil

54. La historia de la industrialización del Brasil muestra que, al igual que en Gran Bretaña, estuvo estrechamente relacionada con el trabajo infantil. Por ejemplo, en el último decenio del siglo XIX, el 15 por ciento de los trabajadores de los establecimientos industriales de São Paulo eran niños y adolescentes. En 1920 los niños representaban el 40 por ciento de la fuerza de trabajo del sector del textil en ese estado²⁹.

55. A pesar de los cambios estructurales registrados en la economía en los tiempos modernos, el trabajo

19. Wang Sangui, *op. cit.*, págs. 7-8.

20. C. Colclough y K. Lewin: *Educating all the children: Strategies for primary schooling in the South* (Oxford, Clarendon, 1993), pág. 84.

21. Weiner, *op. cit.*, pág. 162.

22. Iniciados en 1949. El objetivo de una educación primaria universal se había fijado para 1962.

23. X. Liang: *China: Challenges of secondary education* (Washington, Banco Mundial, 2001), pág. 11.

24. *Ibid.*

25. *Idem*, pág. 12.

26. Colclough y Lewin, *op. cit.*, pág. 89.

27. Véase Liang, *op. cit.*, págs. 15-16. China ha dedicado algo más del 2 por ciento de su producto nacional bruto (PNB) a la educación, frente al promedio mundial correspondiente a los países menos desarrollados del 3,9 por ciento. Sin embargo, en el undécimo plan quinquenal (2006-2010) se menciona la intención de dedicar el 4 por ciento del PIB a la educación.

28. Véase K. Basu: «Child labor: Cause, consequence, and cure, with remarks on international labor standards», en *Journal of Economic Literature*. (Nashville), vol. 37, núm. 3 (septiembre de 1999), págs. 1086-1087. El autor utilizó datos de la OIT (1996).

29. OIT: *Boas práticas de combate ao trabalho infantil: os 10 anos do IPEC no Brasil* (Brasília, 2003).

Recuadro 1.2 Cómo aborda China el trabajo infantil

China ratificó el Convenio núm. 138 en 1999 y el Convenio núm. 182 en 2002. Los nuevos reglamentos que entraron en vigor el 1.º de diciembre de 2002 prohíben el empleo de niños menores de 16 años. Dichos reglamentos imponen multas por la violación de estas disposiciones y exigen que los empleadores comprueben la identificación de los trabajadores.

Hay otros indicios de que China está cada vez más dispuesta a abordar la cuestión del trabajo infantil. Durante el examen que realizó en septiembre de 2005 el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sobre el segundo informe de China, se reconoció oficialmente que había niños que necesitaban medidas especiales de protección, entre ellos los niños de las calles, los niños de migrantes y los niños vulnerables que podían ser objeto de trata¹. China aún se encuentra ante una multitud de retos en relación con la protección de la infancia debido a las disparidades visibles que existen entre las zonas urbanas y rurales, y a una cultura tradicional que favorece a los niños respecto de las niñas.

Dado que la proporción de niños que trabajan es baja, el reto que se plantea consiste en detectar e identificar los focos de trabajo infantil. Un grupo que está recibiendo gran atención es el de los hijos de los trabajadores migrantes que se han marchado y que los han dejado al cuidado de miembros de sus familias o el de los que viven con sus padres en las ciudades, pero que no necesariamente tienen acceso a la educación. Además, el problema del trabajo infantil puede generalizarse con el rápido crecimiento de las industrias intensivas en mano de obra.

El IPEC ha estado trabajando en la provincia de Yunán desde 2000 como parte del proyecto subregional del Mekong para luchar contra la trata de mujeres y niños, y en 2004 lanzó un nuevo proyecto para prevenir la trata con fines de explotación laboral de niñas y mujeres jóvenes. China también estuvo representada en el primer curso regional de formación para mejorar la capacidad de recoger datos sobre el trabajo infantil que organizó la OIT, conjuntamente con el proyecto interagencial de investigación Comprender el Trabajo de los Niños (UCW), celebrado en Bangkok en noviembre de 2004. Esta evolución refleja la voluntad creciente de China de aprender de las experiencias adquiridas en otros países.

1. Comentarios de introducción por parte del Embajador Sha Zukang durante el examen del segundo informe periódico de la República Popular China sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (19 de septiembre de 2005).

infantil siguió siendo una característica importante del mercado de trabajo, y, de hecho, parece haberse intensificado en los años ochenta. Este fenómeno estuvo relacionado con altas tasas de crecimiento de la población – cerca de 2,2 por ciento anual en promedio de 1970 a 1990 – lo cual significó que el grupo de edad de 5 a 17 años representaba el 29 por ciento de la población en 1992.

56. La tendencia al alza en el trabajo infantil en los años ochenta, y en particular la aparición del fenómeno altamente visible de los niños que viven en la calle, empezó a atraer la atención mundial, y con ella, la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de organismos internacionales tales como la OIT y UNICEF. También era el momento oportuno para actuar porque se restauró la democracia y se adoptó una nueva Constitución en 1988 y luego el Estatuto sobre los niños y adolescentes promulgado en julio de 1990. El estatuto incluía 10 artículos sobre el trabajo infantil y establecía claramente que el trabajo infantil y el derecho a la educación son incompatibles. En virtud del estatuto también se instituyeron consejos tutelares de los derechos de los niños y adolescentes para prestar

asistencia a los niños cuyos derechos han sido violados y supervisar el cumplimiento efectivo de las normas relacionadas con los derechos del niño. En el plano local, se establecieron consejos municipales para supervisar la prestación de servicios a los niños. Estos consejos – en conjunción con su organismo coordinador nacional, el Consejo Nacional para los Derechos de los Niños y Adolescentes – tienen múltiples funciones pues actúan como un foro público en el que los problemas del trabajo infantil son examinados e incluidos en la agenda de políticas públicas, como divulgadores de nuevos enfoques, por ejemplo, para escolarizar a los niños de la calle, o como instancia de control del bienestar de los niños y del presupuesto público.

57. Fue en este contexto que el Brasil se adhirió al IPEC en 1992 como uno de los seis países participantes originales. En los diez años ulteriores se observó una evolución impresionante que permitió que alcanzara un punto determinante en la lucha contra el trabajo infantil. La tasa de actividad en el grupo de 10 a 17 años se redujo un 36,4 por ciento de 1992 a 2004 (de 7.579.126 a 4.814.612). Esta disminución fue más acusada en el grupo de 5 a 9 años, que re-

gistró una disminución del 60,9 por ciento durante el mismo período. En total, 636.248 niños trabajaban en 1992, frente a tan sólo 248.594 en 2004³⁰.

58. Muchos factores permiten explicar la reducción de la incidencia del trabajo infantil desde mediados de los años noventa. Uno de ellos es el alto nivel de movilización social en el Brasil. Varias ONG de nivel local y nacional ejecutan programas destinados a luchar contra la pobreza, mejorar los niveles de vida (incluyendo los servicios básicos de sanidad, salud y educación) y promover los derechos fundamentales. Algunas acciones innovadoras han tenido mucho éxito, tales como la movilización del sector empresarial y de las autoridades municipales, a quienes estuvieron dirigidos dos programas de la Fundación Abrinq («Empresa amiga de los niños» y «Alcalde amigo de los niños»). También es digna de mención la movilización de profesionales e instituciones de los medios de comunicación a través de la Agencia de Noticias de los Derechos de la Infancia (ANDI), por haber dado una visibilidad sin precedentes al movimiento por los derechos del niño en el Brasil. Los sindicatos también han desempeñado un papel clave y, durante este período, modificaron radicalmente el enfoque que daban a la cuestión del trabajo infantil, pues emprendieron un extenso programa de concienciación basado en cursos, seminarios, publicaciones, movilización y encuestas, que contribuyeron en gran medida a la discusión de alternativas al trabajo infantil (por ejemplo, movilización de la sociedad y de las autoridades locales para discutir alternativas para los niños que participaban en la industria del calzado en Franca, en el estado de São Paulo). El factor que realmente marcó una diferencia fue el establecimiento de una estructura cuatripartita innovadora y única, el Foro Nacional para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil, creado a finales de 1994, como un entorno permanente alrededor del cual los actores sociales podían construir consensos y examinar políticas y cuestiones relacionadas con el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes. La nueva Constitución impuso una educación obligatoria de ocho años, que en febrero de 2006 se prolongó a nueve años. Desde mediados de los años noventa se produjo un importante cambio en la escolarización primaria en las regiones más pobres, a saber, el norte, el noreste

y el centro oeste. Esto fue posible gracias a un firme compromiso en materia de políticas públicas en el marco del programa «Todos los niños a la escuela», que fue promovido gracias a programas de transferencias condicionadas a la asistencia a la escuela que estaban destinados a las familias pobres con niños en edad escolar³¹, y gracias al innovador Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), creado en 1996, que en la actualidad ha llegado a más de 1 millón de niños de entre 9 y 15 años³². En 1999, la tasa neta de escolarización del grupo de 7 a 14 años de edad aumentó al 96 por ciento, cuando en 1991 era del 86 por ciento; en 2004 sólo un 2,9 por ciento no asistía a la escuela. Prácticamente se ha alcanzado el objetivo de una educación primaria universal. Esto a su vez ha generado una fuerte demanda de educación secundaria pues las tasas de crecimiento de la escolarización aumentaron un 10 por ciento anual a partir de 1995, crecimiento que quizás no tenga precedentes en ningún otro país.

Resumen: la importancia de las opciones políticas

59. La erradicación del trabajo infantil y la reducción de la pobreza a través del desarrollo económico guardan una estrecha relación, pero esta relación no se da de manera automática. Las decisiones en materia de políticas cuentan y deben ser coherentes. El ritmo de la erradicación del trabajo infantil se acelera cuando las estrategias «abren oportunidades» para la gente pobre³³. Por ejemplo, se avanza en la lucha contra el trabajo infantil cuando los esfuerzos en materia de desarrollo se centran en la reducción de la pobreza en las zonas rurales, cuando se va aumentando progresivamente el número de años de la educación obligatoria y cuando los organismos gubernamentales, los empleadores, los sindicatos y otros actores aúnan fuerzas para aplicar las leyes sobre el empleo relativas a la edad mínima para trabajar y crean oportunidades para evitar que los niños caigan en la trampa de empezar a trabajar precozmente, sobre todo en condiciones peligrosas.

60. Los ejemplos de Asia y el Brasil refuerzan el mensaje de que la reducción de la pobreza y la educa-

30. OIT: *O Brasil sem trabalho infantil! Quando? Projeção de estimativas de erradicação do trabalho infantil, com base em dados de 1992-2003* (Brasília, 2005).

31. El programa *Bolsa Escola* (1995) y, desde 2003, el programa *Bolsa Família*, que para febrero de 2006 había llegado hasta 13.363.210 niños.

32. En el marco de este programa, para que las familias puedan recibir el importe mensual, todos los niños deben estar escolarizados y asistir a las actividades extraescolares como deportes, actividades plásticas, danza o clases de música.

33. Véase G. Wood: «Staying secure, Staying poor: The 'Faustian bargain'», in *World Development* (Oxford), vol. 31, núm. 3 (marzo de 2003), pág. 459.

ción de masas constituyen requisitos importantes para que los países puedan llegar al punto de transición en la erradicación del trabajo infantil. Si el Brasil y China pueden hacer esta transición histórica, otros países también pueden hacerla.

Progresos en la ratificación y la aplicación de las normas

61. Una parte importante de esta visión de conjunto la constituyen los progresos alcanzados en relación con las normas de la OIT. El año 1999 fue muy importante por lo que se refiere a la formulación de normas sobre el trabajo infantil. La adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), dio lugar a muestras de compromiso por parte de los Estados Miembros de la OIT no sólo para adoptar medidas destinadas a erradicar las peores formas de trabajo infantil, sino también para luchar contra el trabajo infantil en general. La expresión más clara de este compromiso fue el número inigualado de ratificaciones que registraron en los años subsiguientes el Convenio núm. 182 y el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Además de las 156 ratificaciones del Convenio núm. 182, el Convenio núm. 138 ha registrado 73 ratificaciones desde 1999 y en la actualidad registra en total 141 ratificaciones, cuando en el período comprendido entre 1973 y 1999 había registrado 68 ratificaciones. De hecho, la tasa de ratificaciones del Convenio núm. 138 ya había empezado a acelerarse antes de la adopción del Convenio núm. 182.

62. Este apoyo creciente a las principales normas de la OIT relativas al trabajo infantil constituye una prueba fehaciente del compromiso político de los Estados Miembros, a pesar de que los progresos obtenidos en el terreno no son homogéneos de una región a otra.

63. Evidentemente, la ratificación de un instrumento internacional es tan sólo un primer paso para abordar el problema del trabajo infantil, y en muchos casos las promesas hechas al ratificarlo todavía no han sido puestas en práctica. Aun así, se han hecho avances alentadores en muchas partes del mundo y el presente análisis debería contribuir a definir otros esfuerzos adicionales para promover esta labor en los próximos años.

64. También es importante recalcar que en los informes globales establecidos en virtud del seguimiento de la Declaración no se examina la aplicación de los convenios, sino de los principios en los que se basan esos convenios. En cambio, en los informes globales se busca proporcionar una visión global dinámica que abarca toda la información de que dispone la Oficina. Las referencias a los convenios en estos informes revelan el compromiso cada vez mayor de los Estados Miembros a través de la ratificación, y la información que ha llegado a la Oficina después de esas ratificaciones.

Panorama general

65. En términos mundiales, cerca del 87 por ciento de los Estados Miembros ya han ratificado el Convenio núm. 182. En esos Estados viven tres de cada cuatro niños del mundo, es decir, el 77 por ciento de la población infantil mundial. En el caso del Convenio núm. 138, que es un instrumento más complejo, la tasa de ratificación supera el 79 por ciento, y los niños que viven en esos países representan poco menos de dos de cada tres (63 por ciento) niños del mundo. Estas cifras no sólo demuestran que los dos principales Convenios de la OIT han sido aceptados por una abrumadora mayoría de países, sino que también abarcan a una importante proporción de los niños del mundo. Sin embargo, 20 países Miembros de la OIT aún no han ratificado ninguno de los dos. El Convenio núm. 182 aún no ha sido ratificado por 21 Estados Miembros, mientras que el Convenio núm. 138 aún no ha sido ratificado por 36 Estados Miembros³⁴.

Africa

66. En Africa, 42 de los 53 países de este continente ya han ratificado los dos Convenios más importantes de la OIT sobre trabajo infantil, y sólo cinco países no han ratificado ninguno de los dos. Así, la tasa global de ratificación es buena en Africa, sobre todo por el porcentaje de la población infantil que está cubierta. Entre los países que no han ratificado ninguno de esos dos Convenios se encuentran países que han padecido graves conflictos internos en los últimos años, por ejemplo, Sierra Leona y Somalia.

34. En esta sección sólo se abordan los Convenios núms. 138 y 182, que constituyen los convenios fundamentales sobre el trabajo infantil que se abordan en la Declaración. Sin embargo, cabe recordar que algunos países, incluidos aquellos a los que se hace referencia en el presente documento, siguen vinculados por las normas menos estrictas de convenios anteriores sobre la edad mínima, porque todavía no han ratificado el Convenio núm. 138. Por ejemplo, diez países todavía son parte en el Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5).

Américas

67. En esta región de 35 países, 25 han ratificado los dos Convenios principales de la OIT sobre trabajo infantil. Dos de los países que cuentan con la mayor población infantil, los Estados Unidos (75.893.000) y México (39.800.000), no han ratificado el Convenio núm. 138, pero sí ratificaron el Convenio núm. 182.

Estados árabes

68. Todos los Estados árabes han ratificado el Convenio núm. 182 y sólo Bahrein, Qatar y Arabia Saudita aún no han ratificado el Convenio núm. 138, con lo cual, de un total de 37.030.000 niños, 12.534.000 no están cubiertos por este último Convenio.

Asia

69. De los 29 países de Asia, 14 han ratificado ambos Convenios de la OIT sobre el trabajo infantil. En los países restantes parece haber más renuencia a ratificar el Convenio núm. 138, y más de la mitad de la población infantil menor de 18 años de Asia aún no está cubierta por este Convenio. La India, que cuenta con la mayor población infantil del mundo, no ha ratificado ninguno de los dos Convenios, lo cual eleva el porcentaje global de niños que no están cubiertos por los convenios fundamentales. Entre esos países se encuentran los Estados Miembros del Pacífico que han adherido más recientemente a la OIT, y que aún no han ratificado ningún convenio de la OIT, pero han indicado que se están preparando para ratificarlos.

Europa

70. La tasa de ratificación de Europa es alentadora, ya que de un total de 49 países, tan sólo seis países no han ratificado todavía los Convenios núms. 138 y 182. Esos países son Armenia, República Checa, Estonia, Letonia, Turkmenistán y Uzbekistán.

Perspectivas de ratificación

71. La mayoría de los países que aún no han ratificado estos Convenios han expresado la intención de hacerlo, o han declarado que ya se ha iniciado el proceso de ratificación. Muy pocos gobiernos han indicado que no podrán ratificarlos en un futuro próximo.

Otros instrumentos internacionales

72. Durante el año que transcurrió tras la adopción del Convenio núm. 182 en 1999, se adoptaron otros tres nuevos instrumentos internacionales que abordan de manera específica algunas de las cuestiones definidas como parte de las peores formas de trabajo infantil, a saber:

- el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (OPAC)³⁵;
- el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (OPSC)³⁶, y
- el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo)³⁷.

73. La rápida tasa de ratificación de estos instrumentos, que se suma a la protección jurídica internacional ya existente en este campo, es motivo de satisfacción, a pesar de que aún no ha alcanzado los niveles de ratificación de los Convenios núms. 138 y 182.

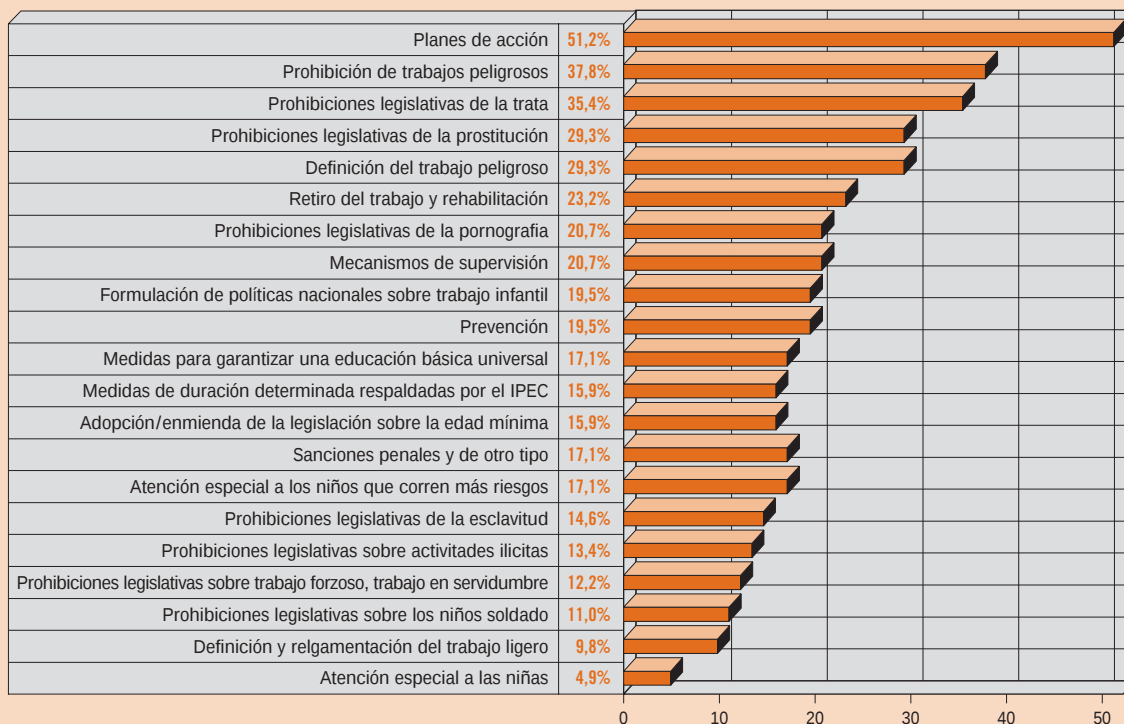
74. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 ha registrado una ratificación prácticamente universal (los Estados Unidos y Somalia son las únicas excepciones). Los Convenios núms. 138 y 182 han registrado una tasa de ratificación mucho más alta que los demás instrumentos: el OPSC abarca apenas algo más de uno de cada dos niños del mundo (54 por ciento) y el OPAC tan sólo uno de cada tres niños (36 por ciento). En cuanto al Protocolo de Palermo, actualmente abarca solamente alrededor de uno de cada cuatro niños en todo el mundo (26 por ciento).

35. Adoptado en la Resolución A/RES/54/263 de la Asamblea General de 25 de mayo de 2000, que entró en vigor el 18 de enero de 2002 (actualmente registra 92 ratificaciones).

36. Adoptado en la Resolución A/RES/54/263 de la Asamblea General de 25 de mayo de 2000, que entró en vigor el 12 de febrero de 2002 (registra en la actualidad 90 ratificaciones).

37. Adoptado en la Resolución A/RES/55/25 de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000, que entró en vigor el 25 de diciembre de 2003 (actualmente registra 86 ratificaciones).

Gráfico 1.5. Acciones notificadas en virtud de los Convenios núms. 138 y 182 desde 1999 (parte porcentual de las memorias notificadas)



Fuentes: IPEC y Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).

Impacto de la ratificación de los Convenios núms. 138 y 182 desde 1999 sobre las acciones adoptadas en el plano nacional

75. ¿En qué medida estas muestras de compromiso de los países se traducen en acciones concretas contra el trabajo infantil en la legislación, las políticas y las acciones operativas? Es intrínsecamente difícil obtener una visión completa de todas las acciones y medidas que los países han adoptado para luchar contra el trabajo infantil. Sin embargo, una manera fiable de medir las acciones adoptadas por los Estados en relación con la ratificación de los convenios desde 1999 consiste en examinar las memorias que han presentado a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Desde 1999 la OIT ha recibido más de 200 primeras memorias de los Estados Miembros sobre la aplicación de estos dos Convenios, y la mayoría de ellas han sido examinadas por la Comisión de Expertos. Si tomamos 1999 como punto de partida, los casos de acciones que han comunicado los gobiernos brindan una visión razonablemente precisa de hasta qué punto los

compromisos de los países en virtud de los convenios han dado lugar a medidas positivas. Obviamente, no se incluyen las medidas adoptadas por los países antes de 1999 en virtud del Convenio núm. 138, y no debe subestimarse su importancia. Sin embargo, las memorias de los gobiernos presentadas desde 1999 (véase el gráfico 1.5) proporcionan un panorama general en el que se destacan tanto campos de gran actividad como campos en los que hacen falta más acciones. Existen pues, pruebas sólidas de que la ratificación de estos instrumentos ha tenido efectos directos y positivos sobre las acciones de los gobiernos para erradicar el trabajo infantil, incluidas sus peores formas. Todo ello también forma parte de la visión global que exigen los procedimientos de seguimiento de la Declaración.

76. Evidentemente, la ratificación no es el final, sino el principio de un proceso que debería conducir a la abolición total del trabajo infantil. La visión general proporcionada en la presente sección es tan sólo una descripción parcial. Hace referencia únicamente a las lecciones extraídas de las primeras memorias enviadas tras la ratificación de esos convenios, y no incluye todas las contribuciones que han hecho las organizaciones

de empleadores y de trabajadores y otros actores de la sociedad civil. Aun así, proporciona indicadores fiables para definir la agenda futura de lucha contra el trabajo infantil.

77. Algunos hechos alentadores son patentes. Muchos países han adoptado medidas para formular políticas parciales o integrales de lucha contra el trabajo infantil, lo cual constituye un elemento fundamental promovido por el IPEC, y también un requisito en virtud de los Convenios núms. 138 y 182. En combinación con esta intensa actividad en la formulación de políticas, se observa un importante avance en la adopción de planes de acción para luchar contra una o más categorías de trabajo infantil y sus peores formas. Otros campos en los que se observa una intensa actividad son el de la adopción de legislación contra la trata de seres humanos, particularmente niños, la participación de niños en la prostitución y la producción de pornografía, así como la prohibición de los trabajos peligrosos para niños menores de 18 años. Todos ellos son signos alentadores que apuntan a esferas en las que la OIT podría proporcionar más asistencia.

78. Un importante número de países ha adoptado medidas de duración determinada contra una o más de las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, cabe señalar que prácticamente la totalidad de las medidas de duración determinada notificadas por los gobiernos han sido adoptadas por países que se beneficiaban de un proyecto de IPEC de apoyo al Programa de duración determinada sobre las peores formas de trabajo infantil (PDD). Es imperativo que los países empiecen a establecer objetivos de duración determinada sin apoyo externo para luchar contra las peores formas de trabajo infantil.

79. Si bien la alta tasa de actividad en la formulación de políticas y la adopción de planes de acción es alentadora, en esas políticas y planes de acción sólo se presta una atención limitada a los niños más vulnerables, y una atención aún más limitada a la situación especial de las niñas. Concentrarse de manera adecuada en la posición especial de estos grupos constituye un factor crítico para el éxito de la lucha contra el trabajo infantil, particularmente contra sus peores formas. Es evidente que habría que alentar a los países a centrarse más claramente en estas cuestiones y a pedir cooperación técnica cuando sea necesario. Por lo que se refiere a la cooperación técnica, los datos del IPEC demuestran que los países que se benefician del PDD tienen un éxito más notable en integrar en sus políticas sobre

trabajo infantil medidas para dar una atención especial a las niñas y a otros niños vulnerables.

80. La visión global también permitió observar que pocos gobiernos señalaron en sus notificaciones que han prestado atención a las medidas para luchar contra el trabajo forzoso de niños, con inclusión del trabajo infantil en servidumbre. Esto es decepcionante, ya que en el Informe global del año pasado, sobre el trabajo forzoso, se estimó que los niños representaban entre el 40 y el 50 por ciento de todas las víctimas de trabajo forzoso, lo cual representa 5,7 millones de niños en situación de trabajo forzoso o de servidumbre³⁸.

81. Del mismo modo, se han notificado muy pocas acciones destinadas a mejorar la legislación de lucha contra la utilización, reclutamiento u ofrecimiento de niños para actividades ilícitas, en especial para la producción y tráfico de drogas. Esta cuestión suscita una preocupación particular porque la práctica ha demostrado que, para empezar, muy pocos países cuentan con una legislación apropiada en esta esfera y que las lagunas en las legislaciones nacionales obstaculizan los esfuerzos globales para erradicar urgentemente las peores formas de trabajo infantil. Este problema se está abordando en parte a través de la labor del IPEC que consiste en ayudar a los países a definir el concepto de trabajo infantil peligroso.

82. En conjunto, si bien hay muchos indicios alentadores de que la ratificación de los convenios ha tenido repercusiones positivas sobre los marcos nacionales para luchar contra el trabajo infantil, también es necesario hacer mayor hincapié en otros campos. Ello debería servir de orientación no sólo para los países, sino también para las actividades de cooperación técnica de la OIT y las actividades de otros organismos, organizaciones de trabajadores y de empleadores y organizaciones no gubernamentales.

El papel central de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

83. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores han sido, históricamente, las pioneras en promover las normas internacionales del trabajo, incluidas las relativas a la prohibición del trabajo infantil. A través de la OIT – la cual contribuyeron a crear – estas organizaciones siguen desempeñando un papel fundamental en los esfuerzos nacionales y mundiales para luchar contra el trabajo infantil.

38. OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe 1 (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005, párrafo 61. Véase también IPEC: *Every child counts*, op. cit., pág. 26.

84. La cooperación de los empleadores es fundamental en la lucha contra el trabajo infantil porque puede contribuir a asegurar que sus empresas estén libres de trabajo infantil. También pueden tener una gran influencia sobre aquellos que contratan niños, a menudo pequeñas empresas del sector informal. Además, las organizaciones nacionales de empleadores podrían: proporcionar ayuda para recoger datos sobre la incidencia del trabajo infantil en varios sectores; influir en la formulación de políticas nacionales apropiadas sobre la erradicación del trabajo infantil; aliarse con sindicatos y ONG para diseñar las respuestas pertinentes, en particular para impartir formación profesional y vocacional a los niños trabajadores, y promover una mayor concienciación sobre los daños que causa el trabajo infantil y sobre los derechos de los niños. Las repercusiones de las organizaciones de empleadores no se limitan al plano nacional. A través de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) también realizan actividades en el plano internacional para respaldar los esfuerzos destinados a erradicar el trabajo infantil mediante toda una variedad de medidas de fortalecimiento institucional que incluyen la elaboración de Guías para la acción.

85. Ya en el decenio de 1860 las organizaciones de trabajadores fueron las primeras que hicieron campañas contra el trabajo infantil³⁹. El trabajo infantil sigue siendo una afrenta para los objetivos de los sindicatos en todas partes y, por lo tanto, es un punto

de acceso fundamental para el desarrollo de las organizaciones de trabajadores. Como organizaciones con una gran cantidad de miembros, los sindicatos aportan muchos apoyos a los esfuerzos para erradicar el trabajo infantil. La negociación colectiva – como parte del diálogo social – es una de las principales estrategias de los sindicatos para luchar contra el trabajo infantil. Como organizaciones de promoción, los sindicatos pueden divulgar nuevos mensajes y tomar medidas directas para influir en la legislación y en las prácticas laborales. Como organizaciones de integración vertical ofrecen un nexo único para vincular, en el plano mundial y en el plano nacional, cuestiones relativas a la protección social y los derechos de los niños. Los sindicatos ocupan un lugar adecuado para actuar como supervisores y adoptar medidas directas para impedir el trabajo infantil y apartar a los niños del lugar de trabajo y para ayudar a proporcionar las alternativas que consisten en una educación de calidad y en la preparación para el mundo del trabajo adulto. Las organizaciones de docentes en los planos nacional e internacional tienen un importante papel que desempeñar en promover el programa Educación Para Todos (EPT). Por último, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) ha seguido desempeñando un papel importante en la promoción de la erradicación del trabajo infantil como parte de debates más amplios en relación con los derechos humanos y el desarrollo.

39. Véase A. Fyfe y M. Jankanish: *Los sindicatos y el trabajo infantil: una guía para la acción* (Ginebra, OIT, 1997), pág. 2.

Alcanzar un umbral crítico en la eliminación del trabajo infantil

86. Parte de los conocimientos que hemos adquirido se refieren a las medidas que resultan eficaces para eliminar el trabajo infantil. Al examinar la manera en que las sociedades pueden alcanzar un punto de transición crítico en la lucha contra el trabajo infantil es lógico tener en cuenta la experiencia anterior.

87. La historia moderna del trabajo infantil en los países industrializados comenzó con la revolución industrial de Gran Bretaña⁴⁰. Antes de que acabara el siglo XVIII, el trabajo infantil apenas se ponía en tela de juicio. Sin embargo, como primera nación industrial, el Reino Unido era atípico en muchos sentidos en lo que respecta al alcance y la intensidad del trabajo infantil⁴¹. Los niños y los jóvenes representaban entre una tercera y dos terceras partes de todos los trabajadores de muchas fábricas textiles británicas en 1833, y más de una cuarta parte de la mano de obra de muchas minas en 1842. El trabajo infantil estaba más extendido en Gran Bretaña de lo que lo ha estado nunca en ningún otro país⁴². No obstante, la tendencia a largo plazo es evidente. En 1851 la tasa de participación de los niños de 10 a 14 años se cifraba en el 30 por ciento, pero hacia 1901 había descendido al 17 por ciento⁴³. Al parecer, el punto de transición crítico se produjo en torno a 1870, cuando se introdujo por primera vez la educación pública. Los Estados Unidos también alcanzaron una tasa de participación del 17 por ciento en 1900, mientras que el primer censo llevado a cabo en Francia indicaba una tasa de trabajo infantil del 20 por ciento en 1896⁴⁴.

88. El Japón también inició el proceso de industrialización en el siglo XIX, pero adoptó medidas de protección para los niños de forma simultánea y sentó las bases de un alto nivel de alfabetización. En 1905 la enseñanza primaria era casi universal

en el Japón y, cuando se adoptó la primera ley del trabajo en 1911, el 98 por ciento de los niños de 6 a 13 años estaban escolarizados. De este modo, el Japón evitó que se produjera un grave problema de trabajo infantil.

89. Así pues, hace aproximadamente un siglo terminó la era del trabajo infantil generalizado en las primeras naciones industriales. El punto crucial histórico en el descenso del trabajo infantil parece que se produjo en la mayoría de los casos hacia 1900, cuando la tasa de participación de los niños en la economía se situó por debajo de la línea del 20 por ciento.

90. El examen de ejemplos anteriores y actuales pone de manifiesto que la abolición efectiva del trabajo infantil puede conseguirse si se aborda desde muchos frentes. El crecimiento general de la economía no es en modo alguno el único factor que contribuye a la disminución del trabajo infantil. Las mejoras del mercado de trabajo de los adultos, la evolución de la tecnología, el descenso de la tasa de fertilidad, la existencia de buenas escuelas, el cambio de los modelos culturales (incluido el cambio de las relaciones de poder en el contexto familiar que potencia la autonomía de la mujer) y los instrumentos jurídicos y su aplicación pueden propiciar una caída radical del trabajo infantil. Sin embargo, es preciso lograr que esos factores actúen de forma conjunta para crear un círculo virtuoso.

91. ¿Cómo puede conseguirse esto? El economista Kaushik Basu ha utilizado el concepto de equilibrios múltiples para mostrar la manera en que las sociedades pueden entrar en un círculo vicioso de pobreza con un alto nivel de trabajo infantil y la forma en que pueden «desplazarse» hacia un círculo virtuoso en el que el bajo nivel de trabajo infantil se mantenga por sí solo⁴⁵.

40. Ello no significa que la historia de la eliminación del trabajo infantil de otros países sea desdeñable. Por ejemplo, Alemania fue uno de los primeros países en asociar la educación obligatoria a la legislación en materia de trabajo infantil. Véase Weiner, *op. cit.*, págs. 127-131.

41. J. Humphries: *Child labour: The experience of today's advanced economies and the lessons of the past*, documento elaborado para la Conferencia «The Economics of Child Labour», Oslo, 28 y 29 de mayo de 2002, pág. 18.

42. *Ibid.*

43. *Idem*, pág. 19. Véase también H. Cunningham: «Combating child labour: The British experience», en H. Cunningham y P.P. Viazso (directores de la publicación): *Child labour in historical perspective, 1800-1985: Case studies from Europe, Japan and Colombia* (Flores, UNICEF, 1996) pág. 42.

44. Humphries, *op. cit.*, págs. 19 y 20.

45. K. Basu: «The economics of child labor», en *Scientific American* (Nueva York), vol. 289, núm. 4 (octubre de 2003), págs. 84-91. Este modelo está estrechamente relacionado con el concepto de punto de inflexión.

Recuadro 1.3
Explicando la disminución del trabajo infantil: lecciones de la historia

¿Qué propició la disminución del trabajo infantil en las primeras naciones industriales? Ha habido muchas teorías a lo largo de los años, que se reducen a cuatro factores básicos.

La explicación más obvia es que el trabajo infantil se debe a la pobreza. Cuando los ingresos de los hogares aumentaron, la contribución económica de los niños disminuyó. El aumento de los salarios permitió que las familias trabajadoras modificaran su estrategia e invirtieran en sus hijos, enviándolos a la escuela.

La segunda explicación se centra en el nivel tecnológico. En la primera fase de la industrialización había un alto coeficiente de mano de obra, pero cuando la tecnología se hizo más sofisticada, por ejemplo, en las minas y las fábricas de tejidos, la demanda de trabajo infantil bajó.

Según la explicación tradicional, el factor más importante fue la legislación, pero hay distintas opiniones sobre qué tipo de ley fue el más decisivo. Para algunos, el factor determinante fueron las leyes sobre trabajo infantil que regían la edad mínima de acceso al empleo y las medidas correspondientes. Otros insisten en que la legislación que estableció la obligatoriedad de la educación fue el elemento clave de la intervención estatal, y que es más fácil controlar su aplicación.

Por último, algunos historiadores se refieren al cambio de percepción de la niñez que se produjo con el movimiento del romanticismo, del que surgió la noción de que los niños tenían derechos y que incumbía al Estado defender a las personas que no pueden defenderse. Lo que se hizo valer por primera vez a principios del siglo XIX es que los niños tenían derecho a no trabajar.

De hecho, ninguna explicación basta por sí sola. Cada uno de esos factores desempeñó una función importante en esa disminución histórica del trabajo infantil, pero en general actuaron de forma concertada. El crecimiento económico no habría sido suficiente, mientras que las medidas directas más centradas en la lucha contra el trabajo infantil tampoco habrían logrado buenos resultados sin él.

Fuente: H. Cunningham: *Child labour and industrialization, Working Conditions and Environment Department Working Paper No. 1* (Ginebra, OIT, 1995).

La sociedad con un punto de equilibrio con una elevada proporción de trabajo infantil

92. Los niveles elevados de trabajo infantil pueden *autorreforzarse*. Por ejemplo, en una situación de pobreza generalizada, el trabajo infantil forma parte de la estrategia de supervivencia de las familias pobres. A su vez, ello provoca un aumento del número de trabajadores, que entraña a su vez un descenso de los salarios que convence aún más a las familias de que sus hijos deberían trabajar en vez de asistir a la escuela. El valor económico atribuido a los niños contribuye a mantener un índice de fertilidad alto, lo que también conlleva un aumento de la oferta de mano de obra. El trabajo infantil generalizado tampoco incentiva a los empleadores a invertir en nuevas tecnologías. Además, en una sociedad en la que el trabajo infantil es la norma, la demanda de educación será escasa, y será difícil aplicar leyes sobre la edad mínima y la educación obligatoria. Por último, a medida que los niños que trabajan se hagan adultos, cada vez será más probable que ellos, a su vez, manden a sus hijos a trabajar en vez de a la escuela. Por tanto, en una sociedad marcada por un punto de equilibrio de trabajo infantil elevado, familias y sociedades enteras pueden verse atrapadas en un círculo vicioso de pobreza.

Hacia una sociedad con un punto de equilibrio con una baja proporción de trabajo infantil

93. Sin embargo, se puede alcanzar un nuevo equilibrio en el que las fuerzas favorables a la eliminación del trabajo infantil se combinen en un círculo virtuoso que también se autorrefuerce. Imaginemos una sociedad con un punto de equilibrio de trabajo infantil elevado, como la que se describía antes. Ahora, supongamos, por ejemplo, que se prohíbe el trabajo infantil y que se obliga a cumplir esa prohibición. Supongamos que la educación hasta el comienzo de la enseñanza secundaria (hasta los 14 años) se hace obligatoria, que se obliga a respetar esa disposición y que el aumento de la calidad haga atractiva la educación para los niños pobres y sus familias, logrando así un aumento de la demanda de educación. De ese modo se reduciría la oferta de niños en el mercado de trabajo. Los empleadores que recurrían al trabajo infantil buscarán adultos para cubrir ese vacío. Las empresas que solían emplear a niños quizá tengan que invertir en nuevas tecnologías, lo que reduciría aún más la demanda de trabajo infantil. Los salarios de los trabajadores adultos y los ingresos de los hogares aumentarán. Al ganar lo suficiente para vivir,

los padres invertirán en el futuro y enviarán a sus hijos a la escuela, con lo que disminuirá aún más la oferta de trabajo infantil. En ese nuevo contexto, las familias que envíen a sus hijos al trabajo en vez de a la escuela se enfrentarán a la desaprobación social. El derecho de los niños a *no* trabajar será la norma social. Así pues, habrá pocos niños que trabajen. La sociedad habrá alcanzado un nuevo equilibrio, y el bajo nivel de trabajo infantil se autorreforzará. Además, cuando se logra un nuevo equilibrio, la situación se estabiliza. Se trata de un único esfuerzo⁴⁶.

94. ¿Hay algún mecanismo que permita que una sociedad pase de una situación de trabajo infantil a otra? El análisis ha puesto de manifiesto que las intervenciones deben llevarse a cabo en distintos planos – económico, social y cultural – y que éstos se enriquecen mutuamente. Como resultado de esa interacción estratégica, el total es mayor que la suma de las partes. Por ejemplo, en los Estados Unidos el trabajo infantil siguió muy extendido hasta 1900. Sin embargo, tan pronto empezó a disminuir gracias a los esfuerzos de los defensores de la causa y la expansión de la educación, el descenso fue extremadamente rápido. Para 1930, el trabajo infantil casi había desaparecido⁴⁷.

95. Los datos de experiencias anteriores parecen indicar que el umbral crítico para la eliminación del trabajo infantil se produce cuando la tasa de participación de ese sector se sitúa entre el 10 y el 20 por ciento, ya que, en ese caso, es mucho más fácil poner en práctica la educación obligatoria⁴⁸.

Un llamamiento a la cautela

96. Es preciso ser prudentes. El traspaso del umbral crítico no es automático, sino que exige una cuidadosa adopción de medidas en diversos frentes. Hay que seguir avanzando en el camino hacia la abolición efectiva del trabajo infantil. Por ejemplo, el crecimiento económico y la expansión de la educación pueden dar lugar a una reducción general del trabajo infantil, pero no bastan para abordar muchas de las peores formas de trabajo infantil. Los grupos socialmente excluidos, como los gitanos de Europa Central y Oriental⁴⁹, pueden quedar al margen de esas intervenciones generales. En esas ocasiones es fundamental adoptar un enfoque de derechos al abordar el trabajo infantil mediante intervenciones con objetivos concretos, incluida la legislación y el control de la aplicación.

97. Muchos países necesitarán asistencia. Sin embargo, es importante reconocer que en la actualidad los países en desarrollo tienen muchas ventajas de las que no disfrutaban las primeras naciones industriales de hace un siglo, entre las que cabe destacar un entorno realmente propicio que apoya los derechos de los niños y los conocimientos prácticos acumulados. La función de la OIT es conseguir que la abolición del trabajo infantil sea una prioridad a escala nacional e internacional y, a continuación, trabajar con sus socios para que la gente pobre pueda invertir en su futuro y proteger sus derechos. En ese punto es donde reviste importancia el marco conceptual y de política de la OIT.

46. Sólo se trata de un ejemplo, y no del desarrollo de un modelo exhaustivo de estos circuitos de eliminación del trabajo infantil que se reproducen de manera autónoma. Véase también Wood, *op. cit.*, en relación con la ruptura del «trato faustiano» de la seguridad de las personas a cargo.

47. Basu, *op. cit.*, pág. 91.

48. Véase Weiner, *op. cit.*, pág. 191.

49. Véase PNUD: *Avoiding the dependency trap: The Roma in Central and Eastern Europe* (2003).

Principios y conceptos rectores

98. Uno de los principales objetivos que se fijaron para la Organización Internacional del Trabajo cuando se fundó en 1919 fue la abolición del trabajo infantil. Desde una perspectiva histórica, el principal instrumento de la OIT para alcanzar el objetivo de la abolición efectiva del trabajo infantil ha sido la adopción y la supervisión de normas del trabajo en las que se aborda el concepto de edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Además, desde 1919⁵⁰, el principio de que las normas relativas a la edad mínima deberían ir asociadas a la escolarización ha formado parte de la tradición normativa de la OIT en esa esfera. En el Convenio núm. 138 se establece que la edad mínima de admisión al empleo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar.

Un marco político de amplio alcance

99. Los elementos básicos del marco político orientador de las actividades de la OIT de lucha contra el trabajo infantil se establecieron hace una generación. Desde el decenio de 1970, con la adopción del primer convenio (núm. 138) sobre el trabajo infantil que cubría todos los sectores económicos⁵¹, la OIT empezó a formular los principios de un enfoque comprensivo para la eliminación del trabajo infantil que subrayaba la necesidad de adoptar diversas medidas: aplicar las normas pertinentes de la OIT, mejorar la inspección del trabajo, introducir la educación obligatoria, llevar a cabo campañas de sensibilización públicas, fomentar la solidaridad y la cooperación internacionales con los países en desarrollo y realizar esfuerzos para establecer un sistema internacional de comercio más justo.

100. Otras declaraciones conceptuales y de política formuladas a principios del decenio de 1980⁵² reforzaron el principio de que el trabajo infantil tenía que examinarse en el contexto general de las políticas socioeconómicas, en particular las políticas macroeconómicas y los programas de empleo, la igualdad de género y la expansión de la educación. Además, las

actividades prioritarias a escala nacional e internacional deberían 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.

Un consenso mundial creciente

101. En los últimos años se han perfeccionado los conceptos básicos y el enfoque para responder a la evolución de la situación en el decenio de 1990. En primer lugar, la adopción por las Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 ha fomentado la consideración del trabajo infantil como una cuestión de derechos humanos y de desarrollo. En particular, la Convención ha influido en el enfoque del trabajo infantil adoptado por el UNICEF y muchas ONG, que han tendido a guiarse por el principio del «interés superior» contenido en la Convención. A su vez, ello dio lugar a la adopción de un enfoque más centrado en los niños en algunas partes de la comunidad de ONG que ponían en duda la utilidad de leyes generales sobre la edad mínima y tenían una opinión más positiva del trabajo infantil. A ello se sumó una cierta urgencia de promover el empoderamiento de los niños, por ejemplo mediante movimientos de niños trabajadores.

102. La adopción por la OIT diez años después del Convenio núm. 182 consolidó el consenso que existía a escala mundial en torno a la eliminación del trabajo infantil⁵³. Este instrumento estableció los objetivos más concretos que tanto se necesitaban, sin abandonar el objetivo general expresado en el Convenio núm. 138 de la abolición efectiva del trabajo infantil. Además, el concepto de las peores formas contribuye a fijar prioridades y puede servir como punto de partida para abordar el problema principal del trabajo infantil. El concepto también ayuda a prestar atención al impacto del trabajo en los niños y al tipo de trabajo que realizan.

50. Véase Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5).

51. Véase la Resolución sobre el Año Internacional del Niño y la eliminación progresiva del trabajo de los niños y las medidas de transición, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 65.ª reunión, junio de 1979. Véase también OIT: *Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 69.ª reunión, Ginebra, junio de 1983.

52. Véase *Memoria del Director General*, op. cit. Véase también CIOSL: *Romper el muro del silencio: cómo combatir el trabajo infantil* (Bruselas), 1985.

53. La OIT había formulado los principios contenidos en el Convenio núm. 182 en los decenios de 1970 y 1980, y los había recogido en una resolución adoptada en 1996 (la Resolución sobre la eliminación del trabajo infantil).

Tipos de trabajo infantil prohibidos en el derecho internacional

103. En conjunto, los Convenios núms. 138 y 182 establecen los límites de los tipos de trabajo que se consideran inaceptables con arreglo a las normas internacionales. Para la comunidad internacional, la expresión «trabajo infantil» no engloba todo el trabajo realizado por niños menores de 18 años. La opinión consensuada es que el trabajo que entra dentro de los límites establecidos por la ley, que no afecte a la salud ni al desarrollo personal del niño y que tampoco interfiera en su escolarización puede considerarse una experiencia positiva⁵⁴.

104. El trabajo infantil prohibido en el derecho internacional queda comprendido en tres categorías, a saber:

- Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, que internacionalmente se definen como esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, prostitución y pornografía, y actividades ilícitas.
- Un trabajo realizado por un niño que no alcanza la edad mínima especificada para el tipo de trabajo de que se trate (según determine la legislación nacional, de acuerdo con normas internacionalmente aceptadas), y que, por consiguiente, impida probablemente la educación y el pleno desarrollo del niño.
- Un trabajo que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza, y que se denomina «trabajo peligroso»⁵⁵.

105. En virtud de la Declaración, la abolición efectiva del trabajo infantil se convirtió en un objetivo compartido de la comunidad internacional. También es un objetivo de toda la Organización.

Un mayor conocimiento de las causas del trabajo infantil

106. La mejora del conocimiento sobre el concepto del trabajo infantil ha ido aparejada de un mejor enten-

dimiento de la problemática y sus causas. En el Informe global de 2002 se indicaba que la gran mayoría (70 por ciento) de los niños que trabajan se dedica al sector agrícola y que en la economía informal es donde se concentra casi todo el trabajo infantil en todos los sectores económicos⁵⁶. Además, el género desempeña una función importante al determinar los distintos tipos de trabajo que realizan las niñas y los niños. Por ejemplo, en el trabajo doméstico hay una mayor presencia de niñas, mientras que en las minas y canteras la presencia de niños es muy superior. La situación se agrava cuando, como sucede con el trabajo doméstico en muchos países, el tipo de trabajo de que se trate no está reglamentado en un gran número de países.

107. Nuestro conocimiento de las causas del trabajo infantil también ha mejorado a medida que se han planteado distintas perspectivas académicas para abordar el problema. La consideración del trabajo infantil como un producto de las fuerzas del mercado – la oferta y la demanda – ha sido un enfoque provechoso, que toma en cuenta el comportamiento tanto de los empleadores como de los hogares. La pobreza y las crisis económicas desempeñan sin duda una función importante, si no un papel clave, para determinar el mercado de trabajo infantil. A su vez, este último contribuye a perpetuar la pobreza. Por ejemplo, algunas conclusiones empíricas extraídas recientemente por el Banco Mundial en relación con el Brasil ponen de manifiesto que un acceso temprano a la fuerza de trabajo reduce las ganancias a lo largo de la vida entre un 13 y un 20 por ciento aproximadamente, lo que aumenta en gran medida la probabilidad de terminar sumido en la pobreza⁵⁷.

108. Sin embargo, la pobreza no basta para explicar el trabajo infantil, y desde luego no explica algunas de las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil. Es preciso adoptar una perspectiva de derechos humanos para entender mejor el problema, ya que se centra en la discriminación y la exclusión como factores que contribuyen al mismo. Los grupos más vulnerables en relación con el trabajo infantil suelen ser los que sufren discriminación y exclusión: las niñas, las minorías étnicas y los pueblos indígenas y tribales, las personas de clase baja o de una casta inferior, los discapacitados, las personas desplazadas y las que viven en zonas apartadas.

54. Unión Interparlamentaria/OIT: *Erradicar las peores formas de trabajo infantil: Guía para implementar el Convenio núm. 182 de la OIT*, Guía práctica para parlamentarios, número 3, 2002 (Ginebra, 2002), pág. 15.

55. OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, párrafo 26.

56. *Ibíd.*, párrafos 70 y 72.

57. Véase N. Ilahi, P. Orazem y G. Sedlacek: *How does working as a child affect wage, income and poverty as an adult?* Social Protection Discussion Paper Series, núm. 0514 (Washington, Banco Mundial, mayo de 2005), pág. 3.

Marcos estratégicos para orientar la respuesta

109. Un enfoque general y coherente del trabajo infantil debe, por tanto, aspirar a reducir la pobreza, ofrecer una educación de calidad y adoptar medidas de protección social, incluida la protección de los derechos de los trabajadores, para responder a la realidad multidimensional del trabajo infantil. A lo largo de los años, la OIT ha elaborado diversos instrumentos para ayudar a los Estados Miembros en sus esfuerzos de aplicación de los Convenios. El concepto de los programas de duración determinada se ha promovido desde 2001. Desde 2002, la OIT ha trabajado con los países a través del Marco Estratégico de Impacto del Programa (SPIF) como método para determinar los resultados esperados y la manera de conseguirlos. Esos instrumentos se examinarán con más detenimiento en la parte II del presente informe. Al mismo tiempo, el UNICEF ha

preparado un marco estratégico complementario en relación con el concepto de entorno de protección.

110. En 2002, el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la infancia aprobó un enfoque de integración que incorporaba el trabajo infantil al programa de desarrollo. Ello entrañaba la necesidad de establecer un nuevo objetivo para el movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil. En términos políticos, ello conllevaba la incorporación del trabajo infantil al programa de los ministerios de finanzas y de planificación, ya que, después de todo, el movimiento mundial tiene que convencer a los *gobiernos* de que actúen para acabar con el trabajo infantil. La eliminación del trabajo infantil está, pues, más relacionada con la adopción de una serie de decisiones políticas que con una labor tecnocrática. Además, la situación real cotidiana de inestabilidad y crisis obstaculiza los intentos de realizar progresos.

Las repercusiones de la inestabilidad

111. La gran mayoría de las personas pobres se enfrenta a un problema de inseguridad crónica. Este hecho no sólo es una de las causas del trabajo infantil: también condiciona las soluciones que se aportan. Las crisis, ya sean de origen natural o humano, son una característica cada vez más frecuente del contexto mundial en el que deben ejecutarse las actividades de erradicación del trabajo infantil. En particular, los conflictos y las crisis económicas (como la crisis financiera asiática que tuvo lugar entre 1997 y 1998 y los efectos de la transición a una economía de mercado en los Estados de la antigua Unión Soviética, donde la función del Estado se ha visto mermada) han provocado un aumento de algunas de las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, como el reclutamiento de niños en conflictos armados y la trata de niños para abastecer una industria internacional del sexo en expansión.

112. En los últimos años, los desastres naturales han afectado a varios países de la región de Asia y el Pacífico, sobre todo el maremoto y el consiguiente tsunami – el que más muertos ha causado de toda la historia documentada – que alcanzaron Indonesia, el sur de Tailandia, Sri Lanka, el sur de la India, Myanmar y Malasia y se saldaron con la muerte o la desaparición de más de 300.000 personas. Tras el desastre, la vulnerabilidad de todos los niños se multiplicó por cien. Separados de sus familias, las niñas y los niños tenían más posibilidades de ser secuestrados y corrían el riesgo general de quedar atrapados en el trabajo infantil como parte del mecanismo de subsistencia de las familias y las comunidades supervi-

vientes. Los medios de vida y las industrias como la pesca y el turismo también se vieron afectados, con lo que a la vulnerabilidad de las familias y los niños se sumó la consiguiente pérdida de ingresos.

113. La OIT respondió inmediatamente al tsunami. Por ejemplo, en la provincia de Aceh, en Indonesia, una de las zonas más afectadas, el IPEC puso en marcha una iniciativa conjunta con el Gobierno para restablecer los medios de vida y generar ingresos. Ello es fundamental para reducir la vulnerabilidad de los niños a la explotación. Un segundo componente, CHILD PROTECT, se centró en ampliar los programas de trabajo infantil, en particular los servicios de educación no institucionalizada, nutrición, salud y asesoramiento, el apoyo a las personas que corrían un mayor riesgo y la mejora de la formación profesional para los jóvenes de entre 15 y 17 años.

114. Los niños suelen ser los más perjudicados por las crisis – por todos los tipos de crisis – y corren un mayor riesgo de quedar atrapados en el trabajo infantil. En caso de conflicto y desorden civil, los mecanismos de protección de los niños fallan, por lo que los niños y las niñas quedan expuestos a la explotación, la violencia y los abusos. Esas tendencias se suman a la vulnerabilidad de los niños a algunas de las peores formas de trabajo infantil y dificultan los esfuerzos nacionales e internacionales para ofrecer soluciones.

115. El trágico terremoto que sacudió el Pakistán y otras partes de Asia Meridional el 8 de octubre de 2005 provocó que más de 4 millones de personas perdieran sus hogares, además de destrozar más de

Recuadro 1.4

Después del tsunami: protección para las personas vulnerables de Sri Lanka

Una de las prioridades fundamentales del plan de asistencia de la OIT al Gobierno era la protección de los grupos más vulnerables – las mujeres y los niños – que vivían en campamentos meses después de que se produjera el tsunami. En Daru Setha, en el distrito de Galle, al sur de Sri Lanka, se puso en marcha un programa de protección de los niños en colaboración con el Congreso Nacional de Trabajadores (NWC), un sindicato de Sri Lanka. La pérdida del apoyo de los padres o de la familia y las demoras en la reapertura de las escuelas hicieron que los niños sufrieran un mayor riesgo de explotación. Tras el tsunami, que dejó al 70 por ciento de la comunidad pesquera sin medios de subsistencia, el sindicato estableció un grupo de supervisión para identificar casos de trabajo infantil. El sindicato registró un aumento de la demanda de trabajo infantil. Sin embargo, con la ayuda del IPEC, se creó un programa de educación en colaboración con un centro de formación profesional para la recuperación de los medios de vida.

Fuente: OIT: *Working out of disaster: Improving employment and livelihood in countries affected by the tsunami* (Bangkok, 2005), págs. 44-47.

1,1 millones de trabajos y medios de subsistencia. Como parte de su respuesta, la OIT identificó la prevención del trabajo peligroso y la trata de niños de entre 5 y 14 años, en particular mediante la educación, entre las esferas de asistencia inmediata en el marco de las actividades generales de ayuda y recuperación de las Naciones Unidas.

116. En Nepal, la colaboración con los sindicatos continúa mediante el proyecto internacional de sin-

dicatos de la OIT sobre el trabajo infantil, a pesar de la difícil situación política y militar. Se han mantenido canales de comunicación con la Federación General de Sindicatos Nepaleses (GEFONT), a través de la elaboración de sitios web conjuntos y la creación de un programa de radio emitido desde la capital que relaciona la cuestión del trabajo infantil con los derechos sindicales y los derechos humanos en general.





PARTE II

La acción de la OIT contra el trabajo infantil

La acción de la OIT contra el trabajo infantil desde 2002: avances y reflexiones

117. En esta sección del informe se reflexiona sobre los progresos realizados en el marco del programa de acción de 2002¹. En 2002 se determinaron cambios importantes en la estrategia futura del IPEC para erradicar el trabajo infantil. En especial, la intención era encaminarse hacia una asistencia que se ajustara más a las necesidades de los Estados Miembros, centrándose más en prestar asistencia técnica y en materia de políticas, y favorecer la apropiación nacional². Al repasar los acontecimientos de los últimos cuatro años, se hace referencia, cuando procede, a la evaluación independiente del Programa Infocus sobre el Trabajo Infantil realizada en 2004³.

Fortalecimiento del IPEC

118. El IPEC se creó con objeto de potenciar la respuesta de la OIT en relación con su meta fundamental de erradicar el trabajo infantil, y ha ido creciendo y desarrollándose a ritmo acelerado. El momento crucial se produjo en 2000 cuando el apoyo financiero de los Estados Unidos dio un impulso fenomenal al Programa. El IPEC realiza ahora actividades en 86 países, de los cuales 60 han firmado un Memorando de Entendimiento con la OIT. Como consecuencia de ello, la parte correspondiente al IPEC

en el programa de cooperación técnica de la OIT ha aumentado enormemente en los últimos años, pasando del 11,5 por ciento en 1998 al 28,9 por ciento en 2001 y al 38,7 por ciento en 2004, convirtiéndole en el mayor programa de la OIT de este tipo. El apoyo de los donantes se ha mantenido firme; un total de 30 donantes financian el Programa. Durante su vida útil, el Programa ha gestionado cerca de 350 millones de dólares de los Estados Unidos con unos gastos anuales que giran en torno a los 55-60 millones de dólares. Desde 2002, los proyectos y programas del IPEC han beneficiado a unos 5 millones de niños.

Sensibilización

119. En la evaluación del IPEC se concluía que las actividades de sensibilización basadas en el conocimiento han permitido informar mejor a los socios mundiales, sensibilizar la opinión pública y movilizar a las partes interesadas contra el trabajo infantil, y que la acción de los medios de comunicación y las campañas realizadas han sido eficaces y oportunas⁴. Entre los datos citados se incluía el ritmo de las ratificaciones y la inclusión de referencias al trabajo infantil y a los convenios fundamentales en las declaraciones y documentos de política internacionales.

1. Véase OIT: *Un futuro sin trabajo infantil*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I(B), Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, y documento del Consejo de Administración GB.285/TC/5, Ginebra, noviembre de 2002.
2. Documento GB.285/TC/5, *op. cit.*, párrafos 13 a 15.
3. OIT: *Evaluation of the InFocus Programme on the Elimination of Child Labour* (Ginebra, 2004). Véase asimismo el documento presentado al Consejo de Administración GB.291/PFA/11, 291.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2004.
4. *Ibid.*, págs. 37-38.

SCREAM Alto al trabajo infantil

120. El proyecto SCREAM Alto al trabajo infantil (Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación), iniciado en junio de 2002, es una iniciativa sobre educación y movilización social al nivel de la comunidad que ha extendido los socios del IPEC para incluir a nuevos socios menos convencionales como las escuelas, las agrupaciones artísticas y los grupos juveniles de los países desarrollados y en desarrollo. El objetivo de SCREAM es ayudar a los educadores a hacer comprender y sensibilizar a los jóvenes respecto del trabajo infantil. A través del proyecto se ha elaborado un paquete de materiales educativos compuesto por 14 módulos disponibles en siete idiomas.

121. En diciembre de 2004, la OIT y la Organización Mundial del Movimiento Scout (OMMS) acordaron colaborar para fomentar la participación de los niños y la apropiación de los jóvenes en los esfuerzos globales por erradicar el trabajo infantil. El objetivo es movilizar a los 28 millones de miembros con que cuenta la OMMS para promover la participación de las niñas y niños, en especial en relación con el Día Mundial contra el Trabajo Infantil, recurriendo en primer lugar a los materiales con que cuenta SCREAM. En los Estados árabes, y dentro del movimiento *scout* árabe, la UNESCO también se ha asociado al programa SCREAM de formación de formadores. En febrero de 2005, y en el marco de las actividades de esta región, se celebró en El Cairo un Seminario Mundial sobre el movimiento *scout* y el trabajo infantil.

Día Mundial contra el Trabajo Infantil

122. El Día Mundial contra el Trabajo Infantil, que se celebró por primera vez el 12 de junio de 2002, ha sido otra herramienta de sensibilización importante. Cada día mundial ha retomado un aspecto particular de las peores formas de trabajo infantil. En 2002 el tema fue la trata de niñas y niños. El día mundial de 2004 se centró en el tema del trabajo infantil doméstico, sobre la base del informe del IPEC relativo a ese tema⁵. Se llevaron a cabo actividades en torno a este tema en 56 países.

123. El Día Mundial contra el Trabajo Infantil de 2005 abrió nuevos caminos al promover un acuerdo tripartito en un sector: las minas y canteras. En dicho sector las organizaciones de empleadores y los

sindicatos tomaron la iniciativa demostrando así su potencial estratégico en lo que atañe a los esfuerzos encaminados a luchar contra el trabajo infantil y el valor de la estructura tripartita de la OIT. Los trabajadores (Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias diversas—ICEM), los empleadores (Consejo Internacional de Minería y Metales—ICMM) y los gobiernos se unieron a la OIT para pedir la erradicación del trabajo infantil en las minas y canteras pequeñas en un plazo de cinco a diez años. Puesto que se calcula que hay 1 millón de niños en el sector, se trata de un plazo realista. La nueva iniciativa se inició con un «llamado a la acción» para que las pequeñas empresas familiares del sector informal sean económica y medioambientalmente sostenibles sin tener que recurrir al trabajo infantil. Las delegaciones tripartitas de 15 países⁶ firmaron acuerdos en los que se comprometían a adoptar un enfoque con plazos determinados, que se presentaron a la OIT el 10 de junio de 2005.

124. El día mundial ha recibido el apoyo de «la Iniciativa de colaboración 12-12», que tiene por objeto fomentar el compromiso, la motivación y los conocimientos técnicos de los interlocutores de la OIT, así como la participación de los jóvenes a través de una serie de actividades conjuntas con miras a la celebración del día mundial. La Iniciativa procura reforzar la colaboración entre organismos mediante el establecimiento de relaciones de trabajo con los medios de comunicación y las instituciones académicas.

125. La campaña de la OIT Tarjeta Roja al Trabajo Infantil iniciada en la Copa Africana de Naciones en 2002 continuó con acontecimientos deportivos en España, Uruguay, Estados Unidos y Nigeria. La campaña se trasladó después a los medios de transporte públicos y ha recibido el apoyo de una serie de celebridades y dirigentes mundiales. Asimismo, la campaña ha proporcionado el contexto para colaborar con la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) desde 1996 con objeto de eliminar el trabajo infantil de la cadena de suministro de la fabricación de balones de fútbol.

126. En esta área, la evaluación del IPEC planteó la preocupación más general de que el Programa pudiera estar dispersando sus esfuerzos por querer integrar a un mayor número de socios, y en ella se recomendaba de forma específica que el IPEC examinara su enfoque sobre la sensibilización para ajustarlo al nuevo énfasis de prestar asistencia técnica en materia de políticas y las peores formas de trabajo infantil⁷.

5. IPEC: *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil y doméstico y cómo intervenir* (Ginebra, OIT, 2004).

6. Brasil, Burkina Faso, Colombia, Côte d'Ivoire, Ecuador, Filipinas, Ghana, Malí, Mongolia, Nicaragua, Pakistán, Perú, Senegal, República Unida de Tanzania y Togo.

7. OIT, *Evaluation*, op. cit., pág. 137.

Recuadro 2.1 Historias de esperanza

Perú: el accidente que cambió la vida de Braulio

Como otros muchos niños de La Rinconada, Braulio, de 14 años, había trabajado en la mina desde que era muy joven, transportando cargas pesadas de minerales y trabajando de quimbalatero, es decir, de picador de piedras. Cuenta que cuando tenía 13 años, un día no se sintió bien, estaba muy cansado y se cayó varias veces mientras trabajaba. A la salida de la mina su carreta se volcó y se le cayó todo el mineral. El capataz, al verlo, le golpeó con fuerza.

Braulio había oído hablar del proyecto del IPEC en las minas de La Rinconada, que se había dado a conocer en la comunidad a través de su organización asociada: CARE International. «Oí hablar del proyecto en la radio y decidí ponerme en contacto con ellos. Vinieron a la mina y hablaron con el capataz, que fue sancionado. Después de eso trabajé en la mina un mes más cuidando el almacén del dueño.»

El proyecto del IPEC en La Rinconada trata de reforzar y extender los servicios de salud, educación, nutrición, entre otros, así como de mejorar las condiciones de trabajo de los mineros adultos. El aumento de la sensibilización es también una prioridad. Cuando Braulio, sus hermanos y su padre comenzaron a asistir a las reuniones organizadas por el proyecto, «comprendimos que el trabajo no era bueno para nosotros. Yo tenía dolores, a veces no comíamos bien, y era difícil ir a la escuela y estudiar. Ahora tenemos una situación mejor, estamos más informados y queremos avanzar y progresar».

El padre de Braulio comprende ahora lo importante que es ofrecer un futuro mejor a sus hijos. «Mi padre estaba muy agradecido y les dijo que a partir de entonces sólo él trabajaría, mientras nosotros iríamos a la escuela.» Más de 2.500 niños se han beneficiado del proyecto IPEC/CARE, que está trabajando para eliminar de forma progresiva el trabajo infantil en las minas artesanales. La comunidad local apoya esta labor y ha aumentado su vigilancia sobre el trabajo infantil para conseguir que otros niños no tengan que vivir la experiencia de Braulio en las minas.

Indonesia: la historia de Thao, trabajadora doméstica

Thao (nombre ficticio) comenzó a trabajar en el servicio doméstico cuando tenía 11 años. Tras la muerte de su padre, se fue a Yakarta con su madre para buscar un empleo de trabajadora doméstica. Muy pronto encontró un empleador en el suburbio Bekasi de la ciudad. Aunque al principio la trataban bien, cuando su empleadora tuvo un hijo, empezó a ser extremadamente dura con Thao. Thao fue objeto de acosos y abusos verbales constantes. Llevaba un año y medio sin que le pagasen cuando descubrió el centro de trabajadores infantiles domésticos administrado por la YKAI (Fundación para el bienestar de los niños en Indonesia).

La YKAI está colaborando con el IPEC para prevenir y eliminar el trabajo infantil doméstico. El centro, llamado Sanggar Puri, ofrece formación educativa y profesional no oficial. Los trabajadores sociales adscritos al centro visitan con regularidad los hogares de las comunidades locales para comprobar si hay niños trabajando en el servicio doméstico y negociar con los empleadores (generalmente la mujer de la casa) para que den a las niñas y los niños tiempo libre para visitar el centro y beneficiarse de los cursos educativos y de formación que allí se imparten. Los trabajadores sociales tratan de retirar a los niños del servicio doméstico. Para ello, hay que negociar con los empleadores y los padres. Las becas de la YKAI animan a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, aunque estas iniciativas no siempre tengan éxito.

Thao es una de las niñas que se ha beneficiado del proyecto. Dejó el servicio doméstico hace dos años y actualmente estudia en una escuela secundaria. Aunque ahora vive sola con su hermana menor y financieramente tiene dificultades, Thao quiere seguir estudiando. «No quiero volver a ser una trabajadora doméstica infantil, prefiero vivir sola con mi hermana a vivir con mi empleadora en Yakarta.»

Fuente: IPEC.

Investigación y base de conocimientos

Fortalecimiento de la base de conocimientos

127. Ha aumentado el énfasis por mejorar la base de conocimientos y así reforzar la función de la OIT como un centro internacional sobre trabajo infantil.

Los conocimientos generados gracias a las labores de investigación, la recopilación de datos y la evaluación de las actividades en el terreno han contribuido a las labores en curso del Programa. Desde 2002, la investigación y los conocimientos sobre el trabajo infantil han aumentado considerablemente gracias a una serie de proyectos de investigación organizados por la OIT. Se han obtenido avances en tres frentes.

En el primero, las encuestas sobre trabajo infantil realizadas por la OIT en el marco del Programa de Información Estadística y Seguimiento en materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) ha seguido ampliándose, lo que desde 1998 ha permitido apoyar a más de 50 países. En el segundo, se realizaron investigaciones sobre una serie de temas clave relacionados con la educación, la salud, el VIH/SIDA, el género, los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil, el trabajo en condiciones de servidumbre y la demanda de trabajo infantil. Además, en 2005 se concluyó un estudio sobre el movimiento mundial contra el trabajo infantil. En el tercer frente, la OIT ha seguido patrocinando y participando activamente en el proyecto interagencial sobre investigación en materia de trabajo infantil denominado Comprender el trabajo de los niños (Understanding Children's Work – UCW)⁸.

Encuestas

128. A principios de 2003 el IPEC creó un Comité Consultivo Externo sobre Estadísticas en materia de Trabajo Infantil (SEAC) con objeto de seguir mejorando sus métodos de encuesta y sus servicios a los investigadores y responsables de la formulación de políticas en materia de trabajo infantil en todo el mundo. A fin de seguir aumentando la sostenibilidad de las encuestas sobre el trabajo infantil, el SIMPOC intensificó sus actividades de fortalecimiento de capacidad, en especial mediante la publicación de cuatro manuales estadísticos en 2004 y 2005⁹. En una evaluación independiente del SIMPOC realizada en julio de 2003 se valoraba positivamente el gran número de encuestas nacionales sobre trabajo infantil, de estudios de referencia y de evaluaciones rápidas llevadas a cabo. En dicha evaluación se señalaba que el SIMPOC había conseguido fortalecer las capacidades nacionales en el campo de la recopilación de datos y que su labor había tenido efectos indirectos en el aumento de la sensibilización y la formulación de políticas y de programas.

129. Otra línea de trabajo importante busca lograr una norma estadística para la medición del trabajo infantil aceptada internacionalmente. En la 17.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del

Trabajo (CIET), celebrada en Ginebra en 2003, se pidió unánimemente que se incluyese un punto sobre trabajo infantil en el orden del día de la 18.ª CIET, que está previsto se reúna en 2008. Las labores preparatorias de la CIET han adoptado la forma de un proyecto del SIMPOC y plantean cuestiones importantes sobre definición estadística en relación con: a) los límites de las actividades no económicas que quedan comprendidas en el ámbito del trabajo decente, en especial las tareas domésticas; b) la precisión de los umbrales para diferenciar el trabajo ligero del trabajo infantil por abolir; c) la determinación de indicadores apropiados para el trabajo peligroso, y d) el desarrollo de herramientas de medición para la evaluación nacional de las peores formas de trabajo infantil. La 18.ª CIET ofrece la posibilidad de lograr avances importantísimos en materia de coherencia y sostenibilidad en la recopilación de estadísticas mundiales sobre el trabajo infantil.

Proyectos de investigación

130. Las labores de investigación siguió consolidándose gracias a la puesta en marcha en 2002-2005 de diversos proyectos, en particular los relacionados con actividades no económicas, educación, salud, trabajo en condiciones de servidumbre y la demanda de trabajo infantil. El estudio sobre los costos y beneficios se recoge con mayor detalle en el recuadro 2.2.

Medición de las actividades no económicas de los niños y niñas

131. Un estudio sobre las actividades no económicas de los niños forma parte de un esfuerzo de investigación más amplio del IPEC destinado a lograr un consenso aceptable a nivel internacional sobre un criterio estadístico para medir el trabajo infantil. Dicho estudio examina el efecto de la actividad de los niños y niñas fuera del mercado, especialmente las tareas domésticas, en la asistencia a la escuela y en la salud, con objeto de definir un límite en las horas trabajadas por encima del cual las actividades no económicas realizadas por podrían considerarse como «trabajo infantil» para fines estadísticos.

8. La publicación de un libro de texto para estudiantes universitarios y una bibliografía fueron algunas de las inversiones importantes realizadas en apoyo de la investigación futura sobre el trabajo infantil. IPEC: *Trabajo infantil. Un manual para estudiantes* (Ginebra, OIT, 2004), y *Annotated bibliography on child labour* (Ginebra, OIT, 2003).

9. Véase, por ejemplo, OIT: *Estadísticas del trabajo infantil. Manual sobre las metodologías para la recolección de datos a través de encuestas* (Ginebra, 2004), y OIT/UNICEF: *Manual de metodología de evaluación rápida sobre trabajo infantil* (Ginebra, 2005).

Recuadro 2.2 Costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil

Durante el período que se examina, uno de los resultados más importantes de las labores de investigación fue una publicación del IPEC (principios de 2004) sobre los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil. El estudio no se extiende sobre la conveniencia de erradicar el trabajo infantil, puesto que ese compromiso ya existe y se basa en los derechos humanos, sino que aclara las cargas financieras que implica esta tarea y los efectos económicos que pueden esperarse.

El estudio estima que la eliminación del trabajo infantil y su sustitución por la educación universal traerá beneficios económicos enormes. Entre 2001 y 2020, el costo total estimado a nivel mundial es de 760.000 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que los beneficios acumulados durante ese período ascenderían a 5,106 billones de dólares; por lo tanto, los beneficios exceden los costos en una proporción de 6,7 a 1. Esto significa una tasa de rentabilidad interna del 43,8 por ciento.

Todas las regiones lograrían beneficios muy importantes, aunque unas se beneficiarían más que otras. África del Norte y Oriente Medio tendrían los beneficios relativos a los costos más altos (8,4 a 1), mientras que África Subsahariana tendría los más bajos (5,2 a 1). En Asia la proporción es de 7,2 a 1; en los países en transición es de 5,9 a 1, y en América Latina de 5,3 a 1.

El estudio revela el carácter económico de la eliminación del trabajo infantil como inversión generacional, un compromiso sostenido para con nuestros niños que cosecharán los beneficios cuando sean adultos. Aproximadamente durante un decenio y medio de ejecución del programa, el costo económico excedería los beneficios. Luego, los flujos netos serían extremadamente positivos después de 2020, ya que en ese momento no habrá costos sino únicamente beneficios derivados de una mejor educación y salud. Por lo tanto, de forma global, los beneficios, aunque retardados, recuperarían ampliamente los costos.

Ahora bien, es necesario situar estos resultados en contexto. En términos de financiación, la inversión promedio anual que se necesita para erradicar el trabajo infantil es extremadamente baja en comparación con la financiación del servicio de la deuda o los gastos militares. Por ejemplo, durante el primer decenio del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, el costo promedio anual de 55.000 millones de dólares representaba solamente el 11 por ciento de los 493.000 millones de dólares del gasto militar mundial, o el 5,5 por ciento del billón de dólares en concepto de servicio de la deuda. Durante el segundo decenio, el promedio de 136.000 millones de dólares equivale al 28 por ciento del gasto militar anual y al 14 por ciento del servicio de la deuda.

Aunque este estudio se enmarca dentro de la tradición económica del Banco Mundial y de otros organismos internacionales sobre la importancia que reviste para el desarrollo la constitución de capital humano, hay que destacar que algunos de los beneficios más importantes, como la inversión en educación, no se pueden medir en términos monetarios; hay que medir esos beneficios en términos de desarrollo personal y aumento de las posibilidades de elección. Demostrar que la eliminación del trabajo infantil es una inversión de gran rendimiento a nivel mundial añade impulso a los esfuerzos de sensibilización del movimiento mundial.

Fuente: IPEC: *Investing in Every Child: An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labour* (Ginebra, OIT, 2004).

El impacto del trabajo de los niños en su asistencia y resultados escolares

132. Según las estimaciones globales sobre el trabajo infantil realizadas por la OIT en 2002, cerca de la mitad de los niños trabajadores están matriculados en la escuela. Por lo tanto, cabe preguntarse qué repercusiones tiene el trabajo en la asistencia a la escuela y en los beneficios de la educación. Hay razones para pensar que las horas de trabajo son un indicador importante para determinar la naturaleza del vínculo existente entre trabajo y escuela, pero cabe preguntarse cuál es el umbral. En un estudio del IPEC basado en datos recientes obtenidos en el Brasil, Kenya, Líbano, Sri Lanka y Turquía se indicaba que sí había ciertas

diferencias entre los niños que trabajan y los que no trabajan en cuanto al aporte escolar (por ejemplo, asistencia regular, tardanza o cansancio). Además, los niños que asisten al colegio están, en gran medida, protegidos contra los posibles efectos negativos del trabajo que no se considera de carácter peligroso, ya sean actividades económicas o tareas domésticas.

Impacto de las horas trabajadas en la salud y la seguridad de los niños

133. Poco se sabe del efecto que tiene las horas trabajadas en la salud y la seguridad de los niños. En un documento de trabajo del IPEC sobre tiempo de

trabajo y salud¹⁰ se examinaban los datos de una encuesta de hogares realizada en Bangladesh, Brasil y Camboya para comprender la relación existente entre el tiempo de trabajo, las condiciones de trabajo y la salud. Los datos mostraban que existe una importante relación causal: cada hora de trabajo semanal adicional aumenta la probabilidad de sufrir enfermedades o lesiones relacionadas con el trabajo. En el estudio también se apoyaba la opinión de que el sector en el que trabajan los niños también parece influir en la naturaleza de los riesgos para la salud.

Cuestiones de género y educación de las niñas

134. Tres estudios publicados en 2004 confirmaron los vínculos positivos existentes entre las oportunidades de trabajo decente de las madres y los padres y la educación de las niñas, incluidas la matriculación y asistencia a la escuela. También se comprobó que las actividades generadoras de ingresos para las mujeres y la provisión de estipendios escolares tenían un efecto positivo en la educación de las niñas. Además, se descubrió que el nivel educativo de las madres repercutía de forma significativa en el bienestar de los niños: un mejor nivel educativo de las mujeres no sólo reducía la posibilidad de que los niños trabajasen y aumentaba la matriculación escolar de las niñas, sino que también tenía efectos positivos en la salud de los niños, otra razón más para invertir en la educación de las niñas.

Trabajo infantil en condiciones de servidumbre

135. Un estudio en curso trata de obtener datos sobre diversos aspectos del trabajo infantil en condiciones de servidumbre en Ghana, Haití, Níger y Pakistán. En él se ha prestado especial atención al servicio doméstico y a la agricultura. El estudio se centra en los mecanismos, la vulnerabilidad, el impacto y los medios de escapar de la servidumbre.

La demanda de trabajo infantil

136. Las investigaciones sobre la demanda es relativamente escasa en comparación con las realizadas sobre la oferta de trabajo infantil. Si se pudieran determinar las ocupaciones específicas en las que el trabajo infantil es especialmente rentable, se podrían

concebir y realizar mejor las intervenciones orientadas específicamente a la demanda. Las labores de investigación llevadas a cabo por el IPEC respecto de dos ocupaciones en cada uno de los cuatro países seleccionados – India, Filipinas, Ghana y Uganda – recabaron datos preliminares sobre la relación existente entre los salarios y la productividad de los adultos y los niños. Los resultados de la investigación confirmaron las expectativas iniciales, es decir, que se puede decir con cierta autoridad que sí existen incentivos orientados a la demanda en ciertos mercados de trabajo infantil y que la investigación para mostrar esos efectos sería posible y esclarecedora.

Comprender el trabajo de los niños (UCW): iniciativa de investigación interagencial

137. La OIT ha contado para sus actividades de investigación con una ayuda considerable del proyecto UCW de investigación interagencial. Emprendido en 2000 para responder a uno de los temas clave de la Conferencia de Oslo¹¹ (cooperación interagencial), el UCW fue iniciado por la OIT, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial. En la actualidad el UCW tiene su base en el Centro de estudios internacionales para el desarrollo económico (CEIS) en la Universidad «Tor Vergata» de Roma.

138. En la primera fase del proyecto (2000-2003) se obtuvieron avances importantes en relación con los objetivos principales del UCW relativos al análisis, organización y presentación de información, la reducción de las brechas de conocimiento, el desarrollo de nuevas herramientas de investigación y el fortalecimiento de la capacidad nacional. Durante esta primera fase, fue todo un reto reunir a tres organismos con culturas, mandatos, estructuras y modalidades de funcionamiento tan diferentes en un marco de investigación común. Dicho esto, el UCW ha resultado ser clave para facilitar y desarrollar el programa de investigación con los organismos socios y dentro de una comunidad de investigación más amplia. Las discusiones técnicas mantenidas con el UNICEF y el Banco Mundial bajo los auspicios del UCW han tenido como resultado el desarrollo de un conjunto común de indicadores sobre trabajo infantil y una mayor normalización de los datos en este campo recopilados por los principales instrumentos de encuesta de los organismos. La investigación del UCW en colaboración con esos organismos también pro-

10. OIT: *The impact of working time on children's health* (documento no publicado, 2004).

11. Conferencia Internacional sobre el Trabajo Infantil, Oslo, 27-30 de octubre de 1997.

Recuadro 2.3
Contribución al estudio de las Naciones Unidas sobre violencia contra los niños

Existe un amplio consenso sobre el hecho de que no se tienen datos suficientes sobre la violencia que sufren los niños, razón por la cual en 2001 la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió al Secretario General que informase en 2006 sobre esta cuestión. El Secretario General ha solicitado al UNICEF que supervise un estudio en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El objeto del estudio es proporcionar una visión global pormenorizada de la violencia que sufren los niños y proponer recomendaciones claras. La OIT está contribuyendo al estudio de las Naciones Unidas con un capítulo referente a la violencia en el lugar de trabajo. La contribución de la OIT abarca cuestiones de definición, la situación de la violencia contra los niños en diferentes lugares de trabajo y contextos, las principales causas y consecuencias, y los marcos existentes para impedir y eliminar la violencia contra los niños en los lugares de trabajo, y presentará modelos de intervención y recomendaciones clave. Se espera finalizar el estudio en julio de 2006 y presentarlo a la Asamblea General en octubre del mismo año. También se publicará una versión para niños.

dujo cinco informes por país detallados (El Salvador, Guatemala, Marruecos, Nepal y Yemen), donde se proporcionan por primera vez una perspectiva interagencial común sobre el trabajo infantil y se fijan prioridades de políticas amplias para abordar esta cuestión. Todos estos documentos forman parte de una impresionante labor del UCW que incluye más de 50 publicaciones sobre temas importantes como la salud, la educación y la vulnerabilidad.

139. En la segunda fase del proyecto (2003 en adelante) esta labor se consolidó y se creó una base más sostenible al lograr incorporar el trabajo infantil dentro de los esfuerzos más amplios de los organismos con miras a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sirviendo como «brazo técnico» para la investigación sobre el tema. Un logro importante del proyecto fue la inclusión de indicadores del trabajo infantil en los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, ofreciendo una oportunidad importante para divulgar las estadísticas sobre trabajo infantil elaboradas por el proyecto.

*Red mundial de investigación
sobre el trabajo infantil*

140. A finales de 2002, la OIT estableció una red mundial de investigación sobre el trabajo infantil. En la red participan ahora más de 150 investigadores procedentes principalmente de países en desarrollo. El objeto de la red es facilitar y estimular la discusión y el intercambio de información sobre proyectos de investigación en curso, evaluación del impacto de

las intervenciones, cuestiones metodológicas, patrocinio y apoyo, y temas prioritarios para la investigación futura.

Avances en la cooperación técnica

141. En la actualidad el IPEC es el mayor programa de cooperación técnica de la OIT. En esta sección del informe se examinan el marco estratégico que guía la labor del IPEC a nivel nacional, los avances con respecto a los programas de duración determinada (PDD) como marco principal en el que se sustentan los esfuerzos de los países por erradicar las peores formas de trabajo infantil, el trabajo infantil en la agricultura y la minería, las acciones contra algunas de las peores formas de trabajo infantil, la evolución de la vigilancia del trabajo infantil y la manera en que el IPEC está desarrollando un sistema de gestión de los conocimientos.

*Marco Estratégico de Impacto de Programas
del IPEC (SPIF) y teoría del cambio*

142. La metodología del Marco Estratégico de Impacto de Programas del IPEC (SPIF), presentada en la parte I de este informe, guía la labor de cooperación técnica del IPEC y se ha transformado en una teoría del cambio que permite a los interlocutores analizar y planificar las intervenciones contra el trabajo infantil¹².

143. En su labor de apoyo a la acción en el ámbito nacional, el IPEC ha elaborado una teoría general del

12. Véase IPEC: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil. Hechos sobresalientes 2004* (Ginebra, OIT, febrero de 2005), págs. 69-74.

cambio que perfecciona y aplica los principios estratégicos a los que se hace referencia en la parte I del informe y que puede formar la base de un marco estratégico de programas de acción a nivel nacional. Habida cuenta de que las causas del trabajo infantil son múltiples, cualquier estrategia destinada a abordar el problema debe ser multidimensional. Según la teoría general del cambio, el IPEC trabaja siguiendo tres líneas de acción en sus programas: prevención, retiro y protección. Estas, a su vez, dan lugar a una reflexión respecto de las áreas de trabajo estratégicas sobre las que se debe incidir: el desarrollo de una base de conocimientos, el aumento de la sensibilización y la movilización social, el desarrollo de políticas y leyes, así como su ejecución. Otro elemento clave de la acción del IPEC consiste en ofrecer alternativas a través de mejoras en la educación y la formación, la sustitución de ingresos y las redes de seguridad social. Por último, otro elemento son las dos cuestiones transversales siguientes: la atención prioritaria que se da a las peores formas de trabajo infantil y la reflexión sobre las cuestiones de género.

144. Al trabajar con la teoría del cambio general en un país en particular se pueden señalar los elementos necesarios de la estrategia y elaborar un marco de PDD con objetivos claros y el impacto previsto, que puedan cuantificarse.

Programas de duración determinada

145. Cuando se redactó el primer Informe global sobre el trabajo infantil, el enfoque de los PDD se encontraba en su fase inicial, y se esperaba que el presente informe representase la oportunidad de examinar los progresos alcanzados. En el interín, se han extraído una serie de lecciones de la evaluación global del programa y del propio balance del IPEC.

Evolución del enfoque

146. En las declaraciones de política realizadas por la OIT en el decenio de 1980 ya se preveía la idea de un programa integral a gran escala contra el trabajo infantil de una duración determinada. El enfoque de los PDD recibió un impulso especial a raíz de la adopción del Convenio núm. 182, en el que se pedía la elaboración y adopción de programas de acción contra las peores formas de trabajo infantil que contasen con «medidas efectivas y en un plazo determinado», así como de su rápida ratificación por parte de los Estados

Miembros. El enfoque de los PDD se elaboró centrándose de forma prioritaria en las peores formas de trabajo infantil, aunque su objetivo sea crear el marco para eliminar progresivamente todas las formas de trabajo infantil a largo plazo.

147. Otras mejoras descritas a continuación tratan de conseguir que el enfoque de los PDD se convierta en un marco mucho más amplio que abarque específicamente determinados sectores y grupos destinatarios, así como diferentes modalidades de apoyo nacional.

Los primeros países que pusieron en marcha un PDD

148. El Salvador, Nepal y República Unida de Tanzania fueron los primeros países en poner en práctica PDD. La ejecución de los programas se inició en estos tres países a principios de 2002.

149. Otros tres países, Costa Rica, República Dominicana y Filipinas, elaboraron y comenzaron a ejecutar un PDD durante 2002-2003. A éstos se unieron otros ocho países en 2004, a saber: Bangladesh, Brasil, Ecuador, Indonesia, Pakistán, Senegal, Sudáfrica y Turquía. Camboya, Ghana, Kenya, Líbano y Madagascar forman el último grupo de países que ha adoptado el enfoque de los PDD y que comenzó a ejecutarlo entre finales de 2004 y principios de 2005. Otros países están actualmente elaborando programas similares.

Los PDD y los vínculos con otros marcos

150. El concepto de los PDD proporciona un marco favorable y de apoyo para ampliar las actividades contra el trabajo infantil a nivel nacional. Mediante la creación de un marco, integral dentro del que se pueden elaborar y aplicar medidas de prevención, retiro, rehabilitación y protección a gran escala, los PDD brindan a los países una serie de enfoques, herramientas y mecanismos para obtener resultados medibles y oportunos en la lucha contra las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, dentro de dicho marco, se pueden aprovechar al máximo las contribuciones de los programas en curso y al mismo tiempo concebir otras intervenciones para cubrir las carencias. Además, los PDD pueden facilitar la integración de las preocupaciones sobre el trabajo infantil en los programas de desarrollo económico y social existentes, incluyendo la reducción de la pobreza y la iniciativa Educación para Todos (EPT), siendo estos enfoques orgánicos para eliminar el problema¹³. No obstante,

13. Véase IPEC: *Time-Bound Programme: Manual for action planning* (Ginebra, OIT, 2003).

ha de dejarse claro que los proyectos del IPEC para apoyar los PDD tienen por finalidad complementar y no sustituir a los programas nacionales. La apropiación nacional es un principio clave.

Lecciones emergentes

151. Los proyectos de apoyo del IPEC todavía están en su fase inicial. En la actualidad, sólo cinco países han realizado una evaluación intermedia: República Unida de Tanzania (2003), Nepal, El Salvador, República Dominicana (todos en 2004) y Senegal (2005)¹⁴. De estas evaluaciones han surgido una serie de cuestiones que permitirán mejorar el enfoque de los PDD en el futuro. Estas lecciones se incluirán en la elaboración y ejecución de los programas de trabajo decente por país de la OIT (PTDP) a partir de 2006.

Necesidad de apoyo político efectivo

152. Aunque la rápida ratificación del Convenio núm. 182 pone de relieve el deseo de las autoridades nacionales de combatir las peores formas de trabajo infantil, en muchos países ese fuerte compromiso político todavía debe traducirse en una movilización efectiva de los ministerios, departamentos y órganos pertinentes del gobierno a nivel central y local.

153. Todavía queda mucho por hacer para sensibilizar a los funcionarios y dirigentes comunitarios sobre las cuestiones relativas al trabajo infantil, para señalar lo que debe hacer cada ministerio u organismo interesado, y para reunir los recursos necesarios para abordar el problema. La mayoría de los PDD consta de actividades de asesoría técnica y movilización social para obtener estos resultados, pero se trata de un reto colosal, especialmente cuando los recursos humanos y financieros son limitados, que es lo que ocurre en la mayoría de los países con graves problemas de trabajo infantil.

154. Es poco probable que en ministerios con recursos limitados para educación, empleo, desarrollo rural, aplicación de la ley, bienestar social, etcétera, el trabajo infantil no sea un tema destacado en la agenda, o que se no dispongan de incentivos para colaborar en su erradicación. Hay que encontrar la forma de que esos ministerios perciban y aborden el problema como parte de su trabajo habitual. El enfoque de los PDD se basa en el entendimiento de que para ganar la guerra contra el trabajo infantil los diferentes ministerios deben funcionar y coordinarse de

manera eficaz. No obstante, el logro de los objetivos sociales y económicos de esos ministerios, en muchos casos, también depende de los avances logrados en la eliminación del trabajo infantil, por lo que se produce un ciclo vicioso que no puede romperse a menos que se preste atención especial a las cuestiones específicas en relación con el trabajo infantil a que se enfrenta cada ministerio. Por ejemplo, es imprescindible que se mejore el acceso a una educación de calidad para reducir la incidencia del trabajo infantil, pero no podrá alcanzarse una educación básica universal a menos que se aborden adecuadamente los factores que hacen que los niños trabajen y, por lo tanto, no asistan a la escuela. Comprender estos vínculos debería traducirse en una acción efectiva por parte de cada ministerio implicado dentro de un marco coherente y de colaboración; ahora bien, para lograr esto tiene que haber incentivos.

Apropiación nacional y de las comunidades locales

155. La apropiación nacional es clave para el éxito de todo PDD. Por lo tanto, ha de ponerse especial hincapié en obtener la voluntad política del Estado, su compromiso y su capacidad para llevar a cabo acciones. Más allá de un sólido apoyo político a todos los niveles, sólo se podrá lograr una acción eficaz y sostenible a gran escala si se confiere poder a los organismos e instituciones clave, incluidos los interlocutores sociales de la OIT y las organizaciones de la sociedad civil, para movilizar recursos y formular y poner en práctica acciones de una forma integrada y coordinada. Además, ha de realizarse un trabajo minucioso para lograr la plena apropiación y participación de las comunidades en la elaboración y ejecución de estas acciones.

156. La gestión de este marco integral tan complejo requiere una gran capacidad institucional y técnica, profundos conocimientos organizativos y una gran dosis de buena voluntad por parte de los organismos clave (organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, internacionales y comunitarias) para superar los obstáculos institucionales y lograr un alto grado de colaboración. Para muchos países en desarrollo hay que hacer más hincapié en la creación de capacidad de los actores clave. Además, se necesita crear una coalición que apoye las intervenciones sobre el trabajo infantil (por ejemplo, en el marco de los diálogos de política nacionales y los procesos consultivos como los

14. Cabe destacar que estas evaluaciones abarcan únicamente las actividades de los proyectos de apoyo y no los marcos nacionales de los PDD. Las evaluaciones de estos últimos deben ser actividades realizadas conjuntamente por diversos interlocutores y dirigidas por los interlocutores nacionales.

relativos a las estrategias de lucha contra la pobreza), incluido el establecimiento de redes de instituciones y de órganos locales. Estas redes locales pueden asimismo beneficiarse de los vínculos que puedan establecer con instituciones y órganos internacionales, por ejemplo en áreas de investigación y análisis de políticas, promoción, y formulación y puesta en práctica de programas.

Los recursos tanto cualitativos como cuantitativos son importantes

157. La movilización de recursos es un requisito previo crucial para cualquier intervención a gran escala del tipo de los PDD. Los tres primeros PDD se iniciaron como programas piloto con la ayuda de un proyecto del IPEC financiado por un donante, al que se añadieron los recursos proporcionados por los propios países beneficiarios. Desde entonces, ha habido un cambio gradual hacia la cofinanciación de las actividades preparatorias y de las intervenciones en el marco de los PDD. A medida que aumente el número de países que quieren poner en práctica PDD, los recursos deberán proceder de una variedad de fuentes, incluido un conjunto de fondos procedentes de un consorcio de diversos donantes. La financiación procedente de múltiples donantes es esencial si se quiere que haya más países que logren avances importantes en la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, hay que aumentar los recursos nacionales para apoyar los programas que contribuyen al logro de los objetivos de los PDD. No sólo se necesitan más recursos, sino que éstos deben distribuirse de forma que se aumente el impacto, se eliminen los obstáculos y se reduzca al mínimo la duplicación y los esfuerzos inútiles. En consecuencia, para tener éxito los PDD requieren un alto grado de colaboración a nivel nacional e internacional.

Proyectos y programas

158. La lógica del enfoque de los PDD y la forma en que se están financiando en la actualidad plantea tensiones importantes. Al tratarse de un marco global que busca promover un enfoque integrado y global del problema del trabajo infantil, los PDD deberían aplicarse utilizando modalidades que fomenten un enfoque programático coherente. Desgraciadamente, la mayoría de los fondos procedentes de los donantes siguen concediéndose a través de proyectos, y la ejecución de los proyectos suele dificultar la ejecución del enfoque programático.

159. En especial, la metodología de los proyectos plantea retos importantes para la promoción de la

apropiación nacional. En muchos países donde se están aplicando PDD, las partes interesadas tienen dificultades para distinguir entre el programa de duración determinada nacional y los proyectos del IPEC destinados a apoyar la ejecución del PDD entre otros muchos proyectos de apoyo. De hecho, en algunos países el programa nacional se limita al proyecto del IPEC, resultando improbable que se obtengan las metas ambiciosas del PDD dentro del marco establecido. Además, el hecho de que actualmente el IPEC recurra a la modalidad de ejecución de proyectos como enfoque preferido de los donantes también dificulta el logro de la meta declarada del IPEC de tender cada vez más hacia la modalidad de facilitación y prestación de asistencia en materia política/técnica.

160. Otros programas de la OIT, así como otros organismos internacionales, se enfrentan a problemas similares en lo que se refiere a la adopción de un auténtico enfoque programático que favorezca y mejore la ejecución de los PDD. Al mismo tiempo, la naturaleza multisectorial de cualquier respuesta adecuada al trabajo infantil hace que la adopción de modalidades más apropiadas como los *enfoques sectoriales* sea incluso más problemática. No obstante, hay cierta esperanza ya que un número creciente de donantes adopta mecanismos de asistencia con presupuestos financiados por múltiples donantes. Además de la flexibilidad en la asignación de recursos a las áreas prioritarias acordadas, tales mecanismos resultan también más adecuados para fomentar la apropiación nacional y crear capacidad sostenible.

161. La financiación y el desarrollo de vínculos intersectoriales fuertes son algunas de las razones por las que es necesario que los PDD se integren en marcos de desarrollo más amplios, como ya está ocurriendo en la República Unida de Tanzania.

Necesidad de un entorno internacional favorable

162. Uno de los objetivos clave de los PDD apoyados por el IPEC es la creación de un entorno nacional favorable, lo que a su vez requiere apoyo a nivel internacional. Por ejemplo, si no existe cierta forma de respaldo a nivel internacional (por ejemplo, de las sedes de las instituciones financieras internacionales o de los organismos donantes bilaterales), será muy difícil lograr en el ámbito nacional la integración de los elementos de los PDD en las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP), lo que a su vez facilita la asignación de recursos nacionales y de los donantes (incluidos los fondos procedentes de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME)) para las intervenciones relativas al trabajo infantil. De la misma forma, se

Recuadro 2.4
Programa de duración determinada de la República Unida de Tanzania

En 2001 el Gobierno de la República Unida de Tanzania se comprometió a erradicar las peores formas de trabajo infantil en el país para 2010 a través de la puesta en marcha de un PDD. La OIT, en concordancia con el marco del PDD, puso en marcha un proyecto financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos para apoyar al Gobierno en su programa nacional.

Los esfuerzos realizados recientemente por el Gobierno de la República Unida de Tanzania para crear un entorno político favorable, con el respaldo del proyecto de apoyo del IPEC al PDD, demuestran el compromiso del Gobierno respecto del marco del PDD. La Comisión nacional de coordinación intersectorial elaboró y adoptó un documento sobre estrategias en materia de trabajo infantil que pasará a ser el marco programático estratégico del PDD del Gobierno. La puesta en marcha de este marco está vinculada a la estrategia nacional para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (NSGRP, conocida también por su sigla en kiswahili MKUKUTA). El Gobierno ya ha desarrollado la segunda fase de la NSGRP (2005-2010). En ese documento se incluyen indicadores sobre trabajo infantil y se abordan diversas metas importantes relacionadas directamente con la erradicación del trabajo infantil, y de forma más específica con los derechos y la protección de los niños. El objetivo es reducir el número de niños que trabajan en las peores formas de trabajo infantil en un 75 por ciento para 2005 y la tasa de participación del trabajo infantil del 25 por ciento actual a menos del 10 por ciento para 2010.

El Gobierno ha acordado máxima prioridad a la educación, especialmente en lo que respecta a la calidad y el acceso a la escuela primaria. Se ha realizado un esfuerzo especial por reducir el número de niños que no asiste a la escuela mediante la expansión de la educación básica complementaria (COBET) aplicada por el Ministerio de Educación y Cultura. En abril de 2004 el Parlamento aprobó reformas de la legislación laboral, incluidas las cuestiones relativas al empleo de los niños, y se ha redactado un proyecto de ley sobre los derechos de los niños. El Gobierno también ha elaborado una lista de trabajos peligrosos para los niños de acuerdo con los términos del Convenio núm. 182, que el PDD ha traducido a los idiomas locales para promover la sensibilización de las comunidades.

En la evaluación intermedia se comprobó que el proyecto de apoyo del IPEC al PDD había establecido una colaboración efectiva con otros organismos internacionales a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y sus diferentes grupos temáticos. En el examen también se destacó la importancia de la participación y el compromiso de las comunidades. El proyecto había logrado apoyar a las estructuras locales existentes y fomentar el desarrollo de nuevas estructuras, en especial, los comités locales de trabajo infantil.

Fuente: Report on the mid-term review and evaluation mission for the IPEC project of support to the National Time-Bound Programme on child labour in Tanzania, 10-25 de octubre de 2003. IPEC: Support for the Time-Bound Programme on the worst forms of child labour in Tanzania-Phase II (2005-2009).

necesita una acción internacional y el apoyo político para vincular la meta de los PDD de eliminar las peores formas de trabajo infantil con los Objetivos de Desarrollo del Milenio o metas relacionadas con la iniciativa Educación para Todos, por ejemplo. Hasta la fecha, los progresos alcanzados en la movilización de apoyo político para los PDD a nivel internacional han quedado a la zaga de la movilización en el ámbito nacional.

¿Quién está al frente?

163. Los gobiernos deben llevar la delantera junto con los interlocutores sociales de la OIT. A través de la plataforma de los PDD, la OIT actúa de interfaz entre los países y los donantes. Aunque el concepto de los PDD haya sido desarrollado por el IPEC, debería considerarse como un bien público internacional. Los

PDD deberían recibir, y en muchos casos están recibiendo, el apoyo de otros organismos internacionales, como por ejemplo el UNICEF.

La agricultura: el sector con mayor índice de trabajo infantil

164. La inmensa mayoría de los niños que trabajan, lo hacen en la agricultura, esto es: el 70 por ciento, o más de 130 millones de niñas y niños de menos de 15 años de edad. Los niños de las zonas rurales, en especial las niñas, suelen comenzar a trabajar a temprana edad, entre 5 y 7 años. En algunos países se calcula que los niños menores de 10 años representan el 20 por ciento del trabajo infantil de las zonas rurales. Gran parte de ese trabajo es invisible y no está reconocido, ya que se absorbe dentro del «trabajo a destajo»

Recuadro 2.5
Proyectos nacionales de lucha contra el trabajo infantil en la India

Tras la adopción, en 1987, de una política nacional de lucha contra el trabajo infantil, el Gobierno de la India inició un amplio programa sobre erradicación del trabajo infantil en el país que abarca diversos proyectos nacionales (NCLP). Hasta la fecha, se han iniciado 150 proyectos NCLP en todo el país para prestar servicios educativos y de rehabilitación a los niños retirados de trabajos peligrosos del sector industrial. El programa cuenta con el apoyo de una asignación presupuestaria del Gobierno de 6.020 millones de rupias (aproximadamente 131 millones de dólares de los Estados Unidos) en el marco del décimo plan quinquenal 2002-2007 y cubre 250 distritos de los 601 con que cuenta el país. Al programa nacional hay que añadir los esfuerzos realizados para lograr la educación elemental universal, mientras que varios estados importantes (gobiernos provinciales) están llevando a cabo en la actualidad programas de duración determinada con el fin de erradicar el trabajo infantil. La India participa en el IPEC desde 1992 y, gracias a la experiencia adquirida, los gobiernos federales y estatales están ejecutando actualmente un proyecto global de gran envergadura para luchar contra el trabajo infantil – INDUS –, que cuenta con el apoyo del IPEC en 20 distritos de cuatro grandes estados. El proyecto está cofinanciado por el Gobierno de la India y el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Su finalidad es desarrollar un enfoque integrado multisectorial que reúne varios componentes relacionados con la educación, la formación y la generación de ingresos para las familias pobres. El proyecto tiene un fuerte enfoque asociativo, en el que participan especialmente los interlocutores sociales.

Fuente: IPEC: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, op. cit., recuadro 2, pág. 20.

o los «sistemas de cuotas» basados en las unidades de trabajo familiares. A través de diversos acuerdos de subcontratación, las empresas agrícolas comerciales pueden descargar la responsabilidad de cualquier trabajo infantil que se descubra en sus granjas y plantaciones. Además, la agricultura es aún un sector poco reglamentado en todo el mundo. No es de sorprender pues que en ese sector el peso de los sindicatos sea tradicionalmente débil. La legislación sobre trabajo infantil, de existir, se aplica de forma menos rigurosa en la agricultura que en otras ramas de actividad.

*Superando la situación «especial»
de la agricultura*

165. Además, el elemento «explotación agrícola familiar» de la agricultura, que es universal y está estrechamente vinculado a la cultura y la tradición, a menudo hace que resulte difícil reconocer que hay niños que pueden estar siendo explotados sistemáticamente en ese contexto. El trabajo que realizan los niños en esas explotaciones familiares puede percibirse como «solidaridad familiar». Aunque puede que sea así, es importante ahondar en la cuestión y examinar las condiciones de trabajo (que pueden muy bien ser peligrosas) y la cantidad de tiempo que pueden dedicar los niños al trabajo y, por lo tanto, perder en educación, especialmente las niñas. Al otro extremo

de la escala, la agricultura de plantación puede llevarse a cabo en entornos cerrados en los que es difícil penetrar.

166. Todos estos factores hacen que la agricultura sea un ámbito «especial» y difícil para poner en marcha acciones contra el trabajo infantil. No obstante, es precisamente por todos estos factores – número elevado, naturaleza peligrosa, falta de reglamentación, invisibilidad y la imposibilidad para los niños de ser escolarizados – que la agricultura debería ser un sector prioritario para la erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, a nivel nacional no ocurre así, ya que históricamente ha prevalecido la visión urbana e industrial de lo que constituye el trabajo infantil¹⁵.

Un área de programación emergente

167. La agricultura sigue siendo también un área de trabajo poco desarrollada por el IPEC, que representa menos del 15 por ciento de los proyectos y programas de acción. No obstante, desde 2002, la OIT ha comenzado a ser más activa en este sector. Entre sus nuevas actividades el IPEC está participando en esfuerzos por luchar contra el trabajo infantil en la producción de cacao en África Occidental y en las plantaciones de café en América Central. En 2002 el IPEC inició un programa trienal regional sobre prevención, retiro y rehabilitación de los niños que rea-

15. OIT: *Cosecha amarga: Trabajo infantil en la agricultura*, Oficina de Actividades para los Trabajadores (Ginebra, 2002), pág. 5.

lizan trabajos peligrosos en la agricultura comercial (Comagri) en Kenya, Malawi, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia, en el que también se ha mostrado el valor del diálogo social. En la República Unida de Tanzania los sindicatos y los empleadores se unieron para exigir trabajo decente – condiciones de trabajo seguras y remuneración justa – para los niños de entre 14 y 18 años que trabajan legalmente en las plantaciones de té y de tabaco.

168. En 2005 se desarrollaron dos recursos importantes. El primero fue la publicación de un manual para la formación de formadores destinado a los agricultores que gira en torno al tema del trabajo infantil, basado en la experiencia adquirida en un número creciente de actividades en la agricultura. El manual está destinado a los pequeños agricultores en los sectores donde es probable que trabajen niños y promueve mejoras en la seguridad y salud en los lugares de trabajo que han de beneficiar a adultos y a niños. Estas mejoras son particularmente importantes en el sector agrícola de África Occidental, donde el trabajo infantil es endémico. El segundo es una carpeta elaborada para ofrecer orientación en materia de políticas y prácticas. Su objetivo es prestar asistencia a los encargados de tomar decisiones y adoptar políticas relativas a la erradicación del trabajo infantil en la agricultura, incluidos los funcionarios gubernamentales, los interlocutores sociales, los especialistas en seguridad y salud en el trabajo y los especialistas agrícolas.

Los niños que trabajan en las minas

169. La imagen de niños cubiertos de polvo de carbón arrastrando pesadas carretas en túneles subterráneos fue uno de los factores que impulsó la creación de la propia OIT y la adopción por parte de la Organización de la primera norma internacional sobre protección de los niños. Sorprendentemente, cerca de 100 años después, se puede seguir viendo esa misma imagen en las pequeñas minas de Asia, África, América Latina e incluso en algunas partes de Europa. Aunque se ha reducido en gran medida, el problema persiste.

170. Lejos de la mirada pública, los niños que trabajan en minas de pequeña escala son vulnerables a toda una serie de peligros sociales, psicológicos y físicos que no se encuentran en ninguna otra forma de trabajo. Las regiones mineras son conocidas por su violencia, prostitución, abuso de drogas y crimen, y

en muchos distritos no hay escuelas. La minería es una ocupación peligrosa, y los niños que trabajan en minas y canteras corren serios riesgos de sufrir enfermedades y lesiones, y algunas discapacidades sólo se manifiestan años después. Cada año un número no conocido de ellos pierde la vida.

171. El trabajo infantil en la minería no ha recibido tanta atención como otras formas de trabajo infantil, quizás porque el número de niños que realizan esa actividad es reducido: se calcula en alrededor de 1 millón¹⁶. No obstante, es precisamente porque la minería, aunque también a pequeña escala, es una forma extremadamente peligrosa de trabajo infantil, por lo que el IPEC comenzó a estudiar la posibilidad de abordar el sector a través de una estrategia global.

172. Se adoptó un enfoque gradual que puso de manifiesto la importancia de un planteamiento global. En 2004 el IPEC realizó una evaluación temática de los proyectos que había emprendido en el sector de la minería (así como de los proyectos pertinentes llevados a cabo por otros) para determinar si existían soluciones viables. La evaluación reveló que se estaban elaborando estrategias innovadoras y se habían logrado resultados importantes respecto de la modificación de las políticas y el retiro del trabajo en la minería a pequeña escala de varios miles de niños. A pesar de que los resultados de los intentos por cambiar el sector minero informal no invitan al optimismo, la evaluación demostró que había experiencias valiosas en que basarse.

173. A la experiencia sobre el terreno se sumó el establecimiento de unas bases de política sólidas resultantes de las reuniones tripartitas mundiales celebradas por la OIT en 1999 y 2000, que facilitaron orientaciones en materia de políticas y conexiones con actores de gran relevancia, como ICEM, ICM y Comunidades y Minería en Pequeña Escala (CASM)¹⁷.

174. En efecto, la minería es un sector en el que todas las partes tienen fuertes intereses, desde los poderosos sindicatos mineros sudafricanos hasta las compañías mineras que en ocasiones poseen más activos que el propio país en el que operan. Aunque casi todo el trabajo infantil se concentra en las minas y canteras de pequeña escala, sin organizar, de carácter informal y a menudo ilegales, la existencia de trabajo infantil en esa industria es motivo de preocupación para todos los interlocutores interesados en establecer una identidad socialmente responsable para sí mismos y para el sector. Además, el sector ofrece a los organismos de desarrollo y los bancos de inversión un

16. *La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2004-2005: Avances y prioridades futuras* (Ginebra, OIT, 2005).

17. Se trata de una red de organismos y especialistas técnicos relacionados con la minería con sede en el Banco Mundial y financiada en parte por el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

punto de acceso para abordar los problemas más amplios y persistentes de la pobreza rural, las migraciones rurales y el medio ambiente, que repercuten de forma directa en la viabilidad económica de la industria minera formal.

175. Habida cuenta de todos esos factores – la experiencia del IPEC sobre el terreno, las directrices de política de la OIT, el apoyo tripartito y la relación entre el Programa de Trabajo Decente y otros programas de reducción de la pobreza –, al seleccionar un tema para el Día Mundial contra el Trabajo Infantil de 2005 ya existían las bases necesarias para centrar la atención en las minas y canteras. Como se señalaba antes, en ese día se hizo un llamamiento mundial a la adopción de medidas para eliminar el trabajo infantil en ese sector. Más de 50 países celebraron el acontecimiento, lo que puso de manifiesto el apoyo generalizado que recibe la erradicación del trabajo infantil en las minas y canteras a escala mundial, nacional y local.

176. En el ámbito internacional se ha establecido un pequeño grupo de trabajo interagencial para elaborar un plan de trabajo y una carpeta de información con miras a la movilización de recursos, que sientan las bases y constituyen las primeras medidas para llevar a la práctica el llamamiento a la acción. En el plano nacional muchas de las medidas puestas en marcha con ocasión del Día Mundial contra el Trabajo Infantil se están convirtiendo en planes de seguimiento detallados como parte del primer programa sectorial de duración determinada a nivel mundial.

Lucha contra las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil

Prioridades

177. De conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 182, los Estados Miembros de la OIT que hayan ratificado ese instrumento tienen la obligación de hacer frente con carácter urgente a las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, entre las que cabe citar el trabajo forzoso y la servidumbre por deudas, la utilización de niños en conflictos armados, la prostitución infantil, el tráfico de niños con fines laborales y sexuales y la utilización de niños en actividades ilícitas, como el tráfico de drogas. Algunas de esas formas extremas de explotación y abuso (en particular, el tráfico de niños) también se abordaron en el Informe global de 2005 de la OIT¹⁸.

178. Algunas de esas formas incuestionablemente peores de trabajo infantil se trataron en los programas del IPEC desde el principio, mientras que otras se abordaron tras la adopción del Convenio núm. 182. Tanto en el plano operacional como en el político, en los cuatro últimos años la OIT ha dejado claro su valor añadido en esas esferas¹⁹.

179. Es importante reconocer, como hacen el IPEC y sus socios, que es en esas esferas donde se producen las violaciones más graves de los derechos humanos y donde no es apropiado establecer prioridades de los programas basándose exclusivamente en las cifras. También tiene que haber cierto grado de proporcionalidad al fijar las prioridades estratégicas, y, aunque el público no siempre tenga claros los criterios que llevan a la OIT y a la comunidad internacional a centrarse más en una cuestión que en otra entre las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, las tendencias observadas (véase, por ejemplo, el gráfico 1.5 de la parte I sobre la aplicación de los Convenios núms. 138 y 182) revelan una clara correlación entre la aplicación y los efectos en algunas áreas enumeradas entre las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil.

Trata de niños y niñas

180. La trata de niños con fines sexuales o laborales es un proceso que desemboca en otras peores formas de trabajo infantil. Según las estimaciones contenidas en el Informe global de 2002 sobre el trabajo infantil, cerca de 1,2 millones de niños fueron víctimas de trata. Los gobiernos han adoptado muchas medidas eficaces en la dirección adecuada a través de la modificación de las disposiciones vigentes directamente relacionadas con la trata o, de manera indirecta, mediante la reforma de la legislación sobre migraciones laborales. El Protocolo de Palermo sobre la trata de personas adoptado en 2000 por las Naciones Unidas procura establecer de forma explícita una definición relacionada con la explotación que puede incluir los fines laborales. El consenso general es que el Protocolo de Palermo contiene la definición de mayor autoridad hasta la fecha. En los últimos años el debate se ha politizado más al establecerse conexiones con el terrorismo y la seguridad, como en el caso de los Estados Unidos y algunos de sus aliados. En Europa Occidental, la trata se considera primordialmente en el contexto de

18. OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

19. Véase, por ejemplo, M. Dottridge: *Kids as Commodities? Child trafficking and what to do about it* (Lausana, Federación Internacional Terre des Hommes, mayo de 2004), recomendación núm. 3, pág. 86.

las migraciones laborales, tanto regulares como irregulares, una de las consecuencias del aumento de la globalización. El debate conceptual parece indicar que se trata de una esfera en la que se precisan más orientaciones de la OIT.

181. Desde 2000 la OIT ha intentado influir en el debate sobre la trata subrayando su dimensión laboral, tras haberse centrado en los años anteriores en la explotación sexual de niños y niñas con fines comerciales como resultado de la trata, haciendo especial hincapié en el caso del sector del turismo, sector muy visible. Ello también supuso orientar la atención en particular hacia algunos países populares entre los turistas y los medios de comunicación internacionales.

182. Los primeros programas llevados a cabo a partir de mediados del decenio de 1990 solían centrar las políticas en el lado de la oferta del fenómeno y en los países, como Nepal, que se consideraban fuentes de explotación sexual con fines comerciales. Ello se compensa ahora con la atención prestada a los factores de la demanda relacionados con el paradigma de la globalización, en particular los flujos migratorios del mercado de trabajo. Desde 2004 las investigaciones sobre la demanda se han convertido en una cuestión prioritaria para varios programas subregionales del IPEC relativos a la trata, en especial en la subregión del Mekong²⁰, Europa y América Central.

183. La movilización de recursos en esa esfera ha sido muy fructífera en los últimos años. En 2005 había siete países donantes que colaboraban con la OIT para aplicar proyectos de lucha contra la trata de niños. Se han conseguido cerca de 52,1 millones de dólares de los Estados Unidos, más de dos tercios de los cuales se obtuvieron en 2003-2004. A partir de un proyecto ejecutado en 2000 y otros dos llevados a cabo en 2001, la OIT movilizó fondos para siete proyectos en 2003 y para 12 nuevos proyectos en 2004. En 2005, la OIT estableció un grupo de trabajo sobre la trata, y ahora cuenta en total con 28 proyectos destinados a combatir ese fenómeno, 17 de los cuales están gestionados por el IPEC.

184. Esta creciente atención prestada al tema (y a las peores formas de trabajo infantil en general) se debe en parte al aumento de la movilización a escala mundial gracias a eventos tales como el segundo

Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños y Niñas, que tuvo lugar en Yokohama en 2001, en el que se hizo un seguimiento de las cuestiones tratadas en el primer congreso mundial celebrado en Estocolmo en 1996, pero también es consecuencia del establecimiento de nuevas prioridades políticas generales entre algunos de los principales actores en este campo.

185. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos se está ocupando ahora de la cuestión de la trata de personas. En 2001 el Departamento de Estado publicó su primer informe sobre dicha cuestión (*Trafficking in Persons Report*)²¹, un informe anual encargado por el Congreso en el que se evalúan los esfuerzos desplegados por los gobiernos extranjeros para eliminar la trata de personas. Esa supervisión de los resultados va asociada a la imposición de sanciones en materia de asistencia no comercial y no relacionada con situaciones de emergencia, incluido el posible veto a la concesión de préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

186. El IPEC, con sus siete programas regionales²² que abarcan 45 países, se ha convertido en una fuerza importante para influir en la programación de las políticas con miras a incorporar la dimensión laboral de la trata que desemboca en la explotación del trabajo infantil. Esta cuestión también ha proporcionado una plataforma para la colaboración interagencial, por ejemplo, con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con la que la OIT ha firmado un Memorando de Entendimiento.

Explotación sexual de niños con fines comerciales

187. La explotación sexual con fines comerciales es una de las formas incuestionablemente peores de explotación infantil que se manifiesta de muy diversas formas y está relacionada con la cuestión de la trata. Cada año, más de 1 millón de niños y niñas son víctimas de la prostitución, la trata y la venta con fines sexuales, o se los utiliza en la pornografía infantil²³. Diversos estudios realizados por la OIT y bajo los auspicios de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la

20. Incluido el nuevo proyecto sobre la trata a escala nacional puesto en marcha en China. Un avance importante para el IPEC ha sido el hecho de que el tema de la trata brindara la oportunidad a partir de 2000 de ocuparse de las cuestiones relacionadas con el trabajo infantil en China.

21. Disponible en www.state.gov/g/tip.

22. Véase, por ejemplo, el proyecto para combatir la trata de niños con fines de explotación laboral en África Occidental y Central (LUTRENA), el proyecto para combatir la trata de niños en Asia Meridional (TICSA) y el proyecto de asistencia técnica contra la explotación laboral y sexual de niños, incluida la trata, en los países de Europa Central y Oriental (PROTECT CEE).

23. Naciones Unidas: *La venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía*. Nota del Secretario General, Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, documento A/50/456, 20 de septiembre de 2005, párrafo 51.

utilización de niños en la pornografía ponen de manifiesto que la explotación sexual con fines comerciales sigue siendo un problema tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

188. Previamente el foco de atención en esta área, el sector del turismo ha pasado a ser uno de los aspectos centrales en relación con la trata y un elemento de los PDD en muchos países. El turismo ha seguido siendo un aspecto importante de la acción en esta área y se presta perfectamente a un enfoque basado en el diálogo social. En los últimos años el IPEC ha colaborado con la Organización Mundial del Turismo para promover una forma sostenible de turismo que proteja a los niños de la prostitución y de la violencia y los abusos derivados de ella. El IPEC está promoviendo códigos de conducta sobre el concepto de «turismo seguro para los niños» en el Brasil, Camboya, República Dominicana, Kenya, México y República Unida de Tanzania. Los interlocutores sociales son una parte importante de la estrategia. En Filipinas, el IPEC ha facilitado material de formación para ayudar al Sindicato Nacional de Trabajadores de Hoteles, Restaurantes e Industrias Afines (NUWHRAIN) a fin de luchar contra la explotación sexual comercial de niños en el sector del turismo. En Tailandia, el proyecto de la OIT para combatir la trata de niños y mujeres en la subregión del Mekong fomenta el ecoturismo como medio de generar ingresos para los pueblos indígenas y tribales vulnerables a la trata de personas.

189. Como suele suceder en relación con el trabajo infantil, el reto consiste en realizar progresos con respecto a la parte menos reglamentada del sector, por ejemplo, las pequeñas empresas.

*Trabajo infantil doméstico*²⁴

190. El trabajo infantil doméstico sigue siendo una cuestión muy delicada porque con mucha frecuencia se oculta tras relaciones de parentesco, en un entorno supuestamente protector en el que los menores – en general, niñas – adquieren conocimientos útiles. Por ese motivo, el trabajo infantil doméstico goza de una tolerancia social parecida a la que suscita el trabajo en el sector agrícola. Además, se trata de un fenómeno

respaldado en muchos países por la élite educada. Una vez más, ello pone de manifiesto la importancia de la dimensión cultural para comprender las causas del fenómeno y concebir las medidas que es preciso adoptar como respuesta.

191. Las investigaciones realizadas por el IPEC han demostrado lo peligrosas que pueden ser estas suposiciones. Las evaluaciones rápidas llevadas a cabo recientemente en Asia, Africa y América Latina han empezado a ofrecer un panorama mucho más claro de las distintas situaciones de los niños que trabajan en el servicio doméstico, que van desde las tareas más ligeras hasta las formas de trabajo incuestionablemente más graves²⁵. La dimensión de género también queda de manifiesto: por ejemplo el hecho de que sea más probable que se remunere a los niños que a las niñas por realizar tareas domésticas, aunque ellas dedican mucho más tiempo a ese tipo de labores²⁶.

192. El trabajo infantil doméstico fue el tema principal del Día Mundial contra el Trabajo Infantil de 2004, que propició la celebración de muchos eventos en todo el mundo. Un importante informe elaborado por el IPEC respaldó los esfuerzos desplegados para crear conciencia acerca de este tema desatendido²⁷. En octubre de 2002 los participantes tripartitos procedentes de 16 países de la región de Asia y el Pacífico se reunieron para intercambiar experiencias y elaborar un marco de seguimiento para la acción²⁸. Ambas iniciativas desempeñaron un papel importante por lo que respecta a poner de manifiesto esta cuestión. Muchos gobiernos, como los del Brasil, Camboya, Costa Rica, Filipinas, Honduras y Nicaragua han adoptado medidas importantes para abordar el trabajo infantil doméstico en el marco de los planes de acción nacionales.

193. El IPEC ha empezado a adoptar una estrategia multidimensional para retirar a los niños de las situaciones de explotación o peligrosas. En el caso de los adolescentes que han alcanzado la edad mínima exigida por la ley, la atención puede pasar a concentrarse en la mejora de las condiciones de trabajo, incluida la regularización del sector para las trabajadoras domésticas gocen de derechos bien definidos. Toda persona legalmente apta para trabajar tiene derecho a un trabajo decente, lo que es coherente con el enfoque de las

24. El término «trabajo infantil doméstico» se utiliza para diferenciar el trabajo lícito en el sector doméstico realizado por adolescentes que están en edad legal de trabajar y los casos en que los niños menores de esa edad (todos los menores de 18 años) se encuentran en una situación de explotación.

25. Véase, por ejemplo, N. Kannargara, H. De Silva y N. Parndigamage: *Sri Lanka child domestic labour: A rapid assessment* (Ginebra, OIT, septiembre de 2003), y OIT: *Girl child labour in agriculture, domestic work and sexual exploitation: Rapid assessments on the cases of the Philippines, Ghana and Ecuador* (Ginebra, OIT, 2004).

26. Véase, por ejemplo, D. Bundlender y D. Bosch: *South Africa: Child domestic workers: A national report* (Ginebra, OIT, 2002).

27. OIT: *¿Ayudantes o esclavos?*, op. cit.

28. Idem, págs. 97-100.

cuestiones relacionadas con el empleo de los jóvenes que se examinan en la parte III.

194. Sin embargo, el desafío de hacer frente al trabajo infantil doméstico es enorme y sigue sin atenderse en gran medida. Un punto de partida importante es el apoyo continuo a la autoorganización en el marco del sector y a la labor de promoción a escala nacional e internacional para que el trabajo infantil doméstico se considere una forma de trabajo infantil y, potencialmente, una de sus peores formas²⁹.

Niños en conflictos armados

195. El número de niños involucrados en conflictos armados ha aumentado significativamente en el último decenio y, en general, se calcula que asciende a cerca de 300.000³⁰. Aunque muchos son niños mayores y tienen 15 años o más, se ha observado una marcada tendencia a reclutar niños más jóvenes. El secuestro de niños durante los conflictos armados es un problema grave que da lugar a la esclavitud sexual o el trabajo forzoso, situaciones en que las niñas son las víctimas más probables. Por ello, en el Convenio núm. 182 el «reclutamiento forzoso u obligatorio» de niños menores de 18 años para utilizarlos en conflictos armados se define como una de las peores formas de trabajo infantil.

196. El primer intento del IPEC de abordar la cuestión de los niños soldados tuvo lugar en octubre de 2002 con la realización de una serie de evaluaciones rápidas en Burundi, Congo, República Democrática del Congo y Rwanda³¹. Ahora el programa interregional también se ocupa de Colombia, Filipinas y Sri Lanka (países principales), así como de Côte d'Ivoire, Liberia, Sierra Leona y Uganda (países secundarios). Dado el reto que ya supone para el IPEC trabajar en países directamente afectados por conflictos, el proyecto tiene una importante función que desempeñar en la elaboración y el establecimiento de módulos adecuados de formación profesional para niños excombatientes y comunidades vulnerables. El objetivo de las actividades en curso es retirar de esa situación a 5.000 niñas y niños y lograr su reintegración, así como impedir que se reclute a otros 5.000 menores como niños soldados. De todos ellos, 3.000 recibirán educación para evitar su reclutamiento y 2.000 (afectados por conflictos armados pero no reclutados) se están beneficiando de otro tipo de servicios. La readaptación de los antiguos niños soldados es una prio-

ridad fundamental en cuyo contexto la formación para la obtención de calificaciones es un elemento clave. Llegar a las niñas afectadas por conflictos representa un desafío particular para todas las organizaciones internacionales que se ocupan de este tema, y se están probando nuevos métodos de difusión innovadores mediante los proyectos llevados a cabo por el IPEC en Africa Central y Sri Lanka.

197. Como es lógico, el fomento de los conocimientos y las capacidades profesionales de los jóvenes excombatientes, apartados de los conflictos y readaptados por otros organismos en el contexto de situaciones muy inestables, exige la adopción de un enfoque prudente y eficaz de la colaboración interagencial. La OIT ha podido recurrir a su experiencia en materia de creación de empleo para jóvenes y grupos vulnerables llevándola al terreno de la «aplicación práctica», que antes se caracterizaba de manera más restringida como actividades de «asistencia humanitaria» pero ahora se reconoce como la prestación de una combinación de medidas de asistencia para el desarrollo inmediatas y a medio y largo plazo con miras al restablecimiento de la paz. Como parte de ese planteamiento, se están examinando las instituciones de formación a escala nacional y las oportunidades de empleo local en los países en los que se aplica el proyecto. Por ejemplo, se llevó a cabo un estudio en algunas zonas de Sri Lanka mientras que en Liberia se llevó a cabo una evaluación del mercado de trabajo y las necesidades de formación realizada de forma conjunta por la OIT y el UNICEF. Se ha colaborado en particular con el UNICEF, pero también con el Programa Multinacional de Desmovilización y Reintegración (MDRP) del Banco Mundial, la OIM, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y ONG internacionales. Se trata de una esfera en la que la coordinación interagencial ha funcionado bien tanto en el ámbito nacional de los siete países destinatarios como en el plano internacional mediante la coalición para acabar con la utilización de niños soldados, el Equipo especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre el desarme, desmovilización y reintegración (DDR).

Trabajo forzoso y servidumbre por deudas

198. Algo más de dos tercios (5,7 millones de niños) de las peores formas de trabajo infantil más intolerables corresponden al trabajo forzoso y la servidumbre

29. OIT: *¿Ayudantes o esclavos?*, op. cit., pág. 121.

30. Véase OIT: *Every child counts: New global estimates on child labour* (Ginebra, 2002), pág. 25.

31. Para una síntesis de esas evaluaciones rápidas, véase: OIT: *Wounded childhood: The use of children in armed conflict in Central Africa* (Ginebra, 2003).

por deudas³², y, aunque el IPEC no tiene muchos programas dedicados específicamente a esa esfera, el grupo destinatario se beneficia en parte de varios programas de duración determinada y de la mayoría de los proyectos relacionados con la trata. Se han puesto en marcha proyectos concretos para las víctimas del sistema *kamaiya* de trabajo en régimen de servidumbre en el sector agrícola entre la población indígena *tharu*, del oeste de Nepal, y en la industria ladrillera del Pakistán. El elemento de servidumbre en el trabajo infantil doméstico, por ejemplo, es un tema que se está abordando en las investigaciones del IPEC, sobre la base de los datos obtenidos gracias a la experiencia adquirida en las actividades prácticas. Se ha determinado que existe trabajo infantil doméstico en régimen de servidumbre en el Pakistán. Las minas y las canteras son otro sector concreto en el que se han observado situaciones de trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre. Se está profundizando en ese aspecto mediante el aumento de la colaboración con programas desarrollados en el marco de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso.

Actividades ilícitas

199. Los primeros proyectos del IPEC relativos a los niños de la calle se ocuparon principalmente de las cuestiones tratadas en el Convenio núm. 182, como «la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes», y en 2002 el IPEC realizó investigaciones activas en Asia Sudoriental para lograr una mejor comprensión de la función de los niños en la producción, la venta y la distribución de drogas ilegales. Esto sirvió de base para elaborar modelos de intervención, y se han preparado intervenciones experimentales en el marco de un proyecto regional que ponen de manifiesto que la naturaleza y el grado de violencia de esa forma concreta de trabajo infantil, unidos al consumo abusivo de sustancias entre los grupos destinatarios, exigen la adopción de enfoques específicos³³. En el Brasil se están desarrollando enfoques similares.

200. En el contexto de Europa Central y Oriental, muchos niños víctimas de trata con fines de explotación laboral suelen terminar ejerciendo alguna forma de actividad ilícita en la calle, como hurtos menores, mendicidad y proxenetismo. En esa región, hasta

ahora, la noción de que los niños utilizados para realizar actividades ilícitas son víctimas de una de las peores formas de trabajo infantil no se ha integrado en el sistema de justicia juvenil. Dado que se han notificado muy pocas medidas para mejorar la legislación contra el uso, la procuración o el ofrecimiento de niños para actividades ilícitas, en particular para la producción y el tráfico de drogas, no cabe duda de que es necesario prestar más atención a este tema en el futuro, y que hay un margen considerable para la colaboración con otros organismos, especialmente el UNICEF.

Vigilancia y seguimiento del trabajo infantil: evolución del concepto

201. El concepto de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil, que ha evolucionado a lo largo de los años, está estrechamente relacionada con el control de la aplicación de la legislación nacional sobre el tema. Se han elaborado, aplicado y puesto a prueba toda una serie de iniciativas en materia de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil como parte de las actividades de la OIT para luchar contra ese tipo de trabajo.

202. La vigilancia y seguimiento del trabajo infantil se fue ampliando desde el sector manufacturero (Bangladesh y Pakistán) hasta otros sectores económicos, como la pesca (Indonesia y Filipinas) y la agricultura (América Central y República Dominicana), y ahora abarca todas las esferas de intervención del IPEC, incluido el sector informal y el ilícito, como en Europa Central y Oriental. Más recientemente, la vigilancia y seguimiento del trabajo infantil se ha integrado también en la concepción de los programas de duración determinada.

Un proceso gradual

203. En la práctica, la vigilancia del trabajo infantil abarca las labores de identificación, remisión, protección y prevención relacionadas con los niños que trabajan, mediante la aplicación de un proceso multisectorial coordinado de vigilancia y remisión con el objetivo de abarcar a todos los niños que viven en una determinada zona geográfica. Entre las principales actividades, cabe citar las observaciones directas realizadas periódicamente para identificar a los niños que trabajan y determinar los riesgos a los que están

32. Véase OIT: *Every child counts*, op. cit., pág. 25.

33. C. Vanaspong: *The use of children in the production, sales and trafficking of drugs: Intervention models developed in Indonesia, the Philippines and Thailand* (Ginebra, OIT, 2004).

Recuadro 2.6
Los niños y el tráfico ilegal de drogas en el Reino Unido

Un estudio exhaustivo llevado a cabo durante veinte meses por un equipo de criminólogos y expertos en drogas del King's College de Londres determinó que:

- Hay niños de 12 años que venden drogas.
- Está aumentando el número de jóvenes que se convierten en camellos e informadores de los traficantes.
- Muchos jóvenes faltan a la escuela para mantener abastecidos a sus clientes.
- Muchos jóvenes son arrastrados a ejercer este tipo de comercio ilícito por parientes cercanos porque creen que su edad reduce la posibilidad de que los atrapen.
- Según los estudios realizados por el profesor Hough, director del Institute for Criminal Policy Research del King's College, los adolescentes de zonas degradadas de algunas ciudades británicas están tan desesperados por traficar con drogas que se ofrecen a trabajar gratis para poder hacerse un hueco en ese mundo.

Fuente: D. Campbell: «Revealed: Britain's network of child drug runners», en *The Observer*, 16 de octubre de 2005.

expuestos, la remisión de esos niños a los servicios correspondientes, la verificación de que han dejado de trabajar y la realización de un seguimiento posterior para asegurarse de que disponen de alternativas satisfactorias.

Primeros modelos

204. Las primeras iniciativas de vigilancia del trabajo infantil se establecieron como respuesta a la presión internacional sobre determinadas industrias de exportación, y su objetivo principal era llevar un control de los lugares de trabajo. Dos ejemplos conocidos a ese respecto son el proyecto de la industria del vestido de Bangladesh, que comenzó en 1995³⁴, y el proyecto aplicado en la industria de la fabricación de balones de fútbol de Sialkot, en el Pakistán, que se inició en 1997. En el marco de esos proyectos se crearon procedimientos e instrumentos de vigilancia específicos, y la aplicación estuvo a cargo de equipos profesionales y calificados para efectuar esa tarea en los lugares de trabajo. Esas primeras experiencias subrayaron la importancia de poner en marcha actividades de protección social al emprender la labor de vigilancia para ofrecer alternativas viables a los niños apartados del trabajo. En los proyectos dedicados a los sectores del café y la agricultura de América Central, el concepto de «vigilancia basada en la comunidad» se desarrolló en mayor medida. Gracias a la utilización de recursos humanos locales, como profesores, y

la adopción de enfoques basados en la sensibilización con miras a la movilización, esos proyectos empezaron a poner de manifiesto la capacidad de los actores no tradicionales para participar en la vigilancia del trabajo infantil.

De una perspectiva basada en la industria a una perspectiva centrada en los niños

205. Estas y otras iniciativas en materia de vigilancia del trabajo infantil han contribuido a la evolución del concepto en los últimos años. El centro de atención ha pasado de la vigilancia de los sectores a la supervisión de los niños cuando son retirados del trabajo y se les brindan servicios de protección social; del «retiro» de los niños del trabajo a un esfuerzo coordinado que abarca la identificación, la remisión, la verificación y el seguimiento de los niños para asegurarse de que los que han sido retirados del trabajo disponen de alternativas adecuadas, y de la vigilancia de determinados sectores a la adopción de un enfoque basado en zonas para controlar todos los tipos de trabajo infantil en una determinada área geográfica.

206. La vigilancia del trabajo infantil se ha llevado a cabo de forma un tanto distinta, dependiendo de si se realizaba en la economía formal o en la informal.

207. En la economía formal, por ejemplo en las industrias manufactureras, lo más frecuente es abordar el trabajo infantil mediante el mecanismo oficial de inspección del trabajo. La vigilancia del trabajo infantil

34. Se considera que el sistema de vigilancia y control desarrollado a partir de diciembre de 1996 erradicó y evitó el trabajo infantil en la industria del vestido, lo que salvó a ese sector. Véase OIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Dhaka, agosto de 2004), págs. 10 y 11.

a menudo se realiza mediante equipos de vigilancia multisectoriales en los que los inspectores del trabajo colaboran con trabajadores sociales, educadores y, a veces, ONG y miembros de la comunidad, y donde cada uno tiene una función y un objetivo concretos que cumplir en el equipo. En muchas ocasiones, esas asociaciones multisectoriales están institucionalizadas y representan un valioso recurso complementario para las inspecciones generales del trabajo.

208. Para vigilar el trabajo infantil en la economía informal y en otras esferas (los puntos de tránsito para la trata, el trabajo a domicilio y, en algunas ocasiones, la agricultura) se recurre a muy diversos socios, como organizaciones de la sociedad civil y ONG, haciendo especial hincapié en la prevención y la concienciación acerca de los efectos negativos del trabajo infantil. Este tipo de vigilancia basada en la comunidad se realiza a menudo en las zonas rurales y en los sectores de trabajo infantil en los que no se puede retirar físicamente a los niños del lugar de trabajo, como en los casos en que los niños viven con sus familias y trabajan en pequeñas explotaciones agrícolas, explotaciones mineras a pequeña escala o barcos de pesca. El objetivo de la vigilancia del trabajo infantil es lograr la participación de la comunidad en esa actividad mediante la movilización social, la formación y el suministro de instrumentos, así como vincular la labor de vigilancia con los sistemas de control de las acciones oficial y del gobierno local, a fin de utilizar de manera eficaz la información sobre el trabajo infantil. Gran parte de esa labor consiste más en lograr un cambio de actitud que el cumplimiento de la ley.

Esfuerzos de integración

209. La vigilancia y seguimiento del trabajo infantil se está integrando cada vez más a través de las estructuras estatales de control de la aplicación y prestación de servicios básicos, como la colaboración entre los funcionarios de trabajo, bienestar social y educación para hacer frente al trabajo infantil. Esos esfuerzos están reconocidos oficialmente, se basan en las estructuras estatales y están apoyados por leyes u ordenanzas administrativas locales para dotar a la vigilancia del trabajo infantil de legitimidad y de un mandato.

210. Un buen ejemplo de integración es la vigilancia del trabajo infantil llevada a cabo en los sectores de la sal, la pesca y el caucho de Camboya. En ese país, entre los interlocutores a escala nacional se incluyen tanto el Ministerio de Asuntos Sociales, Trabajo, Formación Profesional y Readaptación de los Jóvenes como el Subcomité Nacional sobre Trabajo Infantil. Ello ha contribuido a garantizar la incorporación de las cuestiones relativas al trabajo infantil en los pro-

gramas nacionales y ha redundado en la publicación de órdenes ministeriales destinadas a eliminar el trabajo infantil en esos sectores.

211. La vigilancia del trabajo infantil basada en la comunidad también ha sido un elemento de la iniciativa Comagri relativa al trabajo peligroso en la agricultura, puesta en marcha en los países africanos de habla inglesa en 2003. Se están extrayendo varias enseñanzas clave, incluida la necesidad de formación y creación de capacidad permanentes; coordinación, colaboración y compromiso entre las partes interesadas; análisis adecuados de los datos, y expansión e integración.

212. Así pues, el concepto de vigilancia del trabajo infantil ha evolucionado para pasar de intervenciones realizadas en sectores específicos y centradas en los lugares de trabajo a un enfoque más holístico y amplio del trabajo infantil. La vigilancia del trabajo infantil se utiliza como medio para apoyar y proseguir la identificación y la remisión de niños trabajadores más allá del contexto de proyectos específicos. Cuando se integra en las actividades habituales del gobierno local, la vigilancia del trabajo infantil promueve un mecanismo de respuesta permanente al trabajo infantil que pueden utilizar los diversos actores de la sociedad que procuran la eliminación del trabajo infantil.

Gestión de los conocimientos: creación de una cultura del aprendizaje

213. Como se deduce de lo que precede, la generación, difusión y aplicación de conocimientos son un método de trabajo fundamental para la OIT. La estrategia del IPEC se basa en la generación y divulgación de conocimientos pertinentes para su utilización por diferentes destinatarios, la consolidación de los conocimientos y su vinculación con aplicaciones prácticas, y la creación de una «cultura del aprendizaje» en el marco del Programa. En los cuatro últimos años el IPEC ha desarrollado su capacidad de gestión de los conocimientos que abarca el material, la infraestructura y la difusión.

Recursos en materia de conocimientos

214. Algunos de esos recursos, como los datos obtenidos mediante estudios, se han examinado en una sección anterior. En lo que respecta a las lecciones aprendidas de los programas ejecutados sobre el terreno, el IPEC ha sido objeto de una amplia evaluación en el plano temático y de los proyectos. En 2002-2004 se efectuó un total de 87 evaluaciones, incluidas cuatro evaluaciones temáticas sobre las estrategias de generación de ingresos, los niños que trabajan

Recuadro 2.7 Fomento de la función de los inspectores del trabajo

Los inspectores del trabajo tienen una función clave que desempeñar en la lucha contra el trabajo infantil. Así se afirmó en la Reunión de expertos sobre inspección del trabajo y trabajo infantil, celebrada en Ginebra en septiembre de 1999, y en la Reunión tripartita de expertos de la región africana sobre el papel de la inspección del trabajo en la lucha contra el trabajo infantil que tuvo lugar en Harare en 2001. Como respuesta, el IPEC se ha centrado en la mejora de la capacidad de los inspectores del trabajo para reunir información, determinar y evaluar peligros laborales y coordinarse con otros interesados. A tal fin, el IPEC ha elaborado diverso material, como un manual para inspectores del trabajo (2002), un manual de formación (2005) y una serie de fichas técnicas (2005), encaminados a ayudar a los inspectores del trabajo a abordar situaciones concretas de trabajo infantil. Además, el IPEC ha promovido la función de los inspectores del trabajo en la lucha contra el trabajo infantil en diversos foros técnicos, como la Conferencia OIT/IALI sobre integración de la inspección del trabajo: funciones, eficacia y formación, celebrada en Bulgaria en 2003, y la Conferencia OIT/UE interregional sobre los sistemas integrados de inspección del trabajo celebrada en Luxemburgo en 2005. En el segundo Congreso Mundial sobre el Trabajo Infantil y la Educación, que tuvo lugar en Nueva Delhi en septiembre de 2005, 70 niños participantes pudieron exponer sus puntos de vista y sus experiencias por lo que respecta a lograr que el sistema de inspección del trabajo sea más sensible y atento a las preocupaciones de los niños que trabajan, incluidas la mala gestión, la corrupción y la intimidación mediante la violencia.

Fuente: IPEC/SafeWork/Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (IALI): *Combatiendo las peores formas de trabajo infantil: Manual para inspectores* (Ginebra, OIT, 2002).

en la recolección de basura, los niños que trabajan en minas y canteras de pequeña escala, y los programas de educación y de formación de capacidades. Se llevaron a cabo estudios de evaluación en colaboración con el UNICEF sobre el proyecto relativo al trabajo infantil en el sector textil de Bangladesh, y en agosto de 2004 se publicó un documento de síntesis³⁵. Asimismo, se han publicado y divulgado otros estudios de evaluación de alto nivel para destacar enseñanzas extraídas y buenas prácticas. Las metodologías de evaluación de los efectos, como las encuestas de base de seguimiento y los estudios de control, se han centrado en la documentación del impacto a largo plazo en los niños y sus familias de las intervenciones respaldadas por el IPEC.

Buenas prácticas y modelos de intervención

215. El IPEC también ha elaborado muchas directrices y herramientas sobre esferas temáticas, así como un enfoque genérico para determinar, documentar e intercambiar buenas prácticas en materia de intervenciones relacionadas con el trabajo infantil³⁶. La mayoría de los proyectos del IPEC incluyen un componente relativo a las buenas prácticas que se concentran en la determinación y divulgación de ejemplos concretos de buenas prácticas en el marco nacional y entre las subregiones, en el caso de los

proyectos subregionales. Se han llevado a cabo varios proyectos centrados únicamente en la identificación, el intercambio y la utilización de buenas prácticas. La credibilidad técnica del IPEC en esa esfera se ha fortalecido mediante la demostración de las posibilidades que ofrece la utilización del apoyo del proyecto Comprender el trabajo de los niños (UCW) para estas actividades. Se han elaborado modelos concretos de intervención en esferas como la educación y la trata, basados en las buenas prácticas y recursos en materia de conocimientos, que han permitido desarrollar enfoques, metodologías y herramientas modelo detallados para ser aplicados por los países y el IPEC.

Sistemas de información en apoyo de la base de conocimientos

216. En 1999 el IPEC puso en marcha una base de datos del Programa y un sitio web para respaldar sus actividades, incluida la labor de promoción y el intercambio de conocimientos. Desde 2002 se ha aplicado un enfoque integrado con respecto a la web y la base de datos, centrado en el fomento del intercambio directo de conocimientos. La base de datos, que contiene información sobre proyectos, socios (por ejemplo, información sobre instituciones y personas clave) y productos (documentos y demás material),

35. OIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry*, op. cit.

36. Esto surgió como resultado del proyecto UCW. Véase también IPEC: *Time-Bound Programme Manual for Action Planning*, op. cit.

Recuadro 2.8 Estudios retrospectivos de seguimiento

Desde 2003, como parte de un marco de evaluación del impacto, el IPEC ha elaborado una metodología para estudios retrospectivos de seguimiento que puede utilizarse para determinar los cambios a largo plazo que se han producido en la vida de los beneficiarios directos y que siguen presentes incluso algún tiempo después de haber finalizado una intervención (dos años o más). La metodología inicial se ha puesto a prueba en seis países, con una muestra de 2.000 beneficiarios, lo que ha supuesto un seguimiento efectivo de 900 niños. Las intervenciones abarcaban varios sectores:

- los niños que trabajan en la calle en Ankara, Turquía;
- el sector minero del Ecuador;
- el sector de la pesca y el calzado de Indonesia;
- el trabajo infantil doméstico en Uganda;
- un programa integrado aplicado en cinco aldeas de la República Unida de Tanzania, y
- la trata en Sri Lanka.

Se aspiraba a lograr resultados, entre otros aspectos, en el nivel educativo, el empleo, el bienestar económico, la salud, las actividades recreativas y las actitudes de los niños. En el Ecuador, por ejemplo, la asistencia escolar de los niños menores de 12 años ha aumentado considerablemente, ya que antes de ejecutar el proyecto se situaba en el 67,6 por ciento, durante su ejecución ascendió al 80 por ciento y ahora se cifra en el 100 por ciento. La mayoría de los niños menores de 12 años no trabaja (81,3 por ciento). En Indonesia se produjo un aumento de la educación obligatoria como actividad principal. En Uganda el 31,5 por ciento de los hogares destinatarios que fueron objeto de seguimiento notificó mejoras en su situación económica. En la República Unida de Tanzania la reducción del trabajo infantil observada se atribuyó a la labor de sensibilización llevada a cabo por los funcionarios estatales, las ONG y los grupos religiosos de las aldeas.

Se ha reunido mucha información, y la realización de nuevos estudios debería arrojar luz sobre los cambios en la vida del grupo destinatario y los efectos del desarrollo normativo e institucional en los niños y sus familias.

Fuente: IPEC.

sirve como depositario para los centros de recursos de información destinados al uso público e interno y como herramienta de gestión para distintas esferas del IPEC y la OIT. Varios exámenes y evaluaciones han señalado la riqueza potencial de información y la necesidad de reforzar el sistema, incluido el aumento de los activos en materia de conocimientos, como documentos de trabajo y material de consulta sobre la manera de abordar formas concretas de trabajo infantil. Dada la demanda que suscitan los sistemas de información de la OIT, en los que se encuentra integrada la base de datos del IPEC, el acceso a la información puede verse obstaculizado por la infraestructura actual. El desarrollo de los sistemas de información del IPEC se ha ajustado a los sistemas comparables existentes en la Organización, e incluso ha ido por delante de éstos, lo que ha permitido que contribuya a facilitar una gestión más amplia de los conocimientos de la OIT, un buen ejemplo de los efectos indirectos del IPEC en el resto de la OIT.

Integración en el Programa de Trabajo Decente de la OIT

El trabajo decente como objetivo global

217. Desde 1999 la OIT ha elaborado tres conceptos interrelacionados que orientan sus prioridades a medio plazo, a saber:

- el Programa de Trabajo Decente como instrumento para el desarrollo y la inclusión social;
- el empleo productivo para las mujeres y los hombres como principal camino para salir de la pobreza, y
- el logro de una globalización justa como fuente de estabilidad y de aumento del nivel de vida a escala mundial³⁷.

218. Hacer del trabajo decente un objetivo global sirve para orientar la labor llevada a cabo por la OIT en el ámbito interno y externo. En el plano interno, proporciona un marco común para garantizar la

37. OIT: *Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009: Hacer del trabajo decente un objetivo global*, documento GB.291/PFA/9, Ginebra, noviembre de 2004, párrafo 10.

compatibilidad y coherencia de las actividades de la OIT. En el plano externo, orienta la relación de la OIT con otros programas multilaterales y nacionales más generales sobre desarrollo y derechos.

219. La erradicación del trabajo infantil puede contribuir de forma significativa a esos objetivos institucionales y, por tanto, es fundamental que esta cuestión siga incorporándose a la labor de la Organización. Se han hecho varios intentos para promover una mayor integración, pero es preciso seguir desplegando esfuerzos en ese sentido.

220. Por ejemplo, la evaluación del IPEC antes mencionada determinó la falta de referencias a la eliminación del trabajo infantil en las cuestiones de política de otras unidades y las iniciativas globales de la OIT, incluidas las esferas en las que ese tema sería muy pertinente³⁸. El equipo de evaluación determinó que no había ninguna lista de actividades relacionadas con el trabajo infantil llevadas a cabo por las Oficinas de Actividades para los Empleadores y para los Trabajadores (ACT/EMP y ACTRAV), y que tampoco se disponía de una visión global de las iniciativas emprendidas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores³⁹.

221. El IPEC ha reconocido la necesidad de intensificar la colaboración y ha adoptado medidas importantes a tal fin en consonancia con la reorientación de su estrategia. El creciente alcance y la naturaleza de esas medidas se han abordado exhaustivamente en los recientes informes sobre la ejecución del IPEC⁴⁰. Cabe destacar algunos ejemplos de buenas prácticas. Sobre la base de experiencias de ejecución y evaluación conjuntas, el IPEC y el Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo Mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED) elaboraron en 2004 una serie de directrices sobre la manera de utilizar las estrategias de desarrollo empresarial para eliminar el trabajo infantil. La colaboración existente desde hace mucho tiempo con el Programa de Finanzas Sociales (EMP/SFP) culminó con la elaboración de unas directrices sobre el uso de los instrumentos de finanzas sociales en los programas sobre trabajo infantil. Ha habido una cooperación permanente con el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) y con el Programa de Actividades Sectoriales (SECTOR) con respecto al trabajo infantil peligroso, en particular en relación

con los acuerdos negociados en 2005 en el sector de las minas y canteras antes examinados. Con respecto a la educación, el IPEC también ha colaborado con el Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (IFP/SKILLS) para elaborar un programa de adquisición de calificaciones de amplio alcance destinado a los jóvenes de 14 a 17 años. Además, con casi 20 PDD en curso dotados de recursos suficientes, el IPEC tiene la experiencia y el potencial necesarios para contribuir a los programas de trabajo decente por país e integrarse en ellos. Un ejemplo que cabe citar a ese respecto es la manera de utilizar las herramientas de los PDD, como el Marco Estratégico de Impacto de Programas del IPEC (SPIF), con miras al establecimiento de prioridades en los programas de trabajo decente por país.

222. Fuera del contexto de la OIT, en la evaluación se determinó que ni en el informe de un grupo de trabajo interinstitucional del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), presidido por la OIT, ni en el consiguiente documento de orientación enviado a los representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Mundial sobre el terreno se mencionaba de forma explícita el trabajo infantil⁴¹. El nuevo manual de la OIT sobre los DELP tiene en cuenta el trabajo infantil como parte del desarrollo humano, en particular la iniciativa Educación para Todos⁴². Además, el IPEC y el PNUD están estrechando su cooperación con miras a desarrollar métodos de colaboración para proteger a los niños.

Integración de las cuestiones de género

223. El fomento de la igualdad de género es fundamental para alcanzar los objetivos del Programa de Trabajo Decente. En términos prácticos, la estrategia general de promoción de la igualdad de género consiste en potenciar la integración de las cuestiones de género en todos los programas de la OIT.

224. Se han realizado progresos significativos en la integración de las cuestiones de género en los programas y estructuras del IPEC, como se pone de manifiesto en el informe de una auditoría de género participativa llevada a cabo en 2003⁴³. En el informe

38. OIT: *Evaluation*, op. cit., pág. 107.

39. *Ibid.*, pág. 39.

40. Véase, por ejemplo, IPEC: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, op. cit., págs. 23-25.

41. OIT: *Evaluation*, op. cit., pág. 108.

42. OIT: *Decent work and poverty reduction strategies (PRS): A reference manual for ILO staff and constituents* (Ginebra, 2005), págs. 2.33-2.38.

43. OIT: *InFocus Programme on Child Labour: Gender audit report*, 17 Nov.-5 Dec. 2003 (Ginebra, 2003).

Recuadro 2.9
El trabajo infantil en un mundo en proceso de globalización

¿Cuál ha sido el impacto de la globalización en el trabajo infantil? Desafortunadamente, la respuesta no es concluyente. Las dificultades empiezan con las diversas percepciones que se tienen de los conceptos de globalización y de trabajo infantil, pese a que en este último caso los convenios de la OIT establecen su definición de manera más formal e inequívoca. La información estadística disponible también representa un problema, en particular respecto a ciertos tipos de trabajo infantil, sobre los cuales la escasez de datos fiables suele obligar a los analistas a recurrir a indicadores indirectos poco adecuados. Además, la diversidad de canales mediante los cuales la globalización afecta al trabajo infantil plantea retos metodológicos difíciles.

Los estudios sobre la globalización y el trabajo infantil, o sobre otros temas conexos, son escasos y suelen restringir la definición de globalización al incremento del comercio internacional. Por otro lado, se dispone de pocos estudios que analizan la relación entre la inversión extranjera directa (IED) y el trabajo infantil, y el impacto de la liberalización de los precios en el trabajo de los niños. En términos generales, los resultados corroboran la tesis de que, en un contexto favorable, el proceso de globalización podría producir una disminución del trabajo infantil, aunque algunos datos también demuestren lo contrario. En un estudio, por ejemplo, no se halló ninguna prueba empírica que demuestre que la sola exposición al comercio (uno de los efectos de la globalización) aumente el trabajo infantil. En un país con una población activa mayoritariamente sin instrucción, la globalización genera un incremento del salario de los trabajadores no instruidos en relación con los trabajadores instruidos y, en consecuencia, es probable que aumente el trabajo infantil. Por el contrario, la globalización puede contribuir a reducir el trabajo infantil en los países con una cifra bastante elevada de trabajadores con educación básica como mínimo y que cuentan con políticas sociales activas. En otro estudio sobre el impacto de la política de liberalización del comercio se determinó que, en el caso de Viet Nam, los consiguientes incrementos del precio del arroz, un cultivo de exportación, explican prácticamente la mitad del declive del trabajo infantil durante el decenio de 1990. Otros estudios también examinan las vinculaciones entre la inversión extranjera directa y el trabajo infantil. A grandes rasgos, el trabajo infantil parece disminuir a medida que aumenta la IED, aunque la falta de datos fiables a efectos comparativos para largos períodos limita la labor de análisis sobre las razones posibles que explican éstos y otros resultados similares. Un estudio sobre la documentación disponible llevado a cabo por el IPEC parece indicar que los beneficios de la IED no residen fundamentalmente en el aumento del empleo, sino más bien en la transferencia de tecnología y la modernización de la industria. Esto subraya el hecho de que la manera más eficaz de participar en la globalización y sacar provecho de este proceso reside en una mano de obra instruida. La globalización aumenta los beneficios de la educación, y ésta es quizá la clave de la relación entre la globalización y el trabajo infantil.

Fuente: IPEC: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, op. cit., págs. 55-59.

se destacaban varias buenas prácticas⁴⁴ que abarcaban la concepción de PDD y su ejecución. El desarrollo de un programa sustantivo sobre el trabajo infantil doméstico, que afecta sobre todo a las niñas, es una iniciativa importante en relación con las cuestiones de género. La integración de esos temas en el Programa también queda patente en la inclusión sistemática de los análisis de género y el acopio de datos que tienen en cuenta esas cuestiones en las metodologías para la realización de estudios del SIMPOC y el Manual de Operaciones del Programa.

225. Sin embargo, los auditores señalaron la existencia de presiones en relación con la carga de trabajo que dificultaban una supervisión efectiva de todos los productos y actividades desde la perspectiva de las cuestiones de género. La diversidad y cantidad de

interlocutores externos también constituía un reto en esa esfera. Los auditores determinaron que en los criterios para seleccionar a los socios cabía mejorar la valoración de su grado de sensibilidad en cuanto a las cuestiones de género, así como su disposición a integrar y supervisar dichos temas al aplicar los programas del IPEC. Se aconsejó al Programa que estudiara la posibilidad de intercambiar de manera sistemática con sus interlocutores los conocimientos adquiridos en relación con los análisis de género y los instrumentos de planificación.

226. Un estudio general de la evolución del enfoque de las cuestiones de género adoptado por el IPEC al establecer programas sobre el trabajo infantil pone de manifiesto que el número de niños y niñas en las actividades económicas es prácticamente igual y que hay

44. Véase también OIT: *Integrando el género en las acciones contra el trabajo infantil: las buenas prácticas* (Ginebra, 2003).

más niños víctimas de las peores formas de trabajo infantil. Los esquemas de segregación por sexo del trabajo infantil son reflejo del mundo de los adultos y reservan para las niñas las tareas particularmente difíciles de identificar y medir, en especial los trabajos en el hogar, domésticos y relacionados con el sexo. El género desempeña una función clave en la determinación de los obstáculos que impiden que todos los niños y niñas asistan a la escuela y no abandonen los estudios. Las relaciones de género y las funciones asociadas al género también son fundamentales para determinar la incidencia y la naturaleza del trabajo infantil. Por ejemplo, los roles masculinos tradicionales pueden confinar a los niños en las formas más intolerables de trabajo por considerarse que son responsables de la supervivencia económica de la familia. Ese ejemplo refleja una realidad más general: la sensibilidad con respecto a las cuestiones de género no se refiere sólo a las niñas. Es importante evitar toda suposición sobre quién hace qué, por qué y cuándo.

Medidas adoptadas por la OIT en pro de una globalización justa: seguimiento de la labor de la Comisión Mundial

227. En el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización⁴⁵ se men-

ciona de forma específica el trabajo infantil en varios contextos y se señala que constituye «tanto un problema en sí mismo como un factor fundamental que limita la matriculación de los niños en las escuelas, su permanencia y sus logros educativos»⁴⁶. En el informe se considera que el trabajo infantil es una consecuencia de la pobreza y, al mismo tiempo, un factor que contribuye a perpetuarla. Sin embargo, la mayoría de las referencias al trabajo infantil están implícitas en el informe, por ejemplo en relación con la necesidad de respetar las normas fundamentales del trabajo en el marco del programa de desarrollo internacional general.

228. La evolución de la estrategia del IPEC, en particular el fomento de un entorno propicio para la eliminación del trabajo infantil, coincide con la idea central del informe. Las estrategias adoptadas por el IPEC se han centrado cada vez más en marcos globales, como los ODM, los DELP y la EPT, destacados en el primer Informe global sobre el trabajo infantil. El IPEC ha propuesto diversas estrategias, incluida la investigación, el establecimiento de vínculos con el empleo de los jóvenes, la integración del trabajo infantil en marcos de políticas más amplios, la creación de asociaciones sectoriales a escala mundial y la dedicación de mayor atención a África⁴⁷. Todas esas cuestiones se examinan con mayor detenimiento más adelante.

45. OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra, 2004).

46. *Ibid.*, párrafo 274.

47. Véase IPEC: *Acción del IPEC contra el trabajo infantil*, op. cit., págs. 53-59.

Resumen

229. Los informes globales brindan una valiosa oportunidad para hacer un balance de la situación. Es fundamental hacer una reflexión crítica si se aspira a extraer las lecciones pertinentes de la experiencia. ¿Qué ha conseguido la Organización mediante los esfuerzos desplegados para abolir el trabajo infantil en los últimos cuatro años? Hay muchos logros de los que enorgullecerse. El IPEC ha seguido recibiendo el apoyo de la comunidad de donantes y se ha situado a la vanguardia del movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil. Se han puesto nuevos marcos e instrumentos técnicos a disposición de los Estados Miembros. Se han hecho importantes contribuciones a la investigación y el acopio de datos, entre las que cabe destacar el establecimiento de tendencias a escala mundial por primera vez. Frente a esos notables

avances, sigue habiendo retos importantes. Uno de los más destacados es la necesidad de colmar la brecha que existe en el grado de desarrollo técnico, por una parte, y por otra parte, la de formular la estrategia de ejecución necesaria que aproveche las oportunidades para movilizar a los mandantes con miras a la eliminación del trabajo infantil mediante diversos puntos de acceso. Además, una mayor apropiación nacional, respaldada por las organizaciones de empleadores y los sindicatos y apoyada por un movimiento mundial más enérgico, puede crear un entorno político propicio para que los instrumentos y marcos técnicos se utilicen de forma óptima y la acción contra el trabajo infantil tenga alcance suficiente como para tener un verdadero impacto.





PARTE III

Desafíos mundiales

Integración

Fundamentos conceptuales y requisitos

230. En la actualidad se reconoce ampliamente que las intervenciones destinadas a retirar a los niños del trabajo, rehabilitarlos y reintegrarlos a la sociedad desempeñan un papel importante para ciertos grupos específicos de niños, y que muchas de ellas pueden y deben multiplicarse y ampliarse. Sin embargo, la abolición efectiva del trabajo infantil en el plano nacional sólo se puede lograr si los países consiguen reducir la pobreza, que es parte del problema, y si, al mismo tiempo, se toman otras medidas para reducir la exclusión y la discriminación. Esta aseveración se basa esencialmente en tres supuestos:

- la magnitud del problema, debido a lo cual las intervenciones llevadas a cabo a gran escala por una organización intergubernamental u otro actor externo son improductivas¹;
- la relación estrecha entre la eliminación del trabajo infantil y los demás aspectos del desarrollo, y
- el principio según el cual más vale prevenir que curar.

231. Afortunadamente, en muchos países los esfuerzos en pro del desarrollo se canalizan ahora en el contexto de diversos marcos complementarios como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), la iniciativa Educación para Todos (EPT), el Programa de Trabajo Decente de la OIT y, específicamente en el caso de Africa, la Nueva

Alianza para el Desarrollo de Africa (NEPAD). Estos marcos que, con ciertas variantes, tienen por objetivo la promoción de estrategias de crecimiento en favor de los pobres, la expansión de las oportunidades de educación y la extensión de la protección social a los grupos más vulnerables, son los vectores ideales para luchar contra el trabajo infantil, pues apuntan a sus determinantes estructurales y crean alternativas. El tema principal de esta sección es la integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil como estrategia fundamental para realzar el perfil del problema y lograr un mayor impacto.

232. Los esfuerzos en materia de integración deberían en primer lugar llevarse a cabo en el plano nacional (véase en el recuadro 3.1, la definición del término «integración»), pues es el ámbito donde se formulan las principales políticas en relación con el trabajo infantil, se toman las decisiones respecto de la asignación de recursos, y se evalúa el efecto de las intervenciones emprendidas contra el trabajo infantil. La función principal de la comunidad internacional es ayudar a las autoridades nacionales en sus esfuerzos por llevar a cabo el proceso de integración. Ahora bien, este proceso puede también ser fructífero y, de hecho es fundamental en el plano internacional, a través del movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil como parte de los esfuerzos destinados a crear un entorno que propicie acciones más eficaces tanto en el plano local como nacional.

233. El proceso de integración requiere que se lleven a cabo acciones en varios frentes, que puede ser

1. Según las estimaciones del IPEC (véase *supra*), los niños que se han beneficiado de estas intervenciones alcanzan apenas la cifra de 5 millones, en comparación con la cifra total de niños que trabajan en el mundo que es de 280 millones.

Recuadro 3.1 ¿Qué significa el término «integración»?

En general, el término «integración» se refiere a los esfuerzos concertados destinados a influir en los procesos, políticas y programas que tienen una repercusión importante en materia de eliminación del trabajo infantil. Puede considerarse que es un concepto análogo al de la integración de las cuestiones de género que se ha desarrollado a lo largo de los años y que ha alcanzado mucha aceptación. Se podría definir la integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil adaptando la definición oficial de la integración de las cuestiones de género del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas como sigue:

- el proceso de evaluación del impacto que tendría para los niños que trabajan o los que corren el riesgo de convertirse en niños trabajadores, toda intervención planificada que abarque la legislación, las políticas y los programas, en todas las esferas y en todos los niveles;
- una estrategia para que las cuestiones relativas al trabajo infantil formen parte integrante de la concepción, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de modo de reducir tanto la oferta como la demanda de trabajo infantil y, en particular, de sus peores formas, y
- un proceso cuyo objetivo final es la eliminación total del trabajo infantil tan pronto como sea posible.

Fuente: H. Tabatabai: «Mainstreaming action against child labour in development and poverty reduction strategies», en IPEC: *Time-Bound Programme manual for action planning*, Documento IV-1 (Ginebra, OIT, 2003).

conveniente agrupar en cuatro subtítulos: i) mejora de la base de conocimientos; ii) promoción; iii) fortalecimiento de capacidades, y iv) elaboración y coordinación de políticas².

Mejora de la base de conocimientos

234. Los datos empíricos sobre trabajo infantil y el análisis de su relación con otros aspectos del desarrollo son cruciales para fundamentar el debate sobre los esfuerzos de integración, ampliar la base de apoyo para la integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en la formulación de políticas, y facilitar dicha integración. No obstante, si bien el IPEC ha trabajado activamente para ampliar la recopilación de informaciones, los datos de que se dispone a nivel mundial son insuficientes.

235. La causa principal de la relativa escasez de datos estadísticos en materia de trabajo infantil se debe a que esta cuestión no ha recibido atención prioritaria en el pasado. Si la eliminación del trabajo infantil se convirtiera en un objetivo de desarrollo plenamente integrado, atraería los recursos necesarios para subsanar esta carencia. Es lo que ya está ocurriendo en cierta medida. Varios países han realizado encuestas sobre el trabajo infantil por iniciativa propia o, en la

mayoría de los casos, con la ayuda de la OIT o de otras organizaciones internacionales. También se están llevando a cabo encuestas de otro tipo que proporcionan informaciones importantes para el análisis del trabajo infantil, como las Encuestas agrupadas de indicadores múltiples del UNICEF, y los Estudios sobre la Medición de Niveles de Vida del Banco Mundial. Los datos provenientes de estas encuestas se ponen a disposición en la Internet con el fin de estimular su utilización y análisis. Sin embargo su número es aún limitado; pocos son los países que han llevado a cabo más de una encuesta para poder evaluar los cambios ocurridos en el tiempo.

236. En lo referente a la labor analítica, la prioridad principal debería consistir en destacar las relaciones, que suelen establecerse en ambos sentidos, entre el trabajo infantil y los principales objetivos de los procesos de política en los que debe integrarse. Estos comprenden, claro está, la reducción de la pobreza, pero también el desarrollo de los recursos humanos, la educación primaria universal, el crecimiento económico, la productividad del trabajo, la política salarial, la distribución del ingreso, el crecimiento y la dinámica de la población, así como también objetivos más intangibles como la mejora de la imagen del país en el exterior. Los resultados de dicha labor no sólo mejorarían la base de conocimientos sobre el trabajo

2. Esta sección se basa en H. Tabatabai: «Mainstreaming action against child labour in development and poverty reduction strategies», en IPEC: *Time-Bound Programme manual for action planning*, Documento IV-1 (Ginebra, OIT, 2003), donde figura un estudio más detallado de la cuestión.

infantil, sino que serían también un instrumento poderoso para convencer a los responsables de la formulación de políticas de la importancia de prestar mayor atención al trabajo infantil.

237. Otra prioridad importante de la labor analítica debería ser la evaluación de las repercusiones en el trabajo infantil de las medidas de política propuestas y de qué manera podría lograrse que el impacto de éstas fuera más positivo desde el punto de vista del trabajo infantil. Entre las preguntas analíticas de interés respecto de las estrategias de reducción de la pobreza cabe mencionar, por ejemplo, la cuestión de saber si los efectos de la estrategia propuesta llegan a los hogares donde hay niños trabajadores y si alivian las dificultades de las familias dándoles más oportunidades de conseguir un empleo productivo o actividades generadoras de ingresos. ¿Forman estos hogares parte en alguna medida de un grupo de beneficiarios prioritarios? ¿Garantizarán las reformas propuestas del sistema de educación un acceso fácil a una escolarización de calidad a *todos* los niños, incluidos los niños trabajadores? ¿Se prevé la creación y la financiación de incentivos económicos adecuados para estimular a los padres a enviar a sus hijos a la escuela para que sigan una escolaridad normal? ¿Es compatible la estrategia propuesta con la legislación, las políticas y los programas existentes en materia de trabajo infantil? ¿Existe algún tipo de coordinación con otras intervenciones que se estén llevando a cabo, como un programa de duración determinada (PDD) para eliminar las peores formas de trabajo infantil? Y, en tal caso, ¿se complementan?

238. Es importante la pregunta sobre quiénes deberían emprender dichos esfuerzos con miras a generar conocimientos y difundirlos. Idealmente, debería establecerse en cada país una red de conocimientos sobre el trabajo infantil. Desgraciadamente todavía no es el caso en la mayoría de los países. En muchos países en desarrollo existen instituciones con capacidad de investigación que hacen contribuciones sumamente importantes para mejorar la comprensión de los fenómenos socioeconómicos, pero el trabajo infantil no suele figurar en su programa de trabajo.

Sensibilización

239. No es sorprendente que el trabajo infantil tenga poca resonancia en el proceso de elaboración de políticas tanto en el plano nacional como internacional. Las personas en situación de pobreza tienen

poca representatividad y su capacidad de acción social en un entorno político hostil es limitada³. Por consiguiente, los esfuerzos de promoción son un instrumento indispensable. Hay que tener en cuenta, asimismo, que los problemas relativos al trabajo infantil pueden abordarse desde distintos ángulos.

240. Es necesario seguir realizando campañas de sensibilización acerca del trabajo infantil, su naturaleza y su extensión, sus determinantes, su relación con la pobreza y el mercado de trabajo, las implicaciones económicas y sociales y en materia de educación, la estructura y dinámica de la población y su capacidad potencial de constituir un obstáculo que retrase el desarrollo a largo plazo. Asimismo, es necesario promover la eliminación del trabajo infantil como objetivo explícito de desarrollo y como parte de la estrategia de reducción de la pobreza. Por otra parte, la creciente visibilidad del problema del trabajo infantil ha creado un entorno en el que es más fácil constituir entidades para ocuparse del mismo que en el pasado. Es necesario aprovechar el impulso actual para crear estas entidades donde no existen y reforzarlas donde existen, mediante un enérgico apoyo a los procesos participativos en marcha (por ejemplo, los DELP y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), etcétera) creando alianzas con los grupos de la sociedad civil más interesados en la cuestión.

Fortalecimiento de capacidades

241. Es necesario fortalecer la capacidad técnica, organizativa y de gestión de los distintos actores clave interesados en la cuestión del trabajo infantil, en particular los mandantes de la OIT, así como las ONG, mediante el perfeccionamiento de su competencia técnica y la promoción de alianzas entre ellos. La formulación de estrategias nacionales para el desarrollo y la reducción de la pobreza y la integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en las mismas comportan numerosas cuestiones técnicas. No obstante, se trata fundamentalmente de procesos políticos mediante los cuales se compaginan los objetivos, enfoques e intereses en juego antes de definir las prioridades nacionales. Por tanto, los objetivos y enfoques que no cuentan con el apoyo de entidades suficientemente poderosas tendrán menor prioridad en el programa nacional. Uno de los motivos por los cuales el trabajo infantil no tiene máxima prioridad en el programa de desarrollo es la ausencia de entidades constituidas

3. Véase G. Wood: «Staying secure, staying poor: The 'Faustian bargain'», en *World Development* (Oxford), vol. 31, núm. 3 (marzo de 2003), pág. 456.

para ocuparse del tema o la debilidad de las mismas tanto en el plano nacional como internacional. En el plano gubernamental, los ministerios responsables de la gestión del trabajo infantil suelen ser los más débiles en el plano político y, en consecuencia, también en el plano técnico. Del mismo modo, los marcos internacionales para el desarrollo como los ODM y los DELP no tienen debidamente en cuenta las cuestiones relativas al trabajo infantil⁴.

Formulación y coordinación de políticas

242. La acción global contra el trabajo infantil abarca una amplia gama de políticas, programas y proyectos y, por consiguiente, a muchos interlocutores de los sectores público y privado, lo cual plantea un gran desafío en términos de elaboración de políticas y de coordinación efectiva entre los diversos actores estatales y no estatales.

243. De existir políticas y programas de acción nacionales de alcance global en materia de trabajo infantil, el proceso de integración sería mucho más fácil. El artículo 1 del Convenio núm. 138 obliga a los Estados Miembros a «seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños». En el párrafo 1 de la Recomendación núm. 146 que lo acompaña se dan orientaciones sobre el diseño de dicha política y se señala en particular que «las políticas y los planes nacionales de desarrollo deberían atribuir elevada prioridad a la previsión de las necesidades de los menores y a la satisfacción de dichas necesidades, así como a la extensión progresiva y coordinada de las diversas medidas necesarias para asegurar a los menores las mejores condiciones para su desarrollo físico y mental».

244. Aún son pocos los países donde esta disposición ha sido convertida en una declaración de política nacional clara, coherente y general en materia de trabajo infantil. Al tiempo que aumenta el número de ratificaciones del Convenio núm. 138 (como lo demuestra el análisis de las memorias enviadas a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones), en un número creciente de países se está planteando la formulación de una política nacional en materia de trabajo infantil, si bien aún no es el caso en un gran número de países⁵.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)

245. La relación entre el trabajo infantil y muchos de los ODM es simple, y tiende a establecerse en ambos sentidos, entre la erradicación de la pobreza (ODM 1) y el trabajo infantil por un lado, y la enseñanza primaria universal (ODM 2) y el trabajo infantil, por otro lado. Ahora bien, el trabajo infantil también tiene una dimensión relativa a la igualdad de género (ODM 3) en vista de las prácticas discriminatorias que privan a muchas niñas de una educación adecuada y añaden una carga de tareas domésticas excesivas para ellas. La lucha contra el VIH/SIDA (ODM 6) también está relacionada con el trabajo infantil, dado que los huérfanos de padres enfermos de SIDA están entre los niños que corren más riesgos, así como también el fomento de una asociación mundial para el desarrollo (ODM 8), que incluye la promoción del trabajo decente para los jóvenes, cuya relación con el trabajo infantil se examina más adelante.

246. La incorporación del trabajo infantil en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como meta o indicador para varias metas de los ODM debería ser un objetivo para el movimiento mundial, y en particular, para la OIT en su esfuerzo por promover el trabajo decente como objetivo global. Podría ser la piedra angular de la creación de un PDD sobre las peores formas de trabajo infantil en el plano internacional que complementa los que existen en el plano nacional. Este programa sería un vector para redinamizar el movimiento internacional contra el trabajo infantil.

247. Paralelamente, la comunidad internacional está comprometida con la eliminación de las peores formas de trabajo infantil como lo demuestra el número sin precedentes de ratificaciones del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). El artículo 1 del Convenio obliga a los Estados ratificantes a «adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia». Si bien no hay un plazo específico establecido, existe la firme intención de que este objetivo reciba la más alta prioridad.

4. Véase, por ejemplo, K. Heidel: *Poverty Reduction Strategy Papers – Blind to the rights of the (working) child? The (I-) PRSP's perception of child labour: A problem outline and annotated collection of source material* (Heidelberg, Kindernothilfe y Werkstatt Ökonomie, marzo de 2004).

5. Para un ejemplo notable de formulación de una política y un programa de acción nacional en materia de trabajo infantil, véase el sitio web del Departamento de Trabajo de Sudáfrica (www.labour.gov.za).

Recuadro 3.2
Integración del trabajo infantil en el Memorando conjunto entre
la Unión Europea y Bulgaria sobre la inclusión social

En el contexto de la próxima adhesión de Bulgaria a la Unión Europea, el IPEC ha negociado con éxito la integración de la cuestión de las peores formas de trabajo infantil en el Memorando conjunto sobre la inclusión social entre la UE y Bulgaria. El Memorando abre vías para que la eliminación de las peores formas de trabajo infantil forme parte de un futuro proceso conjunto de seguimiento de las políticas al respecto, y se beneficie de los recursos provenientes del Fondo Social Europeo. Bulgaria ha contribuido a establecer un precedente importante al incluir la eliminación del trabajo infantil en el proceso de adhesión a la Unión Europea.

Estrategias de lucha contra la pobreza

248. Las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) suelen ser consideradas – un poco tardíamente – como la vía trazada con miras al logro de los ODM. Si bien estos últimos fijan la meta, las primeras determinan las estrategias, las políticas y los programas para alcanzarla. Por estar en curso de elaboración, las estrategias ofrecen la gran oportunidad de obtener la participación de la sociedad civil.

249. En los últimos años, numerosos países en desarrollo han elaborado estrategias para reducir la pobreza. El Banco Mundial y el FMI ofrecen orientaciones para la preparación y la evaluación de los DELP en varios documentos, en particular, en un manual que consta de dos volúmenes⁶.

250. Los DELP abarcan todos los aspectos sobresalientes de los planes nacionales de desarrollo en los que la reducción de la pobreza es el objetivo principal. De hecho, en un número creciente de países reemplazan totalmente los planes nacionales de desarrollo. Si bien la presión externa ha desempeñado un papel importante, no cabe duda de que el proceso de elaboración de los DELP ha supuesto una llamada de atención en muchos países en desarrollo. Este proceso, que hace hincapié en los problemas sociales y en los imperativos económicos, en la apropiación de los países, y en un enfoque participativo – sin hablar del respaldo financiero que aporta – cuenta con un apoyo considerable.

251. Como se mencionó anteriormente, la cuestión de la eliminación del trabajo infantil no se menciona explícitamente en los ODM y, por tanto, rara vez figura en los DELP. El manual del Banco Mundial,

que tiene cerca de 100 páginas, apenas menciona el trabajo infantil. Según un examen realizado por el Banco Mundial en agosto-septiembre de 2005, sólo 12 de los 70 países que prepararon un DELP provisional o definitivo han tratado en alguna medida la cuestión del trabajo infantil. Lo que es más preocupante, países muy poblados como la República Democrática del Congo, Egipto, Filipinas, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica donde hay una gran cantidad de niños trabajadores, no tratan de manera explícita las cuestiones relacionadas con el trabajo infantil en los principales documentos que se refieren a la reducción de la pobreza⁷.

252. Sin embargo, la situación está cambiando en parte gracias a los esfuerzos realizados por la OIT. Un número creciente de países han tomado medidas para incorporar los indicadores del trabajo infantil en el seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza, como es el caso en Bangladesh, Chad, Honduras, Pakistán, Senegal y República Unida de Tanzania⁸, y en los ODM como, por ejemplo, en Albania. Además, los documentos recientes que informan sobre los esfuerzos de integración realizados en América Central contienen datos alentadores, pues el trabajo infantil figura en los principales programas nacionales⁹. Por otra parte, el informe del Banco Mundial antes mencionado reconoce que 7 de los 12 países que tratan el problema del trabajo infantil en sus DELP participan en la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos, lo que indica que podría convertirse en una plataforma importante para tratar de manera más coherente las cuestiones relativas al trabajo infantil en los diversos sectores¹⁰.

6. J. Klugman (director de la publicación): *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies* (Washington, Banco Mundial, 2002).

7. Banco Mundial: *Going to school/Going to work: A report on treatment of child labor and EFA in World Bank projects and policy documents*, 2005, página 11.

8. Idem, págs. 20-24.

9. OIT: *Mainstreaming child labour concerns in broader development frameworks: Mapping efforts and potential* (San José, Costa Rica, mayo de 2005).

10. Banco Mundial, *op. cit.*, págs. 11 y 19.

253. La mayoría de los DELP comprende, al menos en principio, los elementos fundamentales de todo esfuerzo destinado a reducir el trabajo infantil. Uno de ellos es la reforma del sistema educativo que apunta a su extensión y a la mejora de la calidad y, claro está, pone énfasis en la reducción de la pobreza. También es alentador que en muchos DELP se haga hincapié en el desarrollo rural y de la agricultura puesto que el trabajo infantil abunda en las zonas rurales. Lo mismo vale para la prioridad dada al sector de la salud, habida cuenta de la diversidad de los peligros a los que están expuestos los niños trabajadores. Lo más importante, sin embargo, es el proceso de participación en el contexto del cual se definen los objetivos y las políticas de los DELP. Este proceso ofrece una excelente oportunidad para que los mandantes de la OIT ejerzan influencia sobre las prioridades, los responsables de la elaboración de políticas y las instituciones como ha ocurrido, por ejemplo, en Kenya, Nepal y República Unida de Tanzania.

Trabajo infantil y educación para todos

254. Según estimaciones, 104 millones de niños no van a la escuela primaria, de los cuales el 56 por ciento son niñas. Cerca de la mitad se encuentran en Asia Meridional y Asia Oriental, aunque, de seguir la tendencia actual, en 2015 más de la mitad de los niños no escolarizados serán africanos. Aproximadamente 130 millones de niños no asisten a la escuela con regularidad, muchos de ellos porque trabajan ¹¹.

Avances hacia la educación para todos

255. Los progresos con miras a la consecución de la educación para todos han sido modestos. Tanto las tasas brutas como netas de escolarización aumentaron un 2 por ciento en el mundo entero entre 1990 y 2000 y aproximadamente en la misma proporción en los países en desarrollo. Un niño de cada cuatro abandona la escuela antes de terminar los cinco años de educación básica. En África Subsahariana el panorama es más alentador, dado que las tasas de escolarización brutas aumentaron en un 7 por ciento, mientras que las tasas netas de escolarización aumen-

taron en un 3 por ciento. No obstante, la situación es desigual pues ciertos países como Malawi, Mauritania y Uganda multiplicaron por dos sus tasas de escolarización entre 1995 y 2000 mientras que en otros no ha variado ¹².

256. En el plano mundial, de confirmarse la tendencia actual, en 2015 no menos de 86 países no alcanzarán el Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr la enseñanza primaria universal ¹³.

257. Como se ha mencionado anteriormente, se reconoce cada vez más que los esfuerzos internacionales por lograr la educación para todos y la eliminación progresiva del trabajo infantil están estrechamente relacionados entre sí. Por un lado la educación, en particular la educación gratuita, obligatoria y de buena calidad hasta la edad mínima de admisión al empleo definida por el Convenio núm. 138 de la OIT, es un elemento fundamental en materia de prevención del trabajo infantil. La educación contribuye a crear un entorno protector para todos los niños y es el mecanismo adecuado para ampliar las posibilidades, lo cual es un elemento central de la definición del desarrollo ¹⁴. A su vez, el trabajo infantil es uno de los principales obstáculos para lograr la asistencia escolar a tiempo completo y, en el caso del trabajo a tiempo parcial, impide que los niños se beneficien plenamente del tiempo que pasan en la escuela.

La Educación para Todos y la eliminación del trabajo infantil: dos mundos paralelos

258. La integración del trabajo infantil en los esfuerzos de promoción y seguimiento de la iniciativa Educación para Todos (EPT) debería, por consiguiente, ser una prioridad para el movimiento mundial. ¿Por qué razón ha tomado tanto tiempo reconocer esta interrelación y tomar medidas al respecto en el plano internacional? Una parte importante de la respuesta reside en las características de cada uno de esos movimientos. En el decenio de 1990, estaban ambos en mundos separados y avanzaban paralelamente, como dos barcos que navegan en la noche sin cruzarse ¹⁵. En las dos principales conferencias internacionales sobre trabajo infantil que tuvieron lugar en 1997 en Amsterdam y Oslo, los principales actores en materia de educación, la UNESCO y los ministe-

11. Véase Betcherman y otros: *Child labour, education, and children's right*, Social Protection Discussion Paper Series, núm. 0412 (Washington, Banco Mundial, julio de 2004), pág. 14, recuadro 2.

12. *Ibíd.*

13. *Ibíd.*

14. Véase A. Sen: *Desarrollo y libertad* (Barcelona, Planeta, 2000).

15. Véase A. Fyfe: «Child labour and education: Revisiting the policy debate», en K. Lieten y B. White (directores de la publicación): *Child labour: Policy options* (Amsterdam, Aksant Academic Publishers, 2001).

Recuadro 3.3
Ejemplos de intervenciones para abordar el trabajo infantil y la educación

En el entorno escolar

- Habituar a los niños al ritmo escolar, desde la primera infancia
- Velar por que las escuelas sean espacios seguros y responsables ante la comunidad, que utilicen métodos de enseñanza centrados en el niño y donde los docentes se ocupen debidamente de sus alumnos, siguiendo un programa de estudio pertinente, y los padres y la comunidad sean bien acogidos y participen
- Impartir formación a los docentes y velar por que sus condiciones de trabajo y su situación en el empleo sean adecuadas
- Poner en práctica métodos de educación no formales como medida de transición
- Proporcionar comedores escolares gratuitos y efectuar controles periódicos de la salud y la nutrición
- Organizar programas extraescolares
- Organizar programas de orientación profesional, tales como los programas para desarrollar medios de vida destinados a las niñas
- Ofrecer programas de educación a distancia para las poblaciones aisladas y nómades
- Facilitar instalaciones sanitarias y agua corriente para las niñas

Fuera del entorno escolar

- Asegurar el registro del nacimiento de todos los niños
- Abolir el pago de la matrícula escolar
- Asignar becas en efectivo a ciertos beneficiarios que cumplan determinadas condiciones
- Incrementar la financiación con cargo al presupuesto de la educación
- Destinar una proporción mayor del ingreso nacional a la educación
- Vincular la edad mínima de admisión al empleo con la legislación relativa a la educación obligatoria
- Elaborar una legislación antidiscriminatoria para proteger los derechos de los grupos marginados
- Poner en práctica sistemas de control en el ámbito de la comunidad

rios de educación, no tuvieron una presencia muy notoria¹⁶. Asimismo, en las conferencias sobre educación que tuvieron lugar en Jomtien (1990) y Dakar (2000) la eliminación del trabajo infantil no figuraba como tema de gran importancia estratégica¹⁷. Como se ha señalado anteriormente en el presente informe, esta conexión no se estableció formalmente en el plano de la política internacional hasta el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia, que tuvo lugar en 2002.

259. Esta falta de conexión se debe en particular a que el movimiento de lucha contra el trabajo infantil no logró desarrollar ni una terminología ni una estrategia para entablar relaciones fructíferas con la EPT. El mundo de la educación se resiste a asumir lo que considera una responsabilidad adicional. El movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil necesita convencer al mundo de la educación de que el problema del trabajo infantil forma parte integrante de los problemas de la educación, y de que los problemas relativos a la escolarización y la retención de los niños en el sistema educativo requieren

que se consideren tanto los factores escolares como los factores externos que limitan las posibilidades de las familias y de los niños trabajadores. En el recuadro 3.3 se destacan los tipos de intervención necesarios en cada esfera. El establecimiento de un entorno propicio y protector debería ser parte integrante del marco de referencia del movimiento en pro de la EPT. Por consiguiente, la OIT tendría que dar mayor prioridad a esta forma de cooperación en los próximos años.

Vacíos legislativos

260. Aproximadamente el 85 por ciento de los países en desarrollo tienen una legislación en virtud de la cual la educación es obligatoria; no obstante, 25 países no tienen legislación alguna en la materia. Además, al menos en 33 países, la edad mínima de admisión al empleo no está establecida. Muchos países no han logrado armonizar el final de la escolaridad obligatoria con la edad mínima para trabajar de conformidad con las normas de la OIT, objetivo que la Organización

16. Conferencia de Amsterdam sobre el Trabajo Infantil, Amsterdam, 26-27 de febrero de 1997; Conferencia Internacional contra el Trabajo Infantil, Oslo, 27-30 de octubre de 1997.

17. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 5-9 de marzo de 1990; Foro Mundial de la Educación, Dakar, 26-28 de abril de 2000.

plantea desde 1921¹⁸. Si bien se han logrado progresos, entre otras cosas, como consecuencia de la ratificación de las normas de la OIT, la diferencia restante es importante, y tanto más si se tiene en cuenta el número de países en los que la cantidad de escuelas es muy inferior al número de niños en edad escolar pese a las disposiciones legales existentes.

Las consecuencias de la discriminación

261. La mayor cantidad de niños sin escolarizar se encuentra en los países donde no existe registro de nacimientos¹⁹. El registro de nacimientos es un derecho fundamental de los niños. Quienes no pueden probar su identidad no tienen acceso a la escuela ni a otros derechos cívicos. Cerca de 37 países niegan el acceso a la educación a las personas que no son ciudadanos del país como por ejemplo, refugiados, personas desplazadas dentro del país, o personas que no tienen certificado de nacimiento. Los niños de los pueblos indígenas y tribales y otras minorías étnicas suelen estar expuestos al trabajo infantil y no están escolarizados²⁰. La legislación antidiscriminatoria y demás medidas para combatir la discriminación son en consecuencia vitales para impedir la exclusión de la educación. La discapacidad es otra causa importante de discriminación. Las tasas de desescolarización de niños discapacitados son diez veces superiores a las de la población en su conjunto²¹. En la mayoría de los países las estadísticas sobre las inscripciones escolares indican el número de niños que van a la escuela, pero no indican el número de niños que *deberían* ir a la escuela.

Educación de las niñas

262. Es importante dar prioridad a la educación de las niñas. Por lo general, las niñas están expuestas a un doble peligro: por ser mujeres y por ser pobres. La mayoría de los niños no escolarizados son niñas: cerca de 65 millones. Para corregir este desequilibrio el UNICEF ha establecido un plan de acción en siete etapas. El UNICEF hace un llamamiento para la

creación de un lema nacional: «ninguna niña debe quedar fuera de la escuela». Existen muchas medidas que pueden facilitar la asistencia de las niñas a la escuela, como la instalación de servicios sanitarios y de agua corriente separados, la elaboración de currículo escolar adecuada y la contratación de una mayor proporción de personal docente femenino²². En el contexto de la labor del IPEC destinada a prevenir muchas de las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, tales como la trata y el trabajo infantil doméstico, donde las niñas suelen ser proporcionalmente más numerosas, se recurre con gran frecuencia a las intervenciones educativas como medida de prevención. Además, se desprende claramente de las memorias recibidas en relación con los Convenios núms. 138 y 182 que los Estados, por lo general, no toman ninguna medida especial para proteger a las niñas (véase el gráfico 1.5 en la parte I).

¿Es la educación para todos un objetivo asequible?

263. El costo y la financiación necesaria para lograr la educación para todos son aspectos de fundamental importancia. Pese a que el derecho a la educación ha sido un elemento esencial de los derechos humanos desde la creación de las Naciones Unidas, se ha observado un abandono progresivo de la posición original según la cual la educación debería ser gratuita. Se sabe por experiencia que cuando disminuye el gasto público, apartándose del objetivo de la educación gratuita y obligatoria para todos, se observa casi siempre una disminución de la escolarización y de la calidad de la enseñanza que afecta en mayor medida a las niñas, a las minorías, a otros grupos marginados y a los pobres. La implicación política es clara: la educación es un derecho humano y un bien público. Por ello, deben abolirse inmediatamente todos los gastos y el pago de matrícula de la escuela primaria. En los países que lo han hecho, por ejemplo, Burundi, Kenya, Malawi y Uganda, ha aumentado de manera notable la escolarización²³. Los países deberían dedicar un mínimo del 6 por ciento del producto nacional bruto (PNB)

18. A. Melchiorre: *At what age?... are school children employed, married and taken to court?* (The Right to Education Project, 2004), págs. 4-7. Sólo 45 de los 158 países encuestados han armonizado la edad en que termina la escolaridad con la edad mínima de admisión al empleo.

19. K. Tomasevski: *Education denied: Costs and remedies* (Londres, Zed Books, 2003), pág. 127.

20. Véase P.B. Larsen: *Indigenous and tribal children: Assessing child labour and education challenges* (OIT, Ginebra, 2003).

21. Betcherman, *op. cit.*, pág. 17.

22. UNICEF: *Estado mundial de la infancia 2004* (Nueva York, 2003), págs. 74-78.

23. La abolición del pago de la matrícula requiere una planificación cuidadosa y una financiación alternativa, pública o privada, para compensar la pérdida de ingresos, especialmente para las escuelas, ya que de lo contrario puede dar lugar a que los directores o los maestros impongan matrículas ocultas y/o que haya clases con un número excesivo de alumnos y falta de profesores, lo cual tendrá repercusiones negativas sobre la calidad de la enseñanza y perjudicará los aspectos positivos de aumento del número de alumnos.

Recuadro 3.4 La iniciativa MISA

La pobreza es una de las principales causas de que, en el mundo entero, millones de niños en edad escolar no vayan a la escuela. En los últimos años, varios países de América Latina han seguido el ejemplo del programa de beca escolar del Brasil (Bolsa Escola), y creado sistemas de apoyo al ingreso mínimo para fomentar la asistencia escolar de los niños de los hogares beneficiarios. Si bien toman diversas formas en las distintas ciudades donde han sido aplicados, ha crecido la popularidad de estos sistemas que han despertado interés en otros lugares en el mundo. Varias evaluaciones indican que dichos sistemas – que la OIT y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) denominan MISA (ingreso mínimo para fomentar la asistencia escolar) – pueden contribuir al desarrollo de los recursos humanos, la reducción de la pobreza a corto y largo plazo, la eliminación del trabajo infantil, y la creación de una red de seguridad potencial para la población más pobre y vulnerable.

Los sistemas MISA, que tratan el problema únicamente desde punto de vista de la demanda, serían ineficaces en caso de faltar suficientes instalaciones educativas adecuadas para absorber la creciente demanda de escolarización. Los recursos financieros requeridos para su implantación también pueden ser prohibitivos, en particular, para los países menos desarrollados, a menos que se disponga de recursos externos. Asimismo, aún no hay pruebas suficientes que permitan corroborar su impacto positivo sobre el trabajo infantil. Estos sistemas no deben considerarse aisladamente o como soluciones únicas a los problemas de la pobreza y la educación. En cambio, deberían considerarse en el contexto de las estrategias existentes en el país en materia de desarrollo y de erradicación de la pobreza.

Fuente: OIT/UNCTAD: *The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative*. Informe del Grupo Consultivo sobre la conveniencia y la factibilidad de extender los sistemas de ingreso mínimo supeditados a la asistencia escolar en los países menos desarrollados de África (Ginebra, mayo de 2001).

a la educación²⁴ dando preferencia a la educación primaria, pero con inversiones adecuadas en la educación secundaria y superior. De hecho, la mayoría de los países de África Subsahariana y muchos países asiáticos menos adelantados asignan menos del 4 por ciento del PNB a la educación²⁵.

264. En 2002 el Banco Mundial lanzó la «Iniciativa Acelerada de Educación para Todos» con el objetivo de proporcionar los recursos necesarios para un grupo inicial de 18 países (11 en África) que tenían políticas adecuadas y aceptaban rendir cuentas claras de los resultados obtenidos.

Cuestiones relativas a la calidad

265. Las peores formas de educación nunca serán la respuesta a las peores formas de trabajo infantil. Los niños tienen derecho a una educación de calidad. Asimismo, las informaciones provenientes de la India revelan que la gran mayoría de los padres valoran la

educación y tienen la capacidad de determinar si ésta es de baja calidad²⁶. Los padres enviarán a sus hijos a la escuela si la educación es de buena calidad, gratuita, accesible y, en particular, si se dan incentivos como, por ejemplo, la comida del medio día. Además, un mayor acceso de las personas que viven en condiciones de pobreza a la educación puede a su vez aumentar la presión ejercida para obtener una mejor calidad, demostrando que la cantidad y la calidad van juntas.

266. En este punto es importante reconocer la expansión de la educación no formal durante el último decenio, especialmente como herramienta para luchar contra el trabajo infantil. La educación no formal, si está correctamente diseñada y aplicada, puede ser un instrumento de transición para los niños trabajadores que son apartados del trabajo y pasan a la enseñanza formal. Sin embargo, con demasiada frecuencia la educación no formal ha llegado a convertirse en una educación de segunda categoría para niños de segunda categoría e incluso en un sistema paralelo que compite con el sistema

24. Esta es la posición política de la OIT. Véase OIT: *Nota sobre las labores: Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación*, Ginebra, 10-14 de abril de 2000, en el documento del Consejo de Administración: GB.279/STM/3/2, 279.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2000, pág. 37.

25. Véase EFA *Global Monitoring Report 2005: Education for all: The quality imperative* (París, UNESCO, 2004), cuadro 14.

26. Véase, por ejemplo, J. Dreze y A. Sen: *India: Development and participation* (Nueva Delhi, Oxford University Press, 2002), págs. 154 y 158.

de educación formal. Ha llegado la hora de que se proceda a una evaluación detallada de los sistemas de educación no formal para comprobar si se los ha sobrevalorado como solución al problema del trabajo infantil. Las escuelas atraerán a los niños y tendrán el apoyo de los padres y de la comunidad si corresponden al concepto de escuela «amiga» de los niños. Cabe recordar que el personal docente también tiene derechos en el trabajo que es indispensable respetar para lograr mejoras cualitativas; sus representantes deben ser escuchados y sus organizaciones tienen un papel importante que desempeñar en los esfuerzos en pro de la educación para todos y la eliminación del trabajo infantil. En este contexto, deben abordarse los problemas de la remuneración baja y de los pagos atrasados, así como el de la formación inicial y la formación en el puesto de trabajo inadecuados. Las condiciones y la situación de trabajo del personal docente deben mejorarse de conformidad con la Recomendación OIT/UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente.

VIH/SIDA

Otra manera de ver el trabajo infantil

267. El impacto de la pandemia de VIH/SIDA está cambiando nuestra manera de ver el desafío que representa el trabajo infantil y también nuestra manera de alcanzar los objetivos de la educación para todos. Sin embargo, la experiencia acumulada conduce a pensar que se justifica la perseverancia en el fomento de la educación para todos, pues esa estrategia puede beneficiar enormemente a los huérfanos y demás niños que se han vuelto vulnerables al VIH/SIDA. En un mundo amenazado por el VIH/SIDA, se considera cada vez más la educación como una «vacuna social» contra la enfermedad. En particular, la mejora de las oportunidades educativas ofrecidas a las niñas reduce el riesgo que corren de contraer el VIH/SIDA²⁷. Pese a la cruda realidad de la amenaza de la pandemia, no hay que descartar que la misma amenaza puede ser un catalizador capaz de acelerar los cambios en los sistemas de educación y las escuelas. La noción de urgencia que el VIH/SIDA genera podría también impulsar la transformación de las escuelas en instituciones de prevención y protección más eficaces.

Encuestas recientes

268. En 2002 y 2003 se publicó una serie de evaluaciones rápidas encomendadas por el IPEC en 2001/2002 – en Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe – junto con un informe de síntesis. El año siguiente, el IPEC encargó una evaluación en Uganda, la que fue publicada en 2004. Algunos de los resultados confirman que los niños gravemente afectados por el SIDA suelen trabajar en las peores formas de trabajo infantil. Por ejemplo, la conclusión del estudio sobre Zambia muestra que es imputable a la pandemia un aumento de 23 a 30 por ciento de la mano de obra infantil²⁸.

269. El IPEC también encargó un examen de las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas de las políticas y programas aplicados en Sudáfrica, la República Unida de Tanzania y Zambia. Con objeto de ampliar la difusión de los resultados de la investigación y del conjunto de buenas prácticas y de dar más apoyo a la participación en la ejecución de políticas y programas, la OIT patrocinó un taller tripartito subregional sobre el impacto del VIH/SIDA en el trabajo infantil en África Subsahariana, que tuvo lugar en mayo de 2003 en Lusaka, Zambia, y varios talleres nacionales en la República Unida de Tanzania y Zambia. Los participantes del taller subregional redactaron un documento sobre estrategias que ha sido utilizado por la OIT y sus otros organismos socios en sus actividades en el terreno como documento de política. La estrategia establece seis objetivos clave:

- El conocimiento y la comprensión del problema del trabajo infantil inducido por el VIH/SIDA, así como también las cuestiones de prevención, se amplían gracias a una mejor corriente de comunicación entre las familias, las comunidades y las instituciones educativas.
- Las organizaciones de la comunidad incluso las asociaciones religiosas así como las asociaciones de base se movilizan para ofrecer apoyo duradero y promover la sensibilización acerca del problema.
- Los medios de comunicación desempeñan un papel clave.
- Los mandantes de la OIT, en coordinación con el IPEC y sus socios, definen respuestas adecuadas a los problemas de los huérfanos del SIDA y los niños trabajadores, y movilizan recursos.
- Los programas de duración determinada integran las cuestiones relativas al VIH/SIDA.

27. S. Gregson, H. Waddell y S. Chandiwan: «School education and HIV control in Sub-Saharan Africa: From discord to harmony?» en *Journal of International Development* (Manchester), vol. 13, núm. 4 (mayo de 2001), págs. 467-485.

28. A. Mushinge y otros: *HIV/AIDS and child labour in Zambia: A rapid assessment on the case of the Lusaka, Copperbelt and eastern provinces*, IPEC Paper N° 5 (Ginebra, OIT, 2003), pág. 23.

Recuadro 3.5
Nuevos modelos de intervención en el ámbito del VIH/SIDA y el trabajo infantil

- Trabajo de formulación de políticas en reuniones consultivas con los comités directivos nacionales para la eliminación del trabajo infantil y todas las partes interesadas, a saber, los ministerios de trabajo, salud y educación, y las comisiones nacionales competentes en materia de SIDA.
- Concienciación de los líderes de la comunidad, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los medios de comunicación sobre la relación entre la pandemia y el trabajo infantil y la necesidad de adoptar un enfoque integrado de la acción en todos los niveles.
- Creación de comisiones locales sobre el VIH/SIDA en ciertas comunidades seleccionadas con el fin de coordinar la respuesta respecto de los niños afectados o infectados por la enfermedad.
- Trabajo con las comunidades locales en planes de protección social que comprendan becas iniciales de estudio destinadas a niños de familias gravemente afectadas.
- Fortalecimiento de la capacidad de instituciones tales como centros de formación profesional, centros de rehabilitación y otras instituciones que protegen a huérfanos y demás niños afectados.
- Asistencia psicosocial para niños gravemente afectados, particularmente, niñas y niños apartados de la industria del sexo.
- Formación profesional para niñas y niños apartados del trabajo infantil.

- Se promueven las investigaciones sobre el VIH/SIDA en el marco de las instituciones de investigación nacionales e internacionales²⁹.

Lanzamiento de proyectos piloto

270. Como medio de iniciar la ejecución de actividades en este campo, la OIT lanzó un proyecto que integraba las cuestiones relativas al VIH/SIDA con las políticas y programas relativos al trabajo infantil en Uganda y Zambia, así como también en otros países de África donde se ejecutan programas de duración determinada sobre las peores formas de trabajo infantil. Durante los preparativos de los programas de acción de Uganda y Zambia, se adoptó el concepto básico de configurar modelos de intervención basados en la comunidad y promover la integración de instrumentos de trabajo, directrices y buenas prácticas para abordar los problemas relativos al VIH/SIDA y al trabajo infantil. Se espera que, a lo largo de los tres años de vida de los proyectos, otros países subsaharianos que reciben apoyo de la OIT en materia de trabajo infantil sacarán provecho de los resultados del proyecto considerado.

271. Como parte de la estrategia de integración pueden encontrarse otros modelos de intervención en programas como los siguientes: los proyectos de

apoyo a los PDD en Sudáfrica y la República Unida de Tanzania; los programas de desarrollo de la capacidad basados en Zambia destinados a varios países subsaharianos; los proyectos destinados a luchar contra la explotación sexual comercial de niños y el trabajo infantil doméstico en África y América Latina, así como también los proyectos regionales para combatir la trata de niños, y los proyectos relativos al sector de la agricultura comercial de África. Las cuestiones relativas al VIH/SIDA se integran también en el proyecto INDUS cuyo objetivo es combatir las peores formas de trabajo infantil en la India.

Empleo de los jóvenes

272. El empleo de los jóvenes ocupa un lugar destacado en los ODM, como meta 16 en el ODM 8 – «fomentar una asociación mundial para el desarrollo» – que subraya la necesidad de la cooperación con los países en desarrollo con miras a elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo decente y productivo. El vínculo entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes constituye, por tanto, otro eje importante de integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil.

273. El vínculo entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes ilustra, además, la importancia del en-

29. B. Rau: *Combating child labour and HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa: A review of policies, programs, and projects in South Africa, the United Republic of Tanzania and Zambia to identify good practices*, IPEC Paper N° 1 (Ginebra, OIT, 2002).

foque de «ciclos de la vida», que define las etapas clave de la vida en las que las personas son vulnerables a la explotación y la pobreza. Sólo puede alcanzarse el objetivo del trabajo decente si hay igualdad de oportunidades para todos desde la infancia hasta la vejez. Tiene vital importancia pues lograr que la desventaja o la discriminación de que se ha sido objeto en una etapa no persista en las siguientes y que se capacite a niñas y niños desde pequeños para que pasen sin tropiezos de una etapa a otra de su vida y, por fin, al mercado de trabajo. Si los niños trabajan en lugar de ir a la escuela, crecerán con mayores restricciones y con menores perspectivas de conseguir algún día un trabajo decente³⁰.

274. Actualmente, hay en el mundo más de 1.000 millones de jóvenes de 15 a 24 años de edad, lo que representa el 18 por ciento de la población mundial. Si a los jóvenes se les suman los niños, se llega a casi la mitad de la población mundial. Cabe señalar que el 85 por ciento de los jóvenes del mundo vive en los países en desarrollo.

275. En los últimos años ha aumentado considerablemente no sólo el interés en los problemas del trabajo infantil y del empleo de los jóvenes, sino también el volumen de publicaciones al respecto. No obstante, poco se ha hecho para analizar las relaciones entre ellos y, en particular, las consecuencias del trabajo infantil para el empleo en las épocas subsiguientes de la vida. Por ejemplo, prácticamente no hay estudios empíricos sobre las experiencias vividas en el mercado de trabajo en las etapas de la juventud y la edad adulta por ex niños trabajadores.

276. Una cuestión de gran interés es la de determinar si el trabajo infantil puede originar problemas que tienen repercusiones en el empleo de los jóvenes. Globalmente, puede sostenerse que la mera existencia del trabajo infantil priva a los jóvenes de ciertas oportunidades de trabajo que habrían podido aprovechar si los niños hubieran dejado de trabajar. Los trabajos que realizan los niños pueden ser, sobre todo, tareas no calificadas que quizá no resulten muy atractivas para los jóvenes. Sin embargo, si esos niños se retirasen del mercado de trabajo se reduciría la oferta de mano de obra, lo que presumiblemente podría generar una dinámica que daría lugar a una mejora de las tec-

nologías de producción, la creación de puestos de trabajo calificado o semicalificado, y un aumento de la productividad laboral y de los salarios, lo que beneficiaría en cierta medida a los jóvenes.

277. Para los propios niños trabajadores, las consecuencias adversas del trabajo infantil son más significativas a medida que crecen. El trabajo infantil tiende a agravar el problema del empleo de los jóvenes en la medida en que impide que los niños adquieran la educación y las calificaciones profesionales necesarias para competir como jóvenes adultos en el mercado de trabajo. La importancia de ese efecto de inhibición es una cuestión acerca de la cual hay relativamente pocos datos contrastados.

278. Hay que tener en cuenta, además, la tarea de garantizar que los niños que son retirados del trabajo infantil se hallen adecuadamente preparados para ingresar al mundo del trabajo a la edad apropiada. No basta, claro está, con eliminar el trabajo infantil sin cerciorarse de que la situación alternativa ofrece oportunidades de educación y de adquirir calificaciones profesionales que tienen demanda y mejoran la «empleabilidad» de los jóvenes³¹. La falta de instituciones que puedan ofrecer tales alternativas es por cierto una de las razones que explican que haya a veces quienes opinan que el trabajo infantil es el medio que permite adquirir la experiencia y las calificaciones necesarias para entrar en el mercado de trabajo con mejores posibilidades. Por tanto, los esfuerzos que apuntan a solucionar los problemas relativos al trabajo infantil y al desempleo y el subempleo de los jóvenes tendrán probablemente menos éxito si se abordan esos problemas por separado.

279. El análisis anterior sugiere varios temas respecto de los cuales habría que hacer investigaciones detalladas a fin de comprender mejor la relación entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes.

280. En primer lugar, habría que conocer mejor de qué manera el trabajo infantil puede agravar los problemas de desempleo y subempleo de los jóvenes. Los resultados de la investigación al respecto aportarían informaciones para diseñar herramientas y programas de acción que deberán ser puestos a prueba, perfeccionados y reproducidos. La principal dificultad reside en la falta de datos apropiados para proceder a la

30. OIT: *Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*, Documento informativo para la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir, Ginebra, 13-15 de octubre de 2004, pág. 47.

31. La empleabilidad – que requiere inversiones en educación y formación profesional, y la mejora de los efectos de esas inversiones – es una de las cuatro recomendaciones – probablemente la más importante en el contexto actual – que el Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes de las Naciones Unidas ha considerado de máxima prioridad en todos los planes nacionales de acción en materia de empleo de jóvenes. Las otras tres son la igualdad de oportunidades para jóvenes de ambos sexos, el espíritu empresarial y la creación de empleo. De todas ellas, la empleabilidad es la que está más directamente relacionada con el problema del trabajo infantil. Esta relación tiene dos aspectos principales: las distintas maneras en que el trabajo infantil perjudica la empleabilidad a medida que los niños se convierten en jóvenes, y la necesidad de que los niños retirados del trabajo infantil desarrollen su empleabilidad.

investigación empírica de los procesos dinámicos en juego. Sin embargo, es mucho lo que puede lograrse mediante el análisis detallado de los datos de encuesta existentes, en particular en países como el Brasil.

281. En segundo lugar, la educación y la formación son los canales principales a través de los cuales se establece el vínculo entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes. Es de crucial importancia que la posibilidad que ofrecen como alternativa sea atractiva, tanto por lo que respecta a los esfuerzos encaminados a eliminar el trabajo infantil como para preparar a los niños para entrar con éxito al mercado de trabajo a medida que avanzan en edad. Las tres áreas en las que es necesario trabajar más en profundidad son: la alfabetización, la educación no formal y el aprendizaje, y la formación profesional.

282. En tercer lugar, los grupos de que se trata, esto es, niños y jóvenes, están comprendidos en grupos de edad que se traslapan parcialmente³². Los «jóvenes» o «niños» de entre 15 y 18 años de edad, según los convenios de la OIT, pueden trabajar siempre y cuando no estén empleados en las peores formas de trabajo infantil (esclavitud, actividades ilícitas, etcétera) o en otras formas de trabajo peligrosas (tales como la minería, la construcción, etcétera). Las iniciativas orientadas a eliminar los riesgos del lugar de trabajo (por ejemplo, mediante la adaptación del equipo o la reducción de las horas de trabajo) o a facilitar la transición de los adolescentes de formas de trabajo prohibidas a ocupaciones exentas de riesgos cumplirán el doble objetivo al convertir al niño trabajador en un joven con empleo.

283. En cuarto lugar, la coexistencia del trabajo infantil y el desempleo de los jóvenes es una cruel ironía: al mismo tiempo que la demanda para ciertos tipos de trabajo se cubre con niños que no deberían trabajar, hay una oferta de mano de obra constituida por los jóvenes que se subutiliza o se desperdicia. En ciertos casos es posible que la demanda de trabajo infantil no pueda ser cubierta por jóvenes desempleados. Las familias rurales que cuentan con sus hijos para ayudar en las tareas agrícolas o para conseguir agua o leña no pueden recurrir a otras personas para obtener esa

ayuda. Es también cierto que determinadas labores realizadas por niños fuera de su hogar pueden, en principio, ser efectuadas por jóvenes (e incluso por adultos). Por cierto, tendrían que ser realizadas por éstos si el trabajo infantil fuera efectivamente suprimido. Hay que explorar las posibilidades de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo de tal manera que se pueda reorientar la demanda de mano de obra desviándola de los niños hacia los jóvenes. Es necesario también proceder a investigaciones detalladas para determinar alternativas factibles desde el punto de vista económico – por ejemplo, mejoras tecnológicas y de organización en los procesos de producción – capaces de remplazar las prácticas actuales basadas en el trabajo infantil.

284. Como parte de sus esfuerzos para contribuir a la consecución de los ODM, el Secretario General de las Naciones Unidas creó en 2002 la Red de Empleo de los Jóvenes, cuyos principales socios son el Banco Mundial y la OIT. Uno de los principales objetivos de la Red es ayudar a los países a formular planes nacionales de acción en materia de empleo de los jóvenes, en cumplimiento de dos resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este proceso ha avanzado mucho en los países líderes de la Red. Los planes nacionales antes mencionados permiten integrar las cuestiones relativas al trabajo infantil en un marco de política que no sólo es pertinente, sino que, además, goza de un considerable apoyo político en muchos países, así como en el plano internacional. Por ejemplo, en Albania, donde escasea el empleo para los jóvenes y muchos niños trabajan en algunas de las peores formas de trabajo infantil, se inició en abril de 2005 un programa para los jóvenes copatrocinado por la OIT, el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Coordinador Residente de las Naciones Unidas.

285. En 2005 la OIT adoptó un plan de acción para promover el acceso de los jóvenes al trabajo decente basado en tres pilares: el desarrollo de conocimientos; la sensibilización y la asistencia técnica. El plan insta a inspirarse en la experiencia acumulada por el IPEC³³.

32. Generalmente, los instrumentos internacionales definen la noción de niñez y juventud refiriéndolas a la edad: se consideran niños quienes tienen menos de 18 años y jóvenes quienes tienen entre 15 y 24 años.

33. *Resolución relativa al empleo de los jóvenes*, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005, párrafos 42 y 44.

El trabajo infantil y el futuro de Africa

Africa en peligro

286. Como se indica en la parte I, actualmente la proporción de niños ocupados en actividades económicas en Africa Subsahariana es más alta que en cualquier otra región y se sitúa en aproximadamente el 26 por ciento.

287. No es difícil encontrar las causas. Cerca de la sexta parte de la población que vive en Africa Subsahariana es crónicamente pobre, y esta pobreza se ha estado agravando, se prevé que el número de personas que viven en condiciones de pobreza aumentará de 315 millones en 1999 a 404 millones en 2015. Africa es el único continente donde crece la proporción de la población en situación de pobreza. En consecuencia, Africa está muy lejos de poder alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

288. Sin embargo, los 48 países de la región son diferentes y el panorama no es igualmente sombrío en todos ellos. En 2003, 24 países de Africa Subsahariana tuvieron tasas de crecimiento económico del 5 por ciento o más. En el plano de la educación, la situación es algo más alentadora, pues las matrículas de la escuela primaria aumentaron en 38 por ciento entre 1990 y 2000. En Malawi, Mauritania y Uganda, entre 1995 y 2000 las matrículas se multiplicaron por dos. No obstante, 47 millones de niños africanos siguen sin ir a la escuela y sólo uno de cada tres niños que empieza la escuela primaria la termina.

289. El fuerte crecimiento de la población agrava el problema que supone escolarizar a todos los niños y mantenerlos alejados del trabajo infantil³⁴. Entre 1980 y 2002, la población de la región subsaharina creció bruscamente en un 80 por ciento. Dada la tasa de crecimiento de Africa, la población se duplica cada 25 años. Se trata de una población joven: el 44 por ciento tiene menos de 15 años de edad.

290. A esta situación hay que añadir que el continente sufre una de las peores epidemias de la historia. La población de Africa representa la séptima parte de la población mundial, pero dos tercios de todas las personas afectadas por el VIH/SIDA en todo el mundo viven en Africa. Una de las consecuencias de la pandemia es que en 2003 había 43 millones de

huérfanos en Africa. En 2010 esa cifra se elevará a 50 millones. El impacto en materia de trabajo infantil son graves.

Una oportunidad para Africa

291. Toda crisis trae consigo una oportunidad. Entre el peso del pasado de Africa y las esperanzas para su futuro, el año 2005³⁵ se caracterizó por un movimiento internacional sin precedentes que señaló a la atención mundial la crisis que sufre el continente. Los organismos internacionales, los gobiernos, los sindicatos, las ONG, los grupos religiosos y numerosas celebridades consideraron 2005 como un año decisivo: un cambio tanto en el marco político como en los niveles de la ayuda.

292. El punto culminante fue la Cumbre del G8 que tuvo lugar en Gleneagles en julio de 2005 durante la cual se examinaron las recomendaciones de la Comisión para Africa convocada por el Primer Ministro del Reino Unido Tony Blair. La Comisión elaboró un nutrido informe de 450 páginas, en el que se describen los desafíos que enfrenta Africa y se establecen claras recomendaciones sobre la manera de apoyar los cambios necesarios para reducir la pobreza. Sin embargo, en el informe no se menciona mayormente el trabajo infantil, a pesar de que las prescripciones que contiene son compatibles con un enfoque global del trabajo infantil³⁶.

Las cuestiones relativas al trabajo infantil en el contexto del seguimiento de la Cumbre del G8

293. Como parte del seguimiento del informe, sería apropiado analizar el posible impacto del programa adoptado en julio de 2005 en la Cumbre del G8 respecto de la labor relativa al trabajo infantil en el continente³⁷. Dicho análisis cumpliría dos objetivos importantes. En primer lugar, sería un primer paso hacia la incorporación explícita del trabajo infantil en el programa de acción de la Comisión para Africa. En segundo lugar, crearía un precedente para

34. Por lo general, se ha prestado poca atención a la relación entre el trabajo infantil y el crecimiento de la población.

35. A este respecto, es importante recordar también la Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en Africa que tuvo lugar en Ouagadougou en 2004.

36. Commission for Africa: *Our common interest: Report of the Commission for Africa* (Londres, 2005).

37. Véase: *The Gleneagles Communiqué*, julio de 2005.

la evaluación del impacto en materia de trabajo infantil de otras importantes iniciativas políticas.

294. Son varios los puntos estratégicos a partir de los cuales el trabajo infantil se puede abordar en el contexto del seguimiento del programa convenido en el G8. Para comenzar, es evidente que África seguirá siendo una de las prioridades del G8, dado que es el único continente que no está en camino de lograr ninguno de los ODM. Es necesario establecer un conjunto de acciones que se refuercen mutuamente y que constituyan un factor decisivo para impulsar el crecimiento autosostenible. La inversión en educación es una parte importante de esta estrategia para garantizar que todos los niños tengan acceso a un ciclo de educación, gratuita y obligatoria de buena calidad y que lleguen a completarlo. Para África lograr este objetivo para 2015 significará, como se indica en la parte II del presente informe, abordar el trabajo infantil como un obstáculo importante para la educación universal. Del mismo modo, el objetivo de una generación libre de SIDA en África requiere reconocer la interconexión que existe entre la pandemia y el trabajo infantil. Si bien se reconoce que la agricultura es el sector económico más importante para la mayoría de los africanos, el apoyo para poner en práctica un amplio conjunto de medidas destinadas a aumentar la productividad de la agricultura debe comprender la eliminación del trabajo infantil. Esto debería vincularse con el apoyo al mercado en expansión de bienes del comercio equitativo y los debates sobre el comercio mundial que tendrán lugar en la Ronda de Doha programada para 2006. Por último, el apoyo al empleo de los jóvenes, incluida la formación profesional acorde con la demanda del mercado de trabajo, constituye otro punto de acceso por el cual se puede abordar la problemática del trabajo infantil.

295. Sin duda, en la actualidad el entorno político es más propicio para la adopción de medidas efectivas contra el trabajo infantil en África. Como se menciona en la parte I, la gran mayoría de los países africanos ha ratificado los Convenios núms. 138 y 182. En virtud del Mecanismo africano de examen inter pares (APRM) 24 países de África han acordado que la marcha de sus programas sea examinada por sus pares. Tanto la Unión Africana como el NEPAD son marcos adecuados para promover la reducción de la pobreza y los derechos humanos³⁸. Todos estos progresos ofrecen nuevas posibilidades de combatir las causas subyacentes de los problemas del trabajo infantil en África.

El papel del IPEC

296. Entre los retos programáticos que enfrenta el IPEC en África figuran la insuficiente comprensión del problema del trabajo infantil en todos los niveles, desde la familia hasta las autoridades responsables de la formulación de políticas; la falta de alternativas de desarrollo viables, principalmente en el plano de la educación y la formación profesional; la necesidad de considerar situaciones específicas de carácter grave como el VIH/SIDA; las crisis alimentarias; las prácticas tradicionales que fomentan el trabajo infantil, y la falta de capacidad adecuada a nivel de las agencias ejecutoras, que provoca demoras en la ejecución y causa problemas administrativos.

297. La evolución de la estrategia del IPEC es, en parte, una respuesta al aumento de la demanda de sus servicios, debido a que un mayor número de países trata de cumplir con las obligaciones previstas en los dos convenios sobre el trabajo infantil. Se prevé que esta tendencia seguirá en los próximos años y, de hecho, aumentará en el caso de los Estados Miembros de África. Esta perspectiva plantea la cuestión del fortalecimiento de la estrategia actual del IPEC con miras a llevar a cabo acciones más eficaces y lograr un mayor impacto. La ventaja comparativa del IPEC no radica simplemente en el volumen de los recursos que puede aportar para tratar el problema, sino en la fuerza de su mensaje y su composición tripartita a la que se suman sus demás socios. La medida más pertinente de la eficacia del IPEC no es tanto el número de niños que atiende mediante sus intervenciones directas como el alcance y el impacto de sus esfuerzos de promoción; se trata menos del volumen de recursos que administra para movilizarse que de su capacidad de influir en la asignación de recursos mucho más importantes en los planos nacional e internacional de manera que contribuyan en mayor medida a alcanzar el objetivo de la eliminación del trabajo infantil. Sin embargo, para que este mensaje sea convincente y enérgico debe ser respaldado no sólo por el imperativo moral de la justicia social, sino también por una sólida base de conocimientos en constante evolución sobre el trabajo infantil y la capacidad para desempeñar un papel de facilitador, proporcionar asesoramiento en materia de políticas y establecer asociaciones más sólidas.

298. En consecuencia, debería reforzarse considerablemente el trabajo que el IPEC realiza en África en ámbitos como los siguientes:

- *Base de conocimientos sobre el trabajo infantil.* Se necesitan datos estadísticos, estudios en

38. Véase también la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y sus protocolos.

profundidad y herramientas prácticas para la formulación de políticas y el seguimiento de los progresos a lo largo del tiempo. En los últimos años, se han reforzado los cimientos de la base de conocimientos mediante, entre otras cosas, la acumulación de gran cantidad de datos provenientes de encuestas sobre el trabajo infantil. Se han realizado más de 60 encuestas nacionales que abarcan a cerca de 40 países de África, en la mayoría de los casos, con la colaboración del IPEC, el UNICEF y el Banco Mundial. Estas encuestas constituyen una fuente excepcionalmente rica de datos primarios de análisis, aunque su utilización hasta ahora sólo ha sido superficial. Es de fundamental importancia elaborar indicadores simples de trabajo infantil y sus variables conexas, con fines de seguimiento en el contexto de marcos tales como los DELP. Es preciso intensificar los esfuerzos destinados a subsanar las carencias de conocimientos mediante una mayor cooperación con las redes y los institutos de investigación de África, en particular las unidades de investigación de los interlocutores sociales. Con ese fin, es preciso reforzar sustancialmente la capacidad de investigación propia del IPEC y la de sus socios en materia de políticas de modo que el IPEC se convierta en el centro de excelencia más destacado sobre conocimientos y asesoramiento en materia de políticas en lo referente al trabajo infantil, así como también en una fuente dinámica de apoyo para la expansión de la capacidad de investigación en África.

- *Política nacional en materia de trabajo infantil.* La acción global contra el trabajo infantil abarca una amplia gama de políticas, programas y proyectos y, por consiguiente, a muchos interesados del sector público y del sector privado, lo cual plantea un gran desafío en materia de desarrollo de políticas y coordinación eficaz de los diversos actores. La existencia de políticas y programas de acción globales de alcance nacional, contribuiría en gran medida a reforzar la acción contra el trabajo infantil. Desgraciadamente, pocos países de África han elaborado, hasta la fecha, marcos de políticas de ese tipo, si bien algunos de ellos comienzan a hacerlo. Un elemento fundamental sería la definición del papel de los diferentes actores que participan en dicha elaboración, así como garantizar que se comprometen a cumplir sus papeles respectivos. Una iniciativa que podría llevarse a cabo en esa esfera podría ser un programa regional con el fin de sintetizar la experiencia existente en cuanto

a la formulación y ejecución de políticas nacionales en materia de trabajo infantil y de recoger las lecciones aprendidas con miras a su amplia difusión, así como para fines de formación, etcétera. Los institutos de investigación de África desempeñarían un papel prominente en dicha iniciativa.

- *Integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil.* Un aspecto prioritario de la acción futura del IPEC consistiría en promover la integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza, en particular, en los DELP, así como también en las políticas sectoriales de educación, agricultura y desarrollo rural, lo cual comprende diversas actividades en materia de mejora de la base de conocimientos, promoción, fortalecimiento de capacidades, y elaboración y coordinación de políticas. Los programas de duración determinada sobre las peores formas de trabajo infantil están desempeñando un papel cada vez más importante en la intensificación de esta tendencia, si bien sólo abarcan un pequeño número de países. Como se menciona más arriba, el IPEC enfrenta el desafío de concebir formas de llegar a un número mucho más importante de mandantes que estén igualmente comprometidos con la eliminación del trabajo infantil aunque necesiten apoyo. Ello requiere modalidades innovadoras distintas de la intervención directa y de los PDD a fin de prestar asistencia estratégica a los esfuerzos de integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil. Entre estas modalidades se incluyen redes muy extensas de partes interesadas; la movilización de recursos para proveer servicios de asesoramiento en materia de políticas y para impartir formación; una mayor colaboración con otras organizaciones internacionales, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y el FMI, no sólo en el plano nacional, sino también a nivel de las sedes de esos organismos.
- *Educación y trabajo infantil.* La educación primaria universal es un objetivo importante en sí y un pilar esencial de una estrategia destinada a eliminar el trabajo infantil. Por lo general, la principal limitación es la falta de recursos suficientes, en particular en los países menos adelantados (PMA). Sin embargo, hay indicios de que es un objetivo perfectamente realizable, aun en el contexto de los PMA de África, como lo señala un estudio conjunto de la OIT y la UNCTAD³⁹.

39. OIT/UNCTAD: *The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative*, op.cit.

Este tipo de investigación tendrá seguramente gran impacto en materia de promoción, como fue el caso recientemente con la buena acogida que tuvo el estudio del IPEC titulado *Investing in Every Child*⁴⁰. Asimismo, se intensificarán las actividades relativas al trabajo infantil y la educación en otras áreas, en particular las actividades de sensibilización a fin de que en la iniciativa EPT se dé prioridad a los niños trabajadores y a los niños que están en peligro, y para impulsar la mejora de la calidad de la educación, así como el desarrollo de las calificaciones y la educación de transición. Los programas de alimentación escolar que proliferan en África son un ámbito particularmente propicio para integrar en ellos las cuestiones relativas al trabajo infantil.

- *Capacidad para la acción.* Las limitaciones en materia de capacidad constituyen un gran impedimento tanto para la formulación como para la ejecución de políticas y programas de lucha contra el trabajo infantil. Los aspectos técnicos y organizativos son tal vez los eslabones más frágiles. Por tanto, deben reforzarse, en particular en lo que se refiere a los interlocutores sociales, con inclusión de los diferentes niveles gubernamentales, y de otras partes interesadas importantes. Sin embargo, habrá que encontrar la forma de ampliar sustancialmente la función de creación y fortalecimiento de capacidades del IPEC en África.

40. IPEC: *Investing in Every Child: An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labour* (Ginebra, OIT, 2004).

Fortalecimiento del movimiento mundial

Un respaldo fundamental para la acción

299. Gran parte de la presión que se ejerce con miras a la erradicación del trabajo infantil, especialmente de sus peores formas, dimana de la comunidad internacional más que de fuentes nacionales⁴¹. En el primer Informe global sobre el tema se señaló el surgimiento de un movimiento mundial que alteró drásticamente el panorama en lo que se refiere al reconocimiento del problema del trabajo infantil, después de varios decenios de haberse negado su existencia de forma generalizada. Este creciente movimiento mundial comenzó hace diez años, cuando una constelación de grupos que representaban al movimiento laboral y al sector más amplio de los defensores de los derechos humanos reaccionó ante la globalización injusta dando al trabajo infantil un lugar prominente en la agenda internacional, y, de este modo, una atención sin precedentes.

300. La promoción de un movimiento mundial es uno de los principales aspectos de la estrategia de la OIT con miras a la erradicación del trabajo infantil. Por cierto, la experiencia del IPEC a lo largo de los años confirma que es necesario reforzar la acción en el plano nacional y local, y contar con el apoyo de actores clave a nivel mundial, como las instituciones financieras internacionales. En suma, los logros habrían sido más importantes si las herramientas creadas por el IPEC hubiesen sido parte de un proceso político deliberado tendente a crear un espacio para que la población que vive en condiciones de pobreza actúe por su propia cuenta. En ese sentido, mediante el diálogo social, los sindicatos y las organizaciones de empleadores pueden contribuir a desarrollar la solidaridad y el compromiso en los planos nacional y local. En términos generales, se ha prestado poca atención al movimiento mundial en comparación con la creación de herramientas técnicas.

Definición del movimiento mundial

301. En un informe encargado por el IPEC se analiza de manera sistemática y se define claramente el movimiento mundial como una amplia constelación de individuos, grupos, organizaciones y gobiernos

que asumen el compromiso específico de luchar por la eliminación del trabajo infantil⁴². Sin embargo, el concepto de movimiento mundial ha evolucionado y se refiere ahora a la acción llevada a cabo en el plano internacional con el objetivo de crear un entorno propicio para la acción en los planos local y nacional⁴³.

Diversidad creciente de los actores mundiales

302. Durante el último decenio, el movimiento mundial se caracterizó por la creciente diversidad de los actores. La OIT actúa como coordinador del movimiento, y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas participan cada vez más activamente en el mismo, en particular, el UNICEF, la UNESCO, la OMS, el PNUD y el Banco Mundial. Varios organismos bilaterales clave han facilitado recursos y apoyo político para promover la cuestión del trabajo infantil en el plano internacional y estimular una mayor colaboración entre los distintos organismos. Esta acción ha sido complementada por el activismo de la sociedad civil que ha revestido nuevas formas, como los movimientos de los consumidores y los intentos encaminados a lograr la movilización de los propios niños trabajadores. Tanto los medios de comunicación como los círculos académicos han reaccionado ante la importancia que ha cobrado en el plano internacional la cuestión del trabajo infantil y han contribuido a reforzarla.

303. La adopción en 1999 del Convenio núm. 182 marcó un hito en la trayectoria del movimiento mundial. El nuevo Convenio ha dado impulso a la Organización y ha reforzado la convergencia de prioridades claras dentro de un movimiento mundial de creciente pluralismo. La OIT – mediante su actividad normativa y de investigación, y el apoyo técnico prestado por el IPEC – ha estado a la vanguardia del movimiento mundial.

Empleadores

304. Las organizaciones de empleadores, socios inmediatos de la OIT, tienen una estructura de representación vertical que permite que las empresas se

41. Unión Interparlamentaria/OIT: *Erradicar las peores formas de trabajo infantil: Guía para implementar el Convenio núm. 182 de la OIT*. Guía práctica para parlamentarios, núm. 3. (Ginebra, 2002), pág. 62.

42. IPEC: *The worldwide movement against child labour: Progress made and future action* (de próxima publicación).

43. Uno de los objetivos establecidos en el primer documento del programa del IPEC era promover un movimiento mundial contra el trabajo infantil, con el fin de establecer un clima internacional propicio para la acción en favor de los niños trabajadores.

Recuadro 3.6 Asociaciones de alcance mundial

Hay pruebas sólidas que demuestran que las asociaciones y las alianzas estratégicas del IPEC han tenido un efecto importante sobre el movimiento mundial.

El IPEC ha logrado atraer a una amplia gama de socios externos, desde organizaciones que movilizan a los niños trabajadores (la Marcha Global), hasta otros organismos de las Naciones Unidas: el UNICEF, la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial), bancos regionales de desarrollo (el Banco Asiático de Desarrollo), los programas multilaterales copatrocinados, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), otras organizaciones multilaterales (la Comisión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), organizaciones no gubernamentales internacionales (Anti-Slavery Internacional y la Campaña Global para la Educación), grupos de investigación y asociaciones culturales, la Unión Interparlamentaria e iniciativas multilaterales (industria del vestido, producción de artículos deportivos, cultivo del tabaco y la Iniciativa Internacional del Cacao).

Sin embargo, han surgido diversos problemas debido a este amplio enfoque de las asociaciones mundiales. Las asociaciones no son un fin en sí y deben evaluarse en función de lo que realizan. Muchos socios del IPEC no tienen la misma visión del trabajo infantil. Los costos operativos y de mantenimiento son necesariamente altos y difíciles de mantener a largo plazo. En el informe de evaluación¹ se llega a la conclusión de que el IPEC debe elaborar un enfoque más preciso basado en necesidades y criterios estratégicos con el objeto de encontrar otros «portavoces» que lleven el mensaje del trabajo infantil a los foros mundiales de formulación de políticas donde la OIT tiene poco o ningún peso. Por ejemplo, aún queda mucho por hacer para que la problemática del trabajo infantil se integre, o por lo menos se tome en cuenta, en los nuevos marcos globales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el proceso de reforma de las Naciones Unidas.

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

conecten entre sí desde el plano local hasta el plano mundial. Esto constituye un recurso importante para el movimiento mundial. En el decenio de 1990, las organizaciones de empleadores tomaron conciencia de la importancia de su papel en la lucha contra 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 promover la sensibilización respecto de los costos humanos, económicos y sociales del trabajo infantil, y a formular políticas y planes de acción con el propósito de contribuir a la campaña internacional.

305. En cumplimiento de esa resolución, la OIE publicó en 2001 un manual sobre trabajo infantil destinado a los empleadores y, en mayo de 2005, reafirmó su compromiso con la lucha contra el trabajo infantil al adoptar un nuevo documento en el que expone su posición sobre esta cuestión⁴⁴. El documento tiene por objeto dar posibles respuestas a cuestiones difíciles pero importantes que las empresas pueden tener que enfrentar en el transcurso de sus actividades al abordar el problema del trabajo infantil. Uno de los principales retos es que la gran mayoría de los niños

trabajadores se encuentran en el sector de la economía informal. En este caso las organizaciones de empleadores pueden formar asociaciones con sindicatos, ONG y colectividades locales. En el documento se reafirma que el papel que incumbe a la empresa consiste en estimular, poner en práctica y reforzar la aplicación de la legislación y las políticas pertinentes, y trabajar en el marco de los planes de desarrollo nacionales.

306. Con el fin de crear una herramienta que resulte más práctica para los empleadores, la OIE, junto con la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), elaboró este año material para los empleadores sobre la eliminación del trabajo infantil; esto se llevó a cabo en el marco de un acuerdo con Noruega. Esta documentación ofrece a las empresas ejemplos sobre la forma de tratar el problema del trabajo infantil, así como también los desafíos, y demás aspectos que las empresas deben tomar en cuenta cuando abordan el problema del trabajo infantil en el lugar de trabajo o en sus cadenas de suministro. El documento antes citado y la nueva documentación constituyen una plataforma desde la cual la OIT puede renovar su compromiso con la eliminación del trabajo infantil.

44. OIE: *Employers' handbook on child labour: A guide for taking action* (Ginebra, 2001) y OIE: *El reto que plantea el trabajo infantil: El punto de vista de la OIE* (Ginebra, 2005).

Responsabilidad social de las empresas

307. Durante el decenio de 1990, en el mundo entero se solicitó a las grandes empresas que prestaran más atención al impacto de sus actividades en el medio ambiente, los derechos humanos de su fuerza de trabajo y los demás sectores directa o indirectamente afectados por sus actividades. El movimiento de responsabilidad social de las empresas (RSE) es la respuesta de los empleadores a esas preocupaciones, respuesta cuyas modalidades a menudo sobrepasan las exigencias legales a las que en todo caso están sometidas. Al final del decenio, el propio tema de la RSE se ha convertido en una industria que ofrece asesoramiento a las empresas, en particular respecto de sus cadenas de suministro.

308. En los años noventa se tendía hacia la autorregulación de las empresas y a la creación de códigos de conducta voluntarios concentrados en determinados sectores como el vestido, los artículos de deporte, el calzado, los juguetes, los productos agrícolas, la minería, etcétera. Otros actores sociales clave, como los sindicatos y las ONG, han contribuido a ejercer presión sobre las empresas a fin de garantizar que la elaboración de productos de calidad forme parte de un proceso de calidad. Las Naciones Unidas apoyaron esta tendencia mediante la iniciativa voluntaria lanzada por el Secretario General en 1999 denominada el Pacto Mundial⁴⁵. En mayo de 2005, el Pacto Mundial contaba con la participación de más de 2.000 empresas y otras partes interesadas, y de un número creciente de países en desarrollo, entre ellos Brasil, China e India.

309. En los últimos cuatro años las organizaciones de empleadores han desempeñado un papel fundamental en la creación de alianzas sectoriales, en particular acuerdos de seguimiento con la industria de artículos deportivos, con la participación de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA). Algunas de estas iniciativas se han convertido en fundaciones, como por ejemplo las del tabaco y del cacao, que reúnen a los interlocutores sociales en el esfuerzo por eliminar el trabajo infantil de estas industrias.

Fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de empleadores: énfasis en el sector agrícola

310. En el Centro Internacional de Formación de la OIT de Turín tuvo lugar un taller interregional sobre el papel de los empleadores en lo que atañe a la eliminación del trabajo infantil. En esa ocasión se reunieron 15 representantes de organizaciones de empleadores nacionales con el propósito de elaborar planes y estrategias específicos para luchar contra el trabajo infantil. El taller recomendó fundamentalmente que se diese prioridad a la lucha contra las peores formas de trabajo infantil en el sector de la agricultura comercial, puesto que es el sector de actividad de gran parte de sus afiliados, y también aquel en el que hay el más alto porcentaje de trabajo infantil peligroso.

311. En 2004 ACT/EMP emprendió, con arreglo al acuerdo con Noruega, un programa sobre fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de empleadores en materia de trabajo infantil en el sector de la agricultura comercial. Este programa se está ejecutando actualmente en ocho países, a saber, Azerbaiyán, Etiopía, Ghana, Malawi, Malí, República de Moldova, Uganda y Zimbabwe. En varios de estos países se han celebrado debates con «Save the Children», el UNICEF y el PNUD con el objeto de explorar posibles modalidades de colaboración. Para estimular la creación de nuevas redes y el intercambio de experiencias, la Federación de Empleadores de Uganda (FUE) organizó, en julio de 2004, un viaje de estudios para representantes de las organizaciones de empleadores de Etiopía y Ghana. También se llevaron a cabo dos talleres interregionales de fortalecimiento de capacidades e intercambio de informaciones que tuvieron lugar en el Centro de Turín en noviembre de 2004, y en Uganda en noviembre de 2005, en los que participaron representantes de empleadores de 12 países.

312. Por otra parte, en 2004-2005 las organizaciones de empleadores efectuaron encuestas sobre trabajo infantil en Azerbaiyán y Malí (sector del algodón), Etiopía (plantaciones de café y de té), Ghana (plantaciones de aceite de palma y de caucho), Malawi (sector del té), República de Moldova (sector hortícola), Uganda (sector del café) y Zimbabwe (sector del té). Otro resultado importante del programa fue la realización de actividades de sensibilización y programas de formación, así como la elaboración de material didáctico y de promoción. En todos los países donde se ejecuta el programa, las actividades de sensibilización y de formación en el plano nacional han

45. El Pacto Mundial pide a las empresas participantes que adopten, apoyen y apliquen, en su esfera de influencia, una serie de valores fundamentales en los ámbitos de los derechos humanos, las normas laborales, el medioambiente y la lucha contra la corrupción.

Recuadro 3.7**Uganda: los empleadores abordan el problema del trabajo infantil en el sector agrícola**

La Federación de Empleadores de Uganda (FUE) ha participado activamente en la lucha contra el trabajo infantil desde 2001. En primer lugar, se ocupó del sector del té mediante un proyecto realizado con ACT/EMP y financiado por el Gobierno de Noruega. En el marco de este proyecto la FUE organizó talleres de sensibilización y de formación para 160 administradores principales y 495 administradores de nivel intermedio de todas las plantaciones de té del país. Además, se elaboró material de formación y promoción y se impartió formación a 660 agentes de cambio para que continuaran el trabajo en las comunidades locales cuando terminase el proyecto.

La FUE también ha realizado proyectos junto con el IPEC en los sectores del arroz y del azúcar, que resultaron en la creación de comités de vigilancia del trabajo infantil en las comunidades locales; la adopción de normas sobre el trabajo infantil en las plantaciones de arroz; el retiro de 418 niños que han sido escolarizados con el apoyo de proyectos generadores de ingresos en la escuela, y la incorporación de cláusulas sobre el trabajo infantil en los convenios colectivos firmados con los trabajadores del sector del azúcar.

La FUE lleva a cabo actualmente un proyecto sobre trabajo infantil junto con ACT/EMP en el sector del café. Este programa, que comenzó en 2004, también se financia en el marco del acuerdo con el Gobierno de Noruega. Asimismo, se llevó a cabo una encuesta según la cual existe una alta proporción de trabajo infantil y de condiciones de trabajo peligrosas entre los pequeños propietarios y los productores del sector del café. Se determinó que la pobreza era la principal causa de trabajo infantil y que la situación se agravaba debido a la pandemia del VIH/SIDA y al gran número de huérfanos. Se están tomando medidas para ayudar a los pequeños agricultores y sensibilizarlos acerca de las consecuencias del trabajo infantil en condiciones peligrosas. Los agentes de cambio de la comunidad han recibido formación, y se ha creado material de formación e información.

La labor de la FUE en el sector del café ha despertado también el interés de los grandes productores de café, gracias a lo cual la FUE cuenta con nuevos miembros del sector formal.

En noviembre de 2004, la FUE firmó una declaración conjunta con la Organización Nacional de Sindicatos (NOTU) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de las Plantaciones y Agrícolas de Uganda (NUPAWU) en la que convienen luchar contra el trabajo infantil en el sector agrícola y realizar programas conjuntos. En septiembre de 2005, la FUE y la NOTU organizaron un taller conjunto con el apoyo de la OIT y acordaron dedicarse específicamente al sector pesquero donde una gran cantidad de niños trabajan en condiciones peligrosas.

Fuente: Federación de Empleadores de Uganda (FUE).

reunido a organizaciones de empleadores, sindicatos, el IPEC y otros interesados pertinentes.

313. La colaboración con las organizaciones de empleadores en actividades destinadas a eliminar el trabajo infantil es una estrategia muy pertinente, pues las organizaciones de empleadores pueden desempeñar un papel importante influyendo en las empresas afiliadas para que se aseguren de que en sus locales no se recurra al trabajo infantil. Además, pueden alentar a sus miembros a dar otro paso adelante mediante la adopción de medidas para garantizar que sus proveedores y subcontratistas en la economía informal no utilicen mano de obra infantil. Por otra parte, las organizaciones de empleadores son un grupo de presión importante para impulsar la lucha contra el trabajo infantil en el plano nacional e influir en las políticas nacionales. Por ejemplo, en Azerbaiyán, Malawi, República de Moldova y Uganda las organizaciones de empleadores se han movilizado en los medios de comunicación, y en Ghana han participado en debates con parlamentarios sobre la nueva ley contra la trata de seres humanos.

Sindicatos

314. Los sindicatos desempeñan un papel importante y, en ciertos aspectos, único en el movimiento mundial, ya que fue el movimiento obrero el que por primera vez planteó el problema del trabajo infantil en el plano internacional a mediados del siglo XIX. Los sindicatos son movimientos bien estructurados y, por ser mandantes de la OIT, ofrecen una de las pocas vías para que los problemas de la gente normal se tomen en cuenta en el proceso de elaboración de políticas en el plano internacional.

315. En el decenio de 1990, el movimiento sindical contribuyó a que la cuestión del trabajo infantil se convirtiera en una de las preocupaciones prioritarias de la comunidad internacional. Dada la importancia que atribuyen a los derechos humanos y sindicales, y su profundo interés por promover la igualdad y la justicia social, los sindicatos se han mostrado favorables a la adopción de un enfoque del trabajo infantil basado en los derechos, y en particular en el derecho a la educación.

Recuadro 3.8**China: la lucha de una organización de empleadores de la provincia de Yunnan contra la trata**

Con el apoyo del proyecto del IPEC destinado a combatir la trata de niños y mujeres en la cuenca del Mekong, la Asociación de Economía Privada de la ciudad de Kunming está movilizando al sector privado como parte de este esfuerzo. El programa tiene por objeto mejorar la capacidad de las organizaciones de empleadores para tomar medidas concretas contra la trata de niños y la explotación laboral. Desde principios de 2005, algunos altos dirigentes patronales y unos 800 representantes de empleadores han recibido formación con ese fin. Además, la Asociación ha preparado un manual para los empleadores sobre trata, explotación laboral y género, y ha adoptado un Plan de Acción contra la trata de niños y niñas.

Para imprimir más fuerza a su acción, 74 empleadores influyentes de Kunming también han redactado, firmado y hecho circular cartas de recomendación en las que se insta a los directivos del sector privado de la ciudad a que realicen un mejor autocontrol, observen las leyes laborales, tomen medidas para combatir la discriminación por razón de género y contribuyan a los esfuerzos para prevenir la trata. La Asociación también ha emprendido una campaña de promoción en la vía pública.

Fuente: IPEC: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2004-2005: Avances y prioridades futuras* (Ginebra, OIT, 2005), recuadro 3.

316. Además, como los valores fundamentales del movimiento sindical están en total oposición con el trabajo infantil, esta cuestión atrae un amplio consenso que puede mobilizarse para la acción. De hecho, la cuestión del trabajo infantil puede utilizarse como instrumento para promover el diálogo social y como tema a partir del cual se puede fomentar el sindicalismo. Esta unidad de propósitos contribuyó a crear el impulso necesario para que el Convenio núm. 138 se incluyera entre las normas fundamentales del trabajo, consagradas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y con la adopción y promoción de un nuevo instrumento para luchar contra las peores formas de trabajo infantil.

317. La Confederación Mundial del Trabajo (CMT) emprendió una campaña internacional para la ratificación y aplicación del Convenio núm. 182, y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) lanzó su propia campaña en 2001 con la participación de las estructuras juveniles. Las federaciones sindicales internacionales, tales como la Internacional de la Educación (IE), también han participado activamente en el movimiento mundial⁴⁶. En mayo de 2005, en un taller organizado por la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV Mondiaal) se determinaron las deficiencias en la respuesta de los sindicatos y se presentaron ideas y una perspectiva sobre la forma en que los sindicatos po-

drían integrar mejor la cuestión del trabajo infantil en sus actividades, y reafirmar el compromiso del movimiento de los trabajadores con la lucha contra el trabajo infantil⁴⁷.

318. El taller reunió a seis representantes de Federaciones Sindicales Internacionales, la CIOSL, la OIT (Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y el IPEC), la Confederación de Sindicatos de Noruega (LO Noruega) y dos ONG. El taller tenía por objeto determinar las carencias y destacar los principales retos y oportunidades que se plantean a los sindicatos cuando se trata de luchar con mayor eficacia contra el trabajo infantil. Se examinó con particular detenimiento de qué manera las federaciones sindicales internacionales podrían colaborar entre sí, así como con otras instituciones sindicales (como FNV Mondiaal, LO Noruega, la OIT y la CIOSL), y con las ONG. El taller analizó el papel de los sindicatos y las carencias observadas en el ámbito de la investigación, los recursos y la capacidad; asimismo, se hicieron propuestas concretas sobre actividades prioritarias y la división del trabajo para los próximos cinco años.

El desafío de la economía informal

319. Es evidente que los déficit de capacidad en todos los niveles del movimiento sindical reducen sus posibilidades de utilizar su ventaja comparativa como

46. Véase, por ejemplo, el apoyo dado por la Internacional de la Educación (IE) a la Campaña Mundial en pro de la Educación y la campaña conjunta sindicatos/ONG: *Eliminar el trabajo infantil: la escuela es el mejor lugar de trabajo*.

47. Véase Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV): *Report of the workshop: Global Union Federations and Child Labour*, Amsterdam, 19-20 de mayo de 2005.

Recuadro 3.9

Los sindicatos se unen contra el trabajo infantil en Andhra Pradesh, India

Las actividades llevadas a cabo por las organizaciones de trabajadores en Andhra Pradesh, India, son un ejemplo interesante de cómo las organizaciones de trabajadores pueden unir fuerzas para luchar contra el trabajo infantil.

El proyecto del IPEC para la eliminación del trabajo infantil basado en el Estado de Andhra Pradesh (APSBP) comenzó en 2000, y desempeñó un papel de facilitador al permitir que seis sindicatos diferentes, que rara vez habían colaborado en el pasado, aunaran sus esfuerzos para luchar contra el trabajo infantil.

En 2001, después de varias reuniones, consultas y talleres celebrados con el apoyo del Gobierno y del IPEC, se creó un programa de colaboración para la acción sindical destinada a luchar contra el trabajo infantil. Se creó asimismo la Federación de Sindicatos para la Eliminación del Trabajo Infantil de Andhra Pradesh (APFTUCL), dirigida por un equipo de dirigentes sindicales de cada uno de los seis sindicatos, a fin de que actúe como órgano coordinador de la acción sindical contra el trabajo infantil en el Estado de Andhra Pradesh.

Cada sindicato se dedica a ejecutar un programa de eliminación del trabajo infantil en un distrito, mientras que en los demás 18 distritos se crearon comités de coordinación de distrito para la acción conjunta realizada por los sindicatos. La APFTUCL es el sistema de apoyo central para las acciones en el terreno de los sindicatos a nivel de distrito.

Los distritos abarcados comprenden cerca del 25 por ciento de la población de Andhra Pradesh, y los sindicatos participan en una amplia gama de intervenciones. Estas intervenciones se realizan a través de las respectivas células sobre trabajo infantil de distrito dirigidas por los equipos de gestión de proyecto del distrito, apoyados en cada distrito por 25 organizadores y motivadores. Las intervenciones comunes a todos comprenden:

- la identificación de los trabajadores y su formación, integrándolos en una fuerza de trabajo informada que obrará para eliminar el trabajo infantil en sus propias filas y motivar a las personas que estén a su alrededor a hacer lo mismo;
- entrar en contacto con los padres de los niños trabajadores y los principales dirigentes de la comunidad, facilitarles información sobre el trabajo infantil y alentarlos a procurar apartar a los niños del trabajo y escolarizarlos;
- establecer relaciones estrechas con los organismos encargados del cumplimiento de la ley, los ministerios de educación y de protección de la infancia, y los directores de los proyectos nacionales relativos al trabajo infantil, y enviar a los niños trabajadores ante ellos para que les proporcionen educación, comida al mediodía y un estipendio;
- velar por que se aplique la legislación, en particular las leyes sobre la remuneración mínima y aquellas que se relacionan con los niños y su bienestar;
- realizar campañas, manifestaciones y reuniones públicas contra el trabajo infantil, y
- esforzarse por apartar a los niños del trabajo para escolarizarlos o encaminarlos hacia sistemas alternativos de aprendizaje.

Uno de los resultados de este programa ha sido la creación de vínculos estrechos entre los diferentes sindicatos, y entre los sindicatos y los ministerios del Gobierno. El Gobierno de Andhra Pradesh ha apoyado permanentemente el programa y ha colaborado en todos los niveles por medio de sus organismos como, por ejemplo, los ministerios de educación y de asuntos laborales, y los proyectos nacionales sobre trabajo infantil.

Uno de los principales logros de los programas sindicales ha sido la extensa sensibilización de la opinión pública a nivel comunitario. La APFTUCL ha organizado marchas y concentraciones en todo el estado, y ha redactado volantes y afiches que han sido distribuidos en todos los distritos. La función de facilitador y de apoyo desempeñada por la APFTUCL y el IPEC, así como también la participación y el compromiso considerable de cientos de afiliados sindicales, que trabajan en pequeñas ciudades y pueblos de Andhra Pradesh, han sido fundamentales para la ejecución con éxito del programa.

Fuente: IPEC: *Coming together from confrontation to collaboration – A tale of trade unions joining hands against child labour* (Hyderabad, OIT, 2002).

Recuadro 3.10
Evolución del proyecto sindical internacional

ACTRAV ha transformado su anterior proyecto sindical internacional sobre trabajo infantil creado en 1996 en un proyecto más específico: el número de países que era de 47 en 2002-2003 se redujo a 18 en el marco del nuevo acuerdo con Noruega. Los países han sido agrupados en cuatro subregiones, con el fin de sacar partido de la historia y la cultura que tienen en común. El lanzamiento de la campaña para garantizar que no se utilice trabajo infantil en las explotaciones agrícolas («Make Your Farm A Child Labour Free Zone»), que forma parte de este enfoque más preciso y basado en el terreno del proyecto de ACTRAV, ha tenido como resultado la celebración de convenios colectivos y la formulación de declaraciones políticas en el plano local en Camboya, Ghana, Malawi, Mozambique, Sudáfrica, Uganda y Zimbabwe.

El proyecto ha mostrado varias formas mediante las cuales la lucha contra el trabajo infantil puede convertirse en un instrumento que contribuya al desarrollo de sindicatos libres. El proyecto está en marcha en países en transición como Camboya, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Mongolia y Viet Nam. De hecho, en Kirguistán, los sindicatos han emprendido la lucha contra el trabajo infantil y están a la vanguardia de la misma. En Ghana, el trabajo realizado con el Sindicato General de Trabajadores Agrícolas (GAWU) sobre las cuestiones relativas al trabajo peligroso y el trabajo infantil ha mostrado que los sindicatos pueden llegar a las pequeñas explotaciones agrícolas del sector informal y reconstituir así su base de afiliados.

La capacidad del proyecto sobre trabajo infantil de ACTRAV, para suscitar el diálogo social en el propio movimiento sindical, puede observarse claramente en Benin y Burkina Faso, donde todas las centrales sindicales trabajan mancomunadamente para eliminar el trabajo infantil. En el Senegal, más sindicatos se están sumando a la lucha contra el trabajo infantil a través de equipos de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil, en general en colaboración con el IPEC.

actor clave del movimiento mundial. Esta situación se debe en parte a la falta de recursos suficientes, pero también al hecho de que no se reconoce la oportunidad que supondría la eliminación del trabajo infantil para el desarrollo del movimiento sindical con vistas al objetivo fundamental del logro del trabajo decente mediante la autoorganización, los acuerdos de negociación colectiva y la acción en el sector informal. Avanzar en el sector de la economía informal es un paso de fundamental importancia, tanto porque allí se encuentra la mayor parte del trabajo infantil como porque es la reserva de futuros afiliados. Ambos desafíos van juntos. En Bulgaria, las centrales sindicales apoyadas por la CIOSL comenzaron a tratar la cuestión de las peores formas de trabajo infantil y la economía informal en una mesa redonda que tuvo lugar en octubre de 2005. En Ucrania, el Sindicato Independiente de Mineros de Ucrania (NPGU) está a la vanguardia de la lucha contra el trabajo infantil en 500 pequeñas minas no registradas, como parte de la acción del IPEC examinada más arriba.

Nuevas oportunidades para los sindicatos

320. En el taller sindical antes mencionado se determinaron importantes oportunidades para utilizar la eliminación del trabajo infantil como punto de partida para el desarrollo organizativo. En primer lugar,

se necesita garantizar que los gobiernos y los grupos de la sociedad civil no separen el Convenio núm. 138 del Convenio núm. 182. Los sindicatos tienen también un papel que cumplir en el seguimiento del impacto de las iniciativas RSE que se relacionan con el trabajo infantil. La participación y la sindicación de los trabajadores de la economía informal representa a la vez un desafío y una oportunidad.

321. En lo referente a las oportunidades futuras, los participantes plantearon la posibilidad de crear una plataforma común con una amplia participación de ONG, como, por ejemplo, la campaña Alto al trabajo infantil, y nuevos e ingeniosos mecanismos para coordinar las actividades sindicales en el plano mundial.

322. Los intentos recientes de constituir alianzas sectoriales a fin de crear zonas libres de trabajo infantil han brindado oportunidades para fomentar el diálogo social y asignar a los sindicatos una función importante de seguimiento con objeto de verificar la credibilidad de estas iniciativas.

Compromiso de otras organizaciones intergubernamentales

323. ¿Qué decir de los demás organismos de las Naciones Unidas? A partir de 2002, el UNICEF ha convertido la protección de los niños en una de sus cinco prioridades a escala de toda la organización, lo

cual ha sido reafirmado en su Plan estratégico de mediano plazo para el período 2006-2009, en el cual se trata la cuestión del trabajo infantil en los ámbitos específicos de la educación básica e igualdad de género, y de la protección del niño⁴⁸. El trabajo infantil es un elemento importante de la estrategia de protección del niño del UNICEF, que pone un énfasis particular en la creación de un entorno protector para los niños⁴⁹ y en la utilización de la educación como una estrategia de prevención contra el trabajo infantil. El UNICEF también desempeñó un importante papel de facilitador en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia, que tuvo lugar en mayo de 2002. El período extraordinario de sesiones desembocó en un nuevo enfoque del trabajo infantil dentro del contexto más amplio de los esfuerzos de cooperación internacional, al mencionar la necesidad absoluta de «incorporar medidas relacionadas con el trabajo infantil en las actividades nacionales de reducción de la pobreza y de desarrollo, especialmente en las políticas y los programas relacionados con la salud, la educación, el empleo y la protección social»⁵⁰. Por último, en 2002, el UNICEF asumió en el ámbito de la educación el protagonismo de la nueva Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas. La UNESCO destacó la necesidad de tomar en cuenta el problema del trabajo infantil para lograr la iniciativa Educación para Todos⁵¹, y copatrocinó las mesas redondas de alto nivel sobre trabajo infantil, educación y pobreza, que tuvieron lugar en Nueva Delhi (2003), Brasilia (2004) y Beijing (2005). A partir de octubre de 2002, la OMS respaldó los esfuerzos realizados por la OIT con miras a crear un grupo interagencial sobre la eliminación del trabajo infantil peligroso. En 2003, los centros colaboradores de la OMS en materia de salud en el trabajo determinaron que el trabajo infantil era una de las 15 áreas de atención prioritaria. En 2005, la OMS publicó un documento sobre el trabajo infantil, con el objeto de apoyar estas actividades cada vez más numerosas. El *Banco Mundial* reconoce oficialmente el trabajo infantil como uno de los aspectos

más graves de la pobreza persistente. Desde 1998, el Programa Mundial del Banco Mundial sobre Trabajo Infantil ha cumplido la función de centro de coordinación de la institución en esta materia. El proyecto de investigación titulado «Comprender el trabajo de los niños y sus consecuencias» (UCW) y la elaboración del Marco de acción del Banco Mundial para los niños y los jóvenes han ofrecido una plataforma para lograr una mayor implicación en relación con la cuestión del trabajo infantil como parte de sus diálogos políticos con los gobiernos. El Banco Mundial siguió demostrando una implicación creciente en las políticas y las actividades de investigación desde una perspectiva económica, al destacar el papel de la toma de decisiones a nivel familiar y considerar la eliminación del trabajo infantil como parte integrante del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluida la reducción de la pobreza⁵². Sin embargo, como se indica en el informe del Banco Mundial antes mencionado, esta posición de la organización respecto de la eliminación del trabajo infantil no siempre se convierte en una prioridad de este tema en los DELP y en las Estrategias de Asistencia al País (CAS)⁵³.

324. En 2000, la OCDE publicó su estudio actualizado titulado *International trade and core labour standards* (Comercio internacional y normas fundamentales del trabajo) en respuesta a una solicitud de los ministros de la OCDE para que examinara la relación compleja entre el comercio, el empleo y las normas fundamentales del trabajo. Una de las conclusiones del estudio era la necesidad de analizar de manera más detallada los vínculos entre el trabajo infantil y el desarrollo económico. La OIT dio su apoyo a este estudio de seguimiento, que fue publicado en 2003⁵⁴.

325. La *Unión Interparlamentaria* ha colaborado con la OIT y el UNICEF en campañas para promover entre sus mandantes la sensibilización y las actividades en materia de trabajo infantil y otras cuestiones relacionadas con la protección de los niños en general⁵⁵.

48. Véase UNICEF: *Plan estratégico de mediano plazo del UNICEF para el período 2006-2009. Inversión en la infancia: contribución del UNICEF a la reducción de la pobreza y al programa de la Cumbre del Milenio* (Nueva York, 11 de julio de 2005).

49. La creación de un entorno protector para los niños comprende muchos elementos derivados del compromiso del gobierno con los derechos del niño de ofrecer servicios para retirar a los niños víctimas del trabajo infantil y reintegrarlos a la sociedad. Véase Unión Interparlamentaria/UNICEF: *Child protection: A handbook for parliamentarians* (Ginebra, 2004), págs. 18-20.

50. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas S-27/2: *Un mundo apropiado para los niños*, 10 de mayo de 2002, vigésimo séptimo período extraordinario de sesiones, doc. A/RES/S-27/2, párrafo 39.

51. Véase IPEC: *Combatir el trabajo infantil mediante la educación* (Ginebra, 2004), pág. 4.

52. Véase Betcherman y otros, *op.cit.*

53. Banco Mundial: *Going to school, going to work*, *op. cit.*, pág. 11.

54. OCDE: *International trade and core labour standards* (París, 2000), y *Combating child labour: A review of policies* (París, 2003).

55. UIP/OIT: *Eliminating the worst forms of child labour*, *op. cit.*; UIP/UNICEF: *Child protection*, *op. cit.*; UIP/UNICEF: *Combating child trafficking* (Ginebra, 2005).

La comunidad de donantes

326. La comunidad de donantes ha sido la principal impulsora del movimiento mundial. En 1990, el Gobierno de Alemania tomó la decisión de actuar enérgicamente para eliminar el trabajo infantil, lo que dio lugar dos años más tarde a la creación del IPEC. Desde entonces se han sumado al Programa cerca de 30 donantes. En el decenio de 1990, los Países Bajos, Noruega y Estados Unidos, en particular, ayudaron a configurar el programa mundial sobre el trabajo infantil.

327. Los Países Bajos organizaron una conferencia sobre el trabajo infantil peligroso en La Haya, del 25 al 27 de febrero de 2002⁵⁶, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega encargó una evaluación del impacto de la Conferencia de Oslo (1997). El informe de evaluación del IPEC señaló la persistente fragilidad de la colaboración interorganismos en materia de trabajo infantil⁵⁷. Sin embargo, el enorme aporte financiero de los Estados Unidos transformó las perspectivas del IPEC después de 1999, en particular su capacidad para ofrecer respaldo a los esfuerzos nacionales destinados a aplicar el Convenio núm. 182.

Organizaciones no gubernamentales

328. Las ONG, incluidas las organizaciones religiosas, han seguido trabajando activamente en el terreno y participando en los debates internacionales sobre el trabajo infantil, centrándose muchas de ellas en tipos específicos de abuso y explotación. Los grupos de defensa de los derechos humanos como Human Rights Watch abordaron la cuestión del trabajo infantil en 1996, y han seguido tratando esta cuestión en los últimos años⁵⁸.

329. La promoción de la participación de los niños ha sido la piedra angular del enfoque por el que abogaron muchas ONG, en particular las que forman parte de la alianza internacional Save the Children. Las tensiones que surgieron en el decenio de 1990, pese a haberse atenuado desde la adopción del Convenio núm. 182⁵⁹, siguen sin resolverse dejando a muchas ONG y organizaciones internacionales en

posturas opuestas en los debates sobre trabajo infantil, por ejemplo a la hora de determinar si la legislación en materia de edad mínima de admisión al empleo es o no una herramienta fundamental.

330. Las campañas destinadas a los consumidores, en las cuales los sindicatos y las ONG han desempeñado con frecuencia un papel fundamental, han supuesto una importante contribución a la hora de llamar la atención internacional sobre la cuestión del trabajo infantil. El sector de la fabricación de alfombras de la India fue el primero en el que se centró la atención a principios del decenio de 1980 en lo que se refiere al trabajo infantil en el sector de la fabricación de alfombras. A principios de los años 1990, el centro de atención pasó a ser la industria del vestido de Bangladesh y, más recientemente, la atención de los consumidores se ha trasladado a otros sectores de exportación, como los de los artículos deportivos, el tabaco y el cacao.

Alianzas sectoriales: reseña del período 1995-2005

331. Estamos ahora en condiciones de poder consolidar la experiencia de diez años de alianzas sectoriales contra el trabajo infantil, algo que sólo fue posible abordar brevemente en el primer Informe global sobre esta cuestión.

332. La primera iniciativa sectorial se desarrolló en la industria del vestido de Bangladesh con la firma, en julio de 1995, del Memorándum de Entendimiento entre la OIT, el UNICEF y la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Prendas de Vestir de Bangladesh (BGMEA). Fue una de las intervenciones en materia de trabajo infantil más controvertidas del último decenio. En parte como respuesta a esta situación, durante 2002 y 2003 la OIT y el UNICEF emprendieron una serie de estudios de evaluación. En agosto de 2004, la OIT y el UNICEF publicaron un breve documento conjunto de síntesis sobre los principales resultados obtenidos y las lecciones aprendidas a partir de los estudios de evaluación⁶⁰.

333. El proyecto de la industria del vestido fue un modelo importante, pues las principales lecciones

56. Conferencia sobre la lucha contra el trabajo infantil: forjar alianzas contra el trabajo peligroso, La Haya, 25 de febrero de 2002.

57. Véase L. Bjerkan y C. Gironde: *Achievements and setbacks in the fights against child labour: Assessment of the Oslo Conference on Child Labour, 27-30 de octubre de 1997*, Fafo-report 439 (Oslo, Fafo, 2004).

58. Véase, por ejemplo, Human Rights Watch: *Small change: Bonded labour in India's silk industry* (Nueva York, 2003).

59. Para obtener informaciones sobre los proyectos piloto de Save the Children destinados a apoyar la aplicación del Convenio núm. 182, véase Save the Children: *En busca de las herramientas adecuadas: Lecciones aprendidas sobre la aplicación del Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil* (Londres, 2003).

60. OIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Dhaka, agosto de 2004).

Recuadro 3.11
Proyecto sobre la industria del vestido de Bangladesh: mito y realidad

Más que cualquier otra intervención en el ámbito del trabajo infantil, este proyecto contribuyó en los años noventa a llamar la atención de la comunidad internacional sobre el problema del trabajo infantil. Al mismo tiempo, el Memorándum de Entendimiento suscitó una división de opiniones en el movimiento mundial, pues se convirtió en la línea de demarcación ideológica. Sin embargo, la reflexión posterior realizada diez años después de su lanzamiento ha desembocado en una evaluación más equilibrada, lo cual ha permitido lograr un mayor consenso sobre lo que corresponde o no hacer en situaciones de trabajo infantil que presenten una urgencia similar. ¿Cómo surgió el Memorándum? En 1993 la industria del vestido de Bangladesh, en un clima de miedo y pánico ante la perspectiva de ser objeto de sanciones comerciales, despidió sin previo aviso a varios miles de niños trabajadores, tal vez unos 50.000. En esa época se especulaba mucho sobre la posibilidad de que muchos de esos niños se hubieran visto obligados a realizar tareas aún más peligrosas en la economía informal, e incluso a prostituirse. Esta visión de la situación sigue estando profundamente arraigada en la mente de muchos participantes en el movimiento mundial.

La OIT, el UNICEF y las ONG consideraban que cualquier acción precipitada iba en contra de los intereses de los niños, pero, dado el carácter delicado de la cuestión, no fue posible lograr un acuerdo hasta junio de 1995. El Memorándum fue firmado el 4 de julio de 1995, por la BGMEA, la OIT y el UNICEF, que fue refrendado por el Gobierno de Bangladesh.

El objetivo del Memorándum era retirar a los niños del trabajo en la industria del vestido e integrarlos en programas de educación. El UNICEF se encargó de la educación, y la OIT del control y el seguimiento, pero estos componentes no se aplicaron plenamente hasta el segundo semestre de 1996, 18 meses después de la firma del Memorándum. A fines de 1999, se comenzó a aplicar un programa de capacitación profesional y de acceso al microcrédito que contaba con el apoyo de interlocutores sociales italianos.

En 2002 y 2003, tanto la OIT como el UNICEF procedieron a evaluar por separado los componentes del Memorándum de los que se habían encargado. A mediados de 2004 publicaron un documento conjunto de síntesis, que ofrecía una visión general de la evolución y del impacto de la intervención.

Entre las principales conclusiones de la evaluación figuraban la necesidad de: dar una respuesta en tiempo oportuno; de disponer de redes de seguridad social antes de retirar a los niños del trabajo; de contar con datos de referencia y una evaluación de las necesidades fiables, y los empleadores deben apropiarse de esta iniciativa para lograr la sostenibilidad. Se reconoce que, en el contexto de pánico de la respuesta dada en 1993, y de las inevitables demoras a la hora de articular los distintos componentes del proyecto, la situación de muchos niños y sus familias empeoró. En último término, la actuación de las fuerzas económicas fue más rápida que las intervenciones destinadas a proteger a los niños.

En una reunión de información sobre el informe celebrada en septiembre de 2004 en Dhaka, tanto la OIT como el UNICEF extrajeron enseñanzas importantes, entre las cuales figuraba la necesidad de disponer de mejores mecanismos de investigación y de detección temprana para responder a las posibles situaciones de emergencia en materia de trabajo infantil que pudieran plantearse en el futuro.

Fuente: OIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry*, op. cit.

aprendidas del mismo se aplicaron durante los últimos diez años en otros lugares y en otros sectores de exportación. El primer ejemplo de esta transferencia del modelo fue su ejecución en la industria de la fabricación de balones de fútbol en Sialkot, Pakistán (1997), al cual siguieron el sector del tabaco (1999), el del cacao (2001) y el de la minería de pequeña escala (2005). La OIT ha desempeñado un destacado papel en todos estos sectores.

334. ¿Qué enseñanzas cabe extraer de las iniciativas sectoriales en material de trabajo infantil? En primer lugar, muchas de ellas han surgido como respuesta a presiones políticas ejercidas por una industria concreta, con los consabidos peligros que conllevan las acciones

precipitadas. Una industria o un sector que trata de protegerse por encima de todo puede dejar a los niños aún más expuestos a la explotación y a los abusos: se crea una tensión entre la protección del sector y la protección de los niños. Al principio, en las fases iniciales de la crisis de Bangladesh, la acción se tradujo en despidos inmediatos de los trabajadores menores de edad, y la consecuencia fue el mero desplazamiento de los niños, algunos de los cuales terminaron trabajando en condiciones aún peores. En segundo lugar, ante la falta de redes de seguridad social, muchos niños y sus familias quedaron en una situación económica peor debido a la pérdida de los ingresos que obtenían hasta entonces. En tercer lugar, el tiempo tiene una impor-

Recuadro 3.12
Eliminación del trabajo infantil en el sector
de la producción de balones de fútbol en Sialkot, Pakistán

En 1996 los sindicatos contribuyeron a dar a conocer la incidencia del trabajo infantil en el sector de la producción de balones de fútbol de Pakistán. A partir de 1997, la OIT por intermedio del IPEC, colaboró con el Gobierno de Pakistán, la FIFA, la Federación Mundial de la Industria de Artículos Deportivos (WESG), los sindicatos, los fabricantes, la organización Save the Children, el UNICEF y diversas ONG, para eliminar el trabajo infantil del sector de la producción de balones de fútbol en el distrito de Sialkot, Pakistán. En 1996, se calculaba que 7.000 niños trabajaban cosiendo balones de fútbol. Se procedió a trasladar la producción desde los hogares a centros de cosido y, a partir de marzo de 1999, los supervisores del IPEC no volvieron a encontrar casos de trabajo infantil en los centros de cosido de los fabricantes que participaban en el proyecto. En mayo de 2002 se creó una asociación independiente de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil (IMAC), que comenzó a funcionar en marzo de 2003 como mecanismo local para la supervisión. Los lugares de trabajo que no participan en el programa de vigilancia y seguimiento del IMAC representan menos del 5 por ciento de la producción anual del sector. Además, el IPEC y sus socios se han hecho cargo de la educación de 10.572 niños a través de 255 centros de educación no formal, integrando a 5.838 de ellos en el sistema de educación formal, y han obtenido una cobertura de salud para 5.408 niños. Actualmente, el gobierno del distrito dedica cerca de 70 por ciento de su presupuesto a la educación, y ha aprobado una resolución para convertir a Sialkot en una zona libre de trabajo infantil. Las lecciones aprendidas a partir de esta iniciativa, entre las cuales figura la elaboración por la FIFA de un módulo sobre balones de fútbol, que forma parte de los esfuerzos de rehabilitación, se repetirán dentro del propio Pakistán, en el resto de la región y en todo el mundo.

Fuente: IPEC: *From stitching to school: Combating child labour in the soccer ball industry in Pakistan*, 2005.

tancia fundamental. En el caso de Bangladesh, la industria tomó medidas con mucha mayor rapidez que la que correspondería al enfoque comedido y consensual de la OIT y el UNICEF. Sin embargo, cualquier retraso suponía que muchos niños pasaran a través de las mallas de la red. En cuarto lugar, lograr el compromiso de los empleadores y de los grupos de consumidores de dar una respuesta proporcional es vital para evitar estas consecuencias no deseadas y prolongar los beneficios de la intervención. Por último, es fundamental un seguimiento independiente que permita establecer y mantener la credibilidad de la iniciativa frente al examen minucioso a que será sometida por diversos grupos de interés.

335. Ahora bien, la experiencia del IPEC de los últimos años pone de manifiesto diversos beneficios derivados de las inversiones en alianzas sectoriales. Estas han demostrado ser un punto de acceso para lograr que los gobiernos ratifiquen los convenios pertinentes de la OIT, como ocurrió en el caso del proyecto WACAP, llevado a cabo en África Occidental en el sector de la agricultura comercial y del cacao, para luchar contra las formas de trabajo infantil peligrosas y en condiciones de explotación. Las iniciativas sectoriales también han dado al IPEC la posibilidad de mejorar importantes instrumentos de investigación, como son las evaluaciones rápidas y sistemas de vigilancia y seguimiento del trabajo in-

fantil. Finalmente, por su propia naturaleza, estas iniciativas ofrecen un soporte para la RSE y el diálogo social, y oportunidades para promover una globalización justa.

336. En contrapartida, figuran los elevados costos de transacción ligados al establecimiento y mantenimiento de estas iniciativas, en las que participan numerosas partes interesadas (hicieron falta dos años para poner en marcha el proyecto de la industria del vestido en Bangladesh), y la escasa cobertura que éstas proporcionan a los destinatarios. Es necesario realizar más evaluaciones externas e independientes para apreciar plenamente si los beneficios de las alianzas sectoriales son superiores a su costo. Una parte importante del análisis debe referirse a factores externos, es decir, a la medida en que ofrecen una «cabeza de puente» para poder abordar más situaciones generales de trabajo infantil y un mayor número de respuestas políticas.

Los medios de comunicación
y la comunidad científica

337. Los medios de comunicación han seguido tratando la cuestión del trabajo infantil en respuesta a diversos acontecimientos o informes de gran alcance, como el primer Informe global sobre el trabajo

infantil, el Día Mundial contra el Trabajo Infantil (que comenzó a celebrarse en junio de 2002) y las principales investigaciones publicadas por la OIT, tales como el estudio sobre la relación costo-beneficio⁶¹. Si bien suelen actuar por reacción, los medios de comunicación han influido en otros actores globales al motivarlos para abordar el problema, siendo un buen ejemplo de ello la comunidad científica. El número de investigaciones sobre el trabajo infantil ha crecido progresivamente. En el decenio que terminó en 2002, se triplicó el número de publicaciones. Durante ese período Asia fue la región en la que más se concentraron los investigadores⁶². A la tradicional preponderancia de la economía se ha sumado el interés de otras disciplinas, en particular la historia y los estudios sobre la infancia. Esta tendencia se vio alentada con el lanzamiento en 2000 del proyecto de investigación interorganismos UCW, así como en 2002 con la creación por la OIT de una red de investigación sobre el trabajo infantil que actualmente cuenta con 150 investigadores de diversas disciplinas.

Vínculos entre la iniciativa Educación para Todos y la eliminación del trabajo infantil

Programas mundiales vinculados

338. En los últimos años se han estrechado mucho los vínculos entre la iniciativa EPT y la campaña para la eliminación del trabajo infantil. Como se indicaba anteriormente en el presente informe, durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia, celebrada en mayo de 2002, la Asamblea General estableció en su Documento final la conexión entre el trabajo infantil y los marcos de desarrollo. Además, el IPEC ha desarrollado una labor de seguimiento centrada en el diálogo en materia de políticas en el plano internacional, en particular gracias a su participación en el Grupo de Trabajo sobre Educación del G8 y en el Grupo de Alto Nivel sobre la Educación para Todos. Gracias a estos esfuerzos, tanto el G8 como la UNESCO reconocieron al trabajo infantil como uno de los principales obstáculos para lograr una educación para todos⁶³.

Reuniones de alto nivel desembocan en la creación de un grupo de trabajo mundial

339. Como parte de estos esfuerzos, el IPEC ha copatrocinado con el Banco Mundial, la UNESCO, el UNICEF y la Marcha Global una serie de mesas redondas sobre trabajo infantil y educación en el marco de la reunión anual del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Educación para Todos de la UNESCO. La primera de esas mesas redondas, denominada «De la explotación a la educación: lograr la educación para todos y la eliminación del trabajo infantil», tuvo lugar en Nueva Delhi en 2003. En esa oportunidad se adoptó una declaración en la que se instaba a una mayor integración de este doble objetivo mundial y a la creación de un grupo de trabajo interagencial. La segunda mesa redonda, celebrada en Brasilia, en 2004, comenzó a orientar la atención hacia esferas de colaboración concretas, y se convino en que la OIT organizaría una reunión del Grupo de Trabajo en junio de 2005 para analizar el concepto de un grupo de trabajo mundial. En esa reunión los organismos acordaron seleccionar y difundir buenas prácticas en materia de educación y trabajo infantil, así como crear talleres de formación sobre la elaboración y reforma de políticas. Se determinó que el repertorio de buenas prácticas era un instrumento fundamental para los talleres. La tercera reunión tuvo lugar en Beijing, en noviembre de 2005, en cuya ocasión se creó un Grupo especial mundial sobre trabajo infantil y educación. Como parte de los preparativos para la tercera mesa redonda, se fijó un objetivo más ambicioso: llevar el mensaje del trabajo infantil a la propia reunión de alto nivel y elaborar una propuesta concreta con miras a que el trabajo infantil se incorpore como indicador en el mecanismo de seguimiento de la iniciativa Educación para Todos.

Participación de los niños

340. Existe un consenso creciente en cuanto a que los niños deberían considerarse como participantes activos dentro del movimiento mundial. En el primer Informe global sobre el trabajo infantil se reflejaba esa postura. Gran parte del reciente impulso en pro de la incorporación de los niños como participantes activos tiene su origen en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y en el Convenio núm. 182 de la OIT. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para

61. IPEC: *Investing in Every Child*, op. cit.

62. IPEC: *The worldwide movement against child labour*, op. cit.

63. Véase IPEC: *Combatir el trabajo infantil mediante la educación*, op. cit., pág. 4.

Recuadro 3.13 Movimientos de niños trabajadores

Tal vez la característica más controvertida del movimiento mundial en los últimos años ha sido la aparición de organizaciones de niños y jóvenes trabajadores. El hecho de que los niños trabajadores se organicen no es nuevo. En 1899, los repartidores de diarios de Nueva York organizaron una huelga para reclamar una mayor remuneración. El fenómeno moderno surgió en el decenio de 1970 en el Perú, Brasil, África Occidental e India a partir de una tradición de activismo centrada en la movilización de los pobres. La primera reunión internacional de niños y jóvenes trabajadores de 32 países de África, Asia y América Latina tuvo lugar en 1996 en Kundapur, India¹. Las reuniones siguientes tuvieron lugar en Dakar, Senegal, en 1998, y en Berlín en 2004.

1. Véase el decálogo de la Declaración de Kundapur en P. Miljeteig: *Creating partnerships with working children and youth*, Social Protection Discussion, Paper núm. 0021 (Washington, Banco Mundial, agosto de 2000), pág. 20.

asegurarse de que la participación de los niños no termine por convertirse en una consigna hueca.

341. ¿Cuál es la mejor manera de llevar a la práctica el principio de participación y de evitar que se convierta en un mero acto simbólico? Este es el punto donde se rompe el consenso. En realidad, los factores sociales, económicos, políticos y culturales desempeñan un papel importante a la hora de fijar los límites de la participación de los niños. Si bien la participación es un concepto universal y deseable, su interpretación, significado y nivel óptimo de logro están condicionados por factores sociales y culturales.

342. Muchas de las estrategias de participación en el campo del trabajo infantil han evolucionado, incluidos los intentos de constituir organizaciones de niños y jóvenes trabajadores, la Marcha Global⁶⁴, SCREAM (Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación) y la implicación en las evaluaciones rápidas como informantes clave. Estas no son las únicas estrategias de participación. En el *Estado mundial de la infancia 2005*, del UNICEF, se destaca el proyecto de investigación denominado «Young Lives», dirigido por el Instituto de Estudios de Desarrollo en el Reino Unido. Mediante investigaciones llevadas a cabo en Etiopía, India, Perú y Viet Nam, el proyecto trata de describir las relaciones que existen entre las políticas internacionales y nacionales, y la vida cotidiana de los niños. El proyecto tiene por objeto comprender lo que significa la pobreza de los niños y posee un fuerte elemento de participación al utilizar, por ejemplo, escritos de niños sobre sus experiencias de la pobreza, la educación y el

trabajo infantil⁶⁵. La educación es el medio natural donde se expresa y desarrolla la participación de los niños. En el mismo informe del UNICEF se destaca el impacto de la enmienda constitucional adoptada por Chile en 2003, en virtud de la cual se garantiza a todos los niños el derecho a 12 años de educación gratuita. Actualmente, los maestros organizan debates sobre el trabajo infantil en sus clases y colaboran en la detección de los niños y niñas que tienen un bajo rendimiento académico debido al número de horas que trabajan fuera de la escuela⁶⁶. La organización Save the Children ha patrocinado consultas en países como Honduras y Viet Nam que han permitido a niños y jóvenes realizar valiosas contribuciones para la elaboración de las políticas, incluidos los DELP⁶⁷.

343. El Foro de los niños del Mekong creó un entorno propicio para que se escucharan las voces de los niños. En las futuras actividades destinadas a desarrollar la participación de los niños es importante guiarse por ciertos principios clave.

Principios que deben regir la creación de asociaciones

344. En primer lugar, hay que enfrentar el desafío de crear un clima en el cual se integre y acepte el principio de la prestación de atención a los puntos de vista y opiniones de los niños. Con ese fin deben establecerse canales eficaces que estén en armonía con las tradiciones y los usos locales. Para que su participación tenga sentido, los niños necesitan información

64. Véase la Declaración de los niños, adoptada en el primer Congreso Mundial de Niños sobre el Trabajo Infantil y la Educación, que tuvo lugar en Florencia, del 10 al 13 de mayo de 2004; el segundo Congreso Mundial de Niños sobre el Trabajo Infantil y la Educación tuvo lugar en Nueva Delhi del 4 al 8 de septiembre de 2005.

65. UNICEF: *Estado mundial de la infancia 2005: La infancia amenazada* (Nueva York, 2004), pág. 34.

66. Idem, pág. 92.

67. Idem, pág. 17.

Recuadro 3.14
Haciendo historia: el Foro de los niños del Mekong

Los relatos que hacen las víctimas de trata de seres humanos han contribuido a cambiar drásticamente la visión de los gobiernos y de la opinión pública sobre el comercio de seres humanos, especialmente de niños y de mujeres en la gran subregión del Mekong. No obstante, hasta hace poco estos relatos de los niños víctimas de trata no les ha permitido expresar directamente su opinión sobre el tipo y la forma de las acciones llevadas a cabo. Esta necesidad de consultar y hacer participar a los niños en el campo de la trata de niños y niñas fue la que dio lugar al lanzamiento de la iniciativa «Voces de Niños» a principios de 2004. Copatrocinada por la OIT y la organización Save the Children del Reino Unido. Voces de Niños aboga, en nombre de los niños vulnerables, para lograr que se escuche lo que tienen que decir, y se consideren sus opiniones y recomendaciones y, en último término, se esfuerza para garantizar que los niños ocupen un lugar permanente en las reuniones de elaboración de las políticas de la Subregión del Gran Mekong.

La primera actividad importante realizada en el marco de Voces de Niños fue la organización de una serie de foros de niños en el plano nacional y provincial, que tuvieron lugar en agosto y septiembre de 2004. Estos foros nacionales y provinciales se organizaron en Camboya, China (foro conjunto para las provincias de Yunnan y Guangxi), República Democrática Popular Lao, Tailandia (únicamente para las provincias del norte) y Viet Nam. Los niños que participaron en estos foros tuvieron la oportunidad de intercambiar sus opiniones y conocimientos sobre la trata, así como de formular sugerencias y discutir con los ministros y los altos funcionarios del Gobierno. También se instó a los medios de comunicación nacionales para que presentaran al público en general las recomendaciones de los niños y el diálogo que mantuvieron con los funcionarios.

Los delegados de esos foros nacionales eligieron a cinco jóvenes delegados para que participaran en un foro subregional de niños celebrado en Bangkok del 11 al 17 de octubre de 2004. En esa reunión, estos jóvenes delegados redactaron un conjunto de 43 recomendaciones para combatir la trata de niños y niñas, reflejando las opiniones y aspiraciones de los centenares de niños de la subregión que habían participado en el proceso, directa o indirectamente. Las recomendaciones fueron presentadas a los ministros y a los altos funcionarios de los cinco países durante una reunión especial del Foro de niños del Mekong, que tuvo lugar el 15 de octubre de 2004. Los jóvenes delegados también protagonizaron una representación en público sobre la trata de niños y niñas. Tanto los foros nacionales como los subregionales atrajeron mucho la atención de los medios de comunicación. Las actividades de sensibilización y de promoción encabezadas por niños, ya sea por medio de los medios de comunicación de masas o a través de su propia acción, fueron consideradas como una actividad de seguimiento fundamental, al igual que el deseo de que se realizaran en el futuro más foros de niños en todos los niveles.

Fuente: OIT/ Save the Children UK: *Making history: People, process and participation: Mekong Children's Forum on Human Trafficking* (Bangkok, 2005).

sobre las causas y las consecuencias de lo que hacen, así como las técnicas sociales para la toma de decisiones, el debate y la acción. La Convención sobre los Derechos del Niño establece claramente que debe tomarse debidamente en cuenta, en todas las circunstancias, la evolución de las facultades del niño, es decir, que su participación debe condicionarse a sus posibilidades de participar. Las expectativas deben ser realistas. Además, la participación de los niños, niñas y jóvenes debe ser optativa, en ningún caso forzada. Con el fin de que la idea de asociación cobre más significado, es importante hacer una distinción entre los diferentes planos, desde el local hasta el mundial⁶⁸. A pesar de

que los medios de comunicación dan más resonancia a los acontecimientos internacionales⁶⁹, el nivel más importante es el nivel local, pues en este nivel es donde la mayoría de los niños, niñas y jóvenes que trabajan tienen alguna oportunidad para ejercer su influencia.

Opciones que se presentan

345. Es posible configurar varias etapas para desarrollar aún más en el futuro la participación de los niños en los esfuerzos destinados a eliminar el trabajo infantil⁷⁰.

68. Véase P. Miljeteing: *Creating partnerships with working children and youth*, op. cit.

69. La celebración del Foro de los niños en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia ofrece un modelo de responsabilidad que implica la participación de los niños en reuniones internacionales.

70. P. Miljeteing: *Creating partnerships with working children and youth*, op. cit., págs. 37-40.

346. Una primera etapa consistiría en realizar una recopilación y un análisis más sistemáticos de las experiencias existentes, y en difundirlas ampliamente. Cualquier futuro programa de investigación tiene que examinar, entre otras cosas, la capacidad de participación de los niños; los resultados y las consecuencias de la participación de los niños que trabajan, y los mecanismos que facilitarían o complicarían dicha participación.

347. Es necesario establecer una comunicación con las organizaciones de niños, niñas y jóvenes que trabajan. Por ejemplo, la CIOSL ha emprendido una campaña para que los sindicatos presten mayor atención a las necesidades de los jóvenes trabajadores entre 14 y 18 años de edad, y propicien más activamente su afiliación. Deberían hacerse esfuerzos para examinar de qué manera podrían los sindicatos ser un instrumento eficaz para los trabajadores jóvenes que reúnen los requisitos necesarios para afiliarse, una vez que han alcanzado la edad mínima legal de admisión al empleo. Este aspecto debe también relacionarse con el programa de empleo de los jóvenes que se examinó anteriormente en este documento.

348. Es más lo que puede y debe hacerse en el terreno para implicar adecuadamente a los niños en los programas de trabajo infantil. Para ello, la Marcha Global, la Alianza Save the Children, el UNICEF y el IPEC podrían intercambiar experiencias y elaborar enfoques más generales. Esta experiencia también podría ser utilizada por los distintos organismos para actuar como impulsores de la participación de los niños y también para promover su incorporación a los esfuerzos de sensibilización respecto del trabajo infantil.

349. Los legisladores y los responsables políticos de distintos niveles son otro objetivo importante. Al mismo tiempo que los organismos ejercen presión para la integración sistemática del trabajo infantil en los marcos nacionales de desarrollo y en los debates presupuestarios (como parte del concepto de tomar en consideración las necesidades de los niños), es preciso que se escuche, como parte del proceso, lo que los niños tengan que decir.

Debates mundiales sobre el trabajo infantil

350. Uno de los resultados de la fuerza que cobró el movimiento mundial a partir de mediados de 1990 fue el creciente pluralismo de pensamiento respecto de los conceptos y las causas del trabajo infantil y de las respuestas al mismo. Por una parte, esta diversidad fue un aspecto positivo e inevitable del mo-

vimiento mundial. 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 último decenio el movimiento mundial pareció polarizarse de manera negativa, especialmente en el plano internacional y más concretamente entre ciertas ONG (que ponían en duda que las normas de la OIT en materia de edad mínima correspondieran a los intereses de los niños) y las organizaciones internacionales. Posteriormente, con la adopción del Convenio núm. 182 en 1999, todas las fuerzas se inclinaron a favor de la posibilidad creciente de integrar la diversidad dentro de la unidad. Dicho esto, sería erróneo pensar que todas las tensiones de los años 1990 han desaparecido. Los desacuerdos sobre el significado y la función de la participación de los niños, y sobre el equilibrio que debe lograrse entre la acción contra las peores formas del trabajo infantil y todas las formas del mismo, siguen caracterizando las relaciones entre ciertas ONG internacionales y la OIT.

351. Otro motivo de tensión fue la falsa oposición entre los enfoques de derechos humanos y de aquellos que se centraban en la consideración del trabajo infantil como parte del debate más amplio sobre el desarrollo. Históricamente, estos elementos siempre han estado combinados en la lucha mundial contra el trabajo infantil; son dos caminos hacia un objetivo común. De hecho, existe un creciente consenso mundial sobre la necesidad de un desarrollo basado en los derechos que pueda abarcar ambos enfoques.

Un movimiento mundial más fuerte pero que sigue dividido

352. El movimiento mundial es hoy más fuerte que hace diez años. Se ha resuelto el problema de la negación generalizada del problema del trabajo infantil. Hay más actores y más actividades en todos los niveles del movimiento, desde el plano local hasta el plano mundial. Asimismo, se observó un aumento espectacular de los recursos asignados a la OIT para que apoyara los esfuerzos de sus mandantes contra el trabajo infantil. Existe un consenso creciente respecto de las prioridades (las peores formas); de la importancia de la educación; y de la relación entre el trabajo infantil y los debates más amplios sobre la desigualdad, la discriminación y el desarrollo económico. Se ha profundizado nuestra comprensión del problema, lo cual se refleja en una creciente madurez en el plano técnico. El movimiento mundial se está concentrando en estas cuestiones generales al tratar de situar al tra-

bajo infantil en el contexto de los principales debates sociales y económicos de nuestro tiempo. Sin embargo, el panorama mundial es aún una suma de esfuerzos difusos emprendidos por actores muy diversos que abarca una gran variedad de cuestiones. Parte del impulso generado a final del decenio de 1990 parece haberse estancado.

Medidas destinadas a reforzar el movimiento mundial

353. Así pues, es importante tomar varias medidas para revivir y reforzar el movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil. El primer paso consiste en dirigirse a los gobiernos para que se comprometan más enérgicamente con la eliminación del trabajo infantil. Como se observa en la sección del presente informe dedicada a los resultados de la ratificación de los Convenios núms. 138 y 182, se han logrado compromisos para la adopción de medidas políticas, legislativas y otras medidas de orden práctico en el plano nacional. Sin embargo, aún no se concede a esta cuestión esencial el elevado grado de prioridad que merece, ni por parte de los responsables políticos nacionales ni tampoco en los presupuestos nacionales.

354. En segundo lugar, los propios interlocutores sociales de la OIT tienen que profundizar y ampliar su compromiso con la eliminación del trabajo infantil. Son numerosas las organizaciones de empleadores y de trabajadores que han tomado medidas loables, pero

otras muchas no han respondido a este desafío debido a las dudas en cuanto a su capacidad para hacerlo y, en el caso de muchos sindicatos, por una cuestión de simple supervivencia.

355. En tercer lugar, es necesario desplegar más esfuerzos para sensibilizar a la opinión pública acerca de los peligros y los costos del trabajo infantil, así como respecto de las ventajas que se derivarían para las familias y las sociedades si se adoptaran las medidas oportunas para su eliminación. Todos los actores del movimiento mundial pueden participar en estas campañas y, con ello, beneficiarse de un apoyo creciente a sus actividades.

356. En cuarto lugar, la propia OIT necesita seguir promoviendo esta cuestión en el plano interno, con miras a la integración sistemática y más precisa de este objetivo en todos sus programas pertinentes, e intensificar su función de promoción de esta cuestión ante las demás organizaciones dedicadas al desarrollo. Además, tiene que colaborar con la comunidad que trabaja en pro del desarrollo para acabar con las divergencias de enfoque antes mencionadas, que suponen una desviación respecto de un objetivo común.

357. Por último, es preciso incitar a las demás organizaciones intergubernamentales de desarrollo a que la eliminación de trabajo infantil ocupe un lugar más destacado entre sus prioridades. Como se dijo más arriba, la medida en que el trabajo infantil perpetúa la pobreza justifica sobradamente la integración de esta cuestión en los DELP y en los demás marcos de desarrollo.





PARTE IV

Hacia un plan de acción mundial

Plan de acción propuesto

358. En el primer Informe global sobre el trabajo infantil se planteó un enfoque basado en tres pilares para reforzar el apoyo que la OIT presta a las partes interesadas nacionales en sus esfuerzos por abolir el trabajo infantil, en particular sus peores formas. Los tres pilares eran los siguientes:

- reforzar la labor del IPEC (en materia de movilización, investigación y formulación de políticas, y cooperación técnica);
- integrar la abolición efectiva del trabajo infantil en el Programa de Trabajo Decente, y
- establecer asociaciones más estrechas en el marco del movimiento mundial contra el trabajo infantil.

359. Utilizando ese marco, en el primer Informe global sobre el trabajo infantil se planteó una amplia serie de sugerencias (unas 36 en total) en el contexto del plan de acción. En la parte II del presente informe se examinan los considerables progresos que se han realizado en relación con este vasto programa, aunque los mismos no han sido parejos respecto de los tres pilares. Ese marco fue objeto de análisis nuevamente en el documento de seguimiento examinado en noviembre de 2002 por el Consejo de Administración, el cual adoptó el plan de acción.

360. Este segundo Informe global se basa en el mismo marco enfocado de manera más precisa. El punto de acceso es el reconocimiento de que incumbe a los organismos e instituciones nacionales asumir la conducción de los esfuerzos tendentes a la eliminación del trabajo infantil. En el plan de acción que se propone en estas páginas se plantean metas con plazos determinados para alcanzar el objetivo de eliminar las peores formas de trabajo infantil, y con el tiempo todas sus formas, y se señalan varios medios que puede utilizar la OIT para apoyar ese proceso.

361. Como vimos en la parte I, se ha registrado una importante disminución del trabajo infantil durante los últimos cuatro años. Si bien puede ser difícil evaluar la contribución de la OIT al logro de esta disminución, los enfoques que ha promovido han constituido sin duda un factor importante. Durante ese período se ha registrado un éxito sin precedentes en cuanto a la ratificación de los convenios de la OIT relativos al trabajo infantil. En estos últimos cuatro años se han logrado muchos avances importantes en lo que se refiere a reforzar la labor del IPEC y la de sus socios en el ámbito nacional.

362. El enfoque de los programas de duración determinada, introducido en 2001, cristalizó la experiencia acumulada por el IPEC durante diez años, en un conjunto global e integrado de intervenciones en dos niveles, combinando el anterior énfasis en la acción dirigida directamente a la prevención, el retiro de los niños de las peores formas de trabajo infantil y su rehabilitación, con un énfasis creciente en la creación de un entorno de políticas propicio para la eliminación sostenible del trabajo infantil. En ese proceso se han extraído muchas enseñanzas acerca de cómo se puede reforzar aún más el impacto en el ámbito de los países. Las condiciones están dadas ahora para aplicar este concepto a una variedad de contextos de trabajo infantil, tales como sectores, grupos de beneficiarios y diferentes modalidades de apoyo.

363. Una importante enseñanza es que se habría podido lograr más en el ámbito nacional si hubiese habido un entorno internacional de políticas más propicio. Un medio importante para reforzar el impacto en el plano de los países consiste en desarrollar una alianza global más fuerte contra el trabajo infantil en la que participen las organizaciones de empleadores,

los sindicatos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

364. Otra enseñanza se refiere a las oportunidades que podrían haberse aprovechado para sacar más partido de los programas de trabajo decente por país como marco para la acción de la OIT.

365. Responder a estas inquietudes es sumamente imperativo en vista de la índole cambiante de la cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, tanto en el ámbito nacional (por ejemplo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo) como en el internacional (por ejemplo, los ODM), y de los cambios en las preferencias de algunos donantes con respecto a las modalidades de apoyo. Ambos aspectos reafirman la importancia de aplicar enfoques de programas integrados en comparación con la labor orientada en función de los proyectos, así como de una división eficiente y eficaz de las tareas entre los organismos internacionales. Se ha hecho también cada vez más hincapié en un enfoque del desarrollo basado en los derechos, lo cual está en consonancia con los planteamientos de la OIT a ese respecto.

366. La OIT ha guiado las actividades en el ámbito nacional, sobre todo a través de la creciente presencia del IPEC en el terreno. Pero la experiencia práctica muestra que el impacto del IPEC sólo puede reforzarse ahora si el entorno internacional que influye en sus socios nacionales es propicio. El desafío más apremiante al que hay que hacer frente consiste en reforzar el movimiento mundial como principal catalizador para lograr una integración más eficaz de las cuestiones relativas al trabajo infantil en el ámbito nacional, donde se libra la lucha contra el trabajo infantil y donde hay que ganarla. Asimismo, los esfuerzos de la OIT en el plano de los países pueden potenciarse aún más mediante una mejor integración de las intervenciones conexas, con inclusión de las intervenciones relativas al trabajo infantil, mediante los programas de trabajo decente por país.

367. El mundo ha dado pasos considerables en los últimos años hacia la ratificación universal de los convenios de la OIT relativos al trabajo infantil. El signo distintivo de los próximos años debería consistir en pasos agigantados hacia la plena aplicación de esos convenios en todas partes del mundo.

Objetivos y metas mundiales

368. En el plan de acción se propone que la Organización Internacional del Trabajo y sus Estados Miembros sigan procurando lograr el objetivo de la eliminación efectiva del trabajo infantil comprometiéndose a *eliminar todas las peores formas de trabajo infantil para 2016*. A tales efectos y de conformidad con el Convenio núm. 182, todos los Estados Miembros deberían concebir y poner en práctica *medidas apropiadas de duración determinada para finales de 2008*. Si nos basamos en las tendencias respecto del trabajo infantil que se ponen de relieve en la parte I de este

informe, se llega a la conclusión de que es posible alcanzar la meta de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016. Por otra parte, esta meta sería concomitante y contribuiría tanto a los ODM como a la abolición efectiva de *todas* las formas de trabajo infantil, que es la meta fundamental de la OIT.

369. El plan de acción previsto apunta a definir el papel de la Oficina por lo que respecta a asistir a los Estados Miembros y a la comunidad mundial en la consecución del objetivo antes citado, el cual, como lo muestra este informe, está a nuestro alcance.

Acción específica de la OIT

370. Para lograr lo antedicho, durante los próximos cuatro años la OIT intensificará sus esfuerzos con miras a desarrollar enfoques coherentes y globales para abolir el trabajo infantil en todo el mundo. El plan de acción que se propone se apoya en tres pilares:

- 1) apoyar las respuestas nacionales al problema del trabajo infantil, en particular mediante una incorporación más eficaz de las cuestiones relativas al trabajo infantil en los marcos nacionales de desarrollo y de políticas;
- 2) profundizar y fortalecer el movimiento mundial como catalizador, y
- 3) promover una mayor integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en las prioridades generales de la OIT.

371. Para llevar adelante este plan de acción es necesario tener presente dos puntos importantes. El primero de ellos es que, para que la OIT sea *el* centro de excelencia en materia de conocimientos sobre el trabajo infantil, los tres pilares tendrán que estar respaldados por sólidas investigaciones, en particular por lo que respecta a la relación entre el trabajo infantil y otros aspectos pertinentes, tales como la educación, el crecimiento de la población, y el empleo y la reducción de la pobreza en el ámbito nacional. Esto es indispensable para lograr la integración efectiva de estas cuestiones, por lo cual deberían participar en esta tarea no sólo la Oficina sino también las instituciones de investigación asociadas de los Estados Miembros. La OIT ayudará a establecer y reforzar la capacidad de investigación en el ámbito nacional y promoverá la creación de redes entre las instituciones de investigación.

372. El segundo punto se refiere a la necesidad de hacer especial hincapié en la situación de África, ya que es la región donde se han hecho menos progresos, tal como lo muestra el análisis contenido en este informe. Con tal finalidad, el IPEC propone destinar una mayor proporción de sus esfuerzos a ese continente.

Apoyar las respuestas nacionales al problema del trabajo infantil

373. La acción global contra el trabajo infantil requiere una multiplicidad de intervenciones en los planos de las políticas y de los programas, y diferentes grados de participación y apoyo por parte de una serie de instituciones. La información detallada que figura en el presente informe, indica que las modalidades más eficaces son las que se centran en enfoques basados en

las políticas y las que apuntan a consolidar en el ámbito nacional los programas piloto que tienen éxito.

374. Ahora bien, esto tiene que asociarse a una visión estratégica. En el informe se han puesto de relieve problemas importantes que es necesario subsanar: la situación de África es uno de ellos; pero hay otros, en particular las respuestas al trabajo infantil en la agricultura, el trabajo en régimen de servidumbre y el trabajo forzoso (puestos de manifiesto por el análisis de las memorias presentadas por los Estados Miembros a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones), el trabajo infantil doméstico y la situación especialmente difícil de las niñas.

375. En virtud de su papel de depositaria de conocimientos y basándose en sus años de experiencia por lo que atañe a intervenciones en una diversidad de países y respecto de distintos tipos de trabajo infantil, la OIT está en condiciones de proporcionar un apoyo técnico crucial a los Estados Miembros y a los socios nacionales con miras a elaborar enfoques estratégicos para abordar este problema. Se hará particular hincapié en reforzar las capacidades y los instrumentos en el ámbito nacional según proceda. Las acciones directas, en forma de intervenciones específicas, recibirían menos atención y se limitarían a situaciones muy precisas, tales como las que se refieren a algunas de las peores formas de trabajo infantil respecto de las cuales la base de conocimientos no está aún suficientemente desarrollada. Entre los elementos específicos de la acción de la OIT en apoyo a la acción nacional se incluirán los siguientes:

- Mayor desarrollo del enfoque de los programas de duración determinada: ampliación del enfoque de los programas de duración determinada para proporcionar asesoramiento en materia de políticas y apoyo a un mayor número de países en niveles acordes con las necesidades. Esto incluirá el examen de la actual experiencia en relación con los programas de duración determinada y los marcos conexos en los ámbitos nacional e internacional, a efectos de mejorar la integración sistemática, la cooperación y la movilización de recursos. Por lo que atañe a la aplicación del enfoque de los programas de duración determinada a los distintos sectores económicos – lo cual ya ha empezado a hacerse con respecto a las minas de pequeña escala –, en los sectores agrícolas hay potencial para elaborar nuevas iniciativas de alcance mundial y de duración determinada.
- Integración sistemática: fortalecimiento de la experiencia, las herramientas técnicas y la capacidad

en el marco de los programas de trabajo decente por país de la OIT para proporcionar un apoyo más activo a los países en sus esfuerzos por integrar la problemática del trabajo infantil en los marcos nacionales de desarrollo y de políticas, incluidos los marcos de derechos humanos. A este respecto cabe citar los ODM, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), la iniciativa Educación para Todos (EPT) y los planes nacionales de acción para promover el empleo de los jóvenes. Este apoyo implicaría trabajar en estrecha colaboración con las instituciones nacionales clave con acceso estratégico a esas iniciativas.

- Desarrollo de conocimientos, herramientas y capacidades: las principales actividades a las que se refiere este epígrafe serían las siguientes:
 - creación y fortalecimiento de capacidad estadística y analítica apropiada para la recopilación de datos y la mejora de la base de conocimientos sobre el trabajo infantil y su evolución;
 - creación y fortalecimiento de capacidad analítica para proporcionar asesoramiento en materia de políticas a los países con respecto al desarrollo institucional, los cambios en la legislación y la concepción de políticas y programas específicos en relación con el trabajo infantil y otras intervenciones en el plano de las políticas;
 - desarrollo y apoyo de la aplicación de metodologías para evaluar el impacto en el trabajo infantil de las intervenciones y políticas, con miras a identificar aquellas que logran resultados más eficaces y más rápidos. Esto requeriría la utilización de indicadores del trabajo infantil en los marcos y procesos de políticas y programas pertinentes, tales como los ODM, los DELP y las políticas y planes sectoriales;
 - prestación de apoyo a los esfuerzos nacionales, incluidos aquellos promovidos por organizaciones de empleadores y por sindicatos, para examinar y adaptar las buenas prácticas y las intervenciones que han dado resultados positivos como parte de esfuerzos globales, y
 - desarrollo e integración sistemática de mecanismos de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil, especialmente en el ámbito local.
- Movilización de recursos: prestación de asistencia a los países con miras a aumentar los recursos y los esfuerzos nacionales e internacionales en relación con el trabajo infantil; esto incluye mostrar de qué manera una serie de intervenciones sociales y económicas forman parte de la eliminación del trabajo infantil.

Profundizar y fortalecer el movimiento mundial

376. El grado de conciencia sin precedentes que se alcanzó en la década de los noventa sobre el trabajo infantil se ha visto acompañado por una creciente atención internacional a la cuestión de la pobreza y el desarrollo que se ha traducido concretamente en los ODM, la preocupación por la situación de Africa, y la vinculación de estos temas con las cuestiones relativas a la seguridad. Para mantener la atención internacional en torno al problema del trabajo infantil y traducirla en un apoyo mundial concreto a la acción en el ámbito de los países se requieren nuevos enfoques con respecto al movimiento mundial que hagan hincapié, entre otras cosas, en la acumulación de pruebas para demostrar que el trabajo infantil es un obstáculo para el desarrollo que puede eliminarse, y que su eliminación es una condición previa para alcanzar las metas aprobadas por la comunidad internacional, en particular los ODM.

Mejora de la capacidad de los interlocutores sociales

377. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores son un elemento de importancia capital para lograr una campaña mundial eficaz contra el trabajo infantil. Esto era cierto en el pasado y sigue siendo igualmente cierto hoy. Su estructura integrada verticalmente les confiere una capacidad única para vincular el plano mundial con el plano local. Pocas organizaciones pueden contar con redes de tan amplio alcance. Lograr una participación más intensa y estratégica de los interlocutores sociales en la acción contra el trabajo infantil es una prioridad clara para la OIT, pero lo que está menos claro es cómo incrementar la capacidad de los mismos para participar tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

378. En el caso de los sindicatos, la cuestión de cómo promover su participación está aún en discusión. La experiencia en el terreno ha dado lugar al concepto de la división del trabajo entre los sindicatos sectoriales y las centrales sindicales nacionales a las cuales éstos están afiliados. Los sindicatos sectoriales están en condiciones idóneas para actuar respecto de las formas específicas de trabajo infantil que surjan en sus áreas de trabajo, mientras que las centrales nacionales están en mejores condiciones para el diálogo político con el gobierno y los empleadores. En un nivel más alto, las federaciones sindicales internacionales están situadas de manera estratégica para proporcionar apoyo a los esfuerzos de los sindicatos nacionales y para influir en

los debates a nivel mundial sobre el trabajo infantil, el desarrollo y los derechos humanos.

379. En cuanto a las organizaciones de empleadores y el sector privado, el IPEC sigue apoyando a las organizaciones de empleadores directamente y, al mismo tiempo, alienta a las empresas a desempeñar una función de apoyo siempre que sea posible. Esto será respaldado por un estímulo constante de las iniciativas a escala de sector y un mayor énfasis en la responsabilidad social de las empresas. La OIT prestará asistencia a los Estados Miembros que quieran ayudar a las empresas nacionales a elaborar códigos de conducta, por ejemplo acerca de cómo eliminar el trabajo infantil en la cadena de suministro, y mediante el apoyo directo a la formación profesional.

Sensibilización de alto nivel en relación con los marcos mundiales de desarrollo y de derechos humanos

380. El análisis sobre los DELP en el presente informe, y el hecho de que en los principales informes y compromisos con respecto a la pobreza y el desarrollo no suele hacerse referencia de manera concreta al trabajo infantil, debería ser motivo de reflexión para todos y cada uno de los integrantes del movimiento mundial¹. Los esfuerzos de la OIT en materia de promoción tienen que orientarse de manera más estratégica a fin de que el trabajo infantil se recoja en los principales marcos de desarrollo, tales como los ODM y los DELP, y en los mecanismos de derechos humanos apropiados. Aunque el número creciente de ejemplos de integración efectiva de la eliminación del trabajo infantil en los DELP es alentador, esta tendencia tiene que reforzarse continuamente mediante el apoyo en materia de políticas por parte de las instituciones financieras internacionales en el plano mundial.

381. Un ejemplo fructífero en ese sentido es el de la serie de mesas redondas sobre la iniciativa Educación para Todos y la eliminación del trabajo infantil celebradas en las reuniones anuales del Grupo de Alto Nivel sobre la Educación para Todos, que logró un avance importante por lo que atañe a conectar estas dos metas mundiales. Esta modalidad de trabajo, inaugurada en Nueva Delhi en 2003, ha proporcionado un foro para la UNESCO, la OIT, el UNICEF

y el Banco Mundial (junto con la Marcha Mundial) para examinar políticas y prácticas en relación con la integración del tema del trabajo infantil y las cuestiones relativas a la educación. Alentada por el llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas en pro de marcos interagenciales más sólidos para lograr la iniciativa Educación para Todos, la OIT promovió el establecimiento de un Grupo especial mundial sobre trabajo infantil y educación.

382. Entre las medidas que la OIT ha de emprender cabe señalar las siguientes:

- Incluir un indicador del trabajo infantil en los sistemas de seguimiento de los ODM, los DELP y la iniciativa EPT, entre otros marcos de políticas relacionadas con el desarrollo.
- Promover la incorporación del trabajo infantil en el libro del FMI/Banco Mundial que sirve de guía para la preparación de los DELP en los países participantes².
- Reforzar el impacto en el ámbito de los derechos humanos de los marcos de asistencia bilateral y externa, incluido el refuerzo de los mecanismos e instrumentos para la presentación de informes a fin de evaluar su impacto en los derechos humanos, y más concretamente en el trabajo infantil.
- Preparar un informe técnico y un proyecto de resolución para la 18.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, que se celebrará en 2008, con el fin de sugerir una definición estadística práctica del trabajo infantil que pueda aplicarse universalmente a efectos de la medición y de la programación de intervenciones al respecto.
- Reforzar las actividades de sensibilización sobre las peores formas de trabajo infantil a las que no se ha prestado suficiente atención, por ejemplo, el trabajo infantil doméstico.
- Cabildear a fin de lograr que se incluya el tema del trabajo infantil en los programas regionales, tales como el de la Unión Europea, de manera más coherente.
- Promover el diálogo y la colaboración en el plano internacional en:
 - *El sistema de las Naciones Unidas*: la OIT y el UNICEF son los actores internacionales clave en lo que se refiere al trabajo infantil dentro del sistema de las Naciones Unidas, y sus

1. Pueden consultarse algunos ejemplos recientes en Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo* (Washington, 2005); Comisión para África: *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa* (Londres, 2005); J. Sachs: *The end of poverty: How we can make it happen in our lifetime* (Penguin Books Ltd., 2005). Un ejemplo de lo contrario es el documento final de la Cumbre Mundial 2005 celebrada en Nueva York en septiembre de 2005, en el que se hace referencia explícitamente a varias preocupaciones clave de la OIT, en particular las peores formas de trabajo infantil (Asamblea General de las Naciones Unidas: *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, 20 de septiembre de 2005, párrafo 47).

2. J. Klugman (director de la publicación): *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies* (Washington, Banco Mundial, 2002).

fuerzas complementarias deberían desplegarse de manera más óptima en beneficio del movimiento mundial. Los directores de ambas organizaciones firmaron una carta de intenciones en 1996 con miras a mejorar la colaboración respecto de esta cuestión. Ha llevado mucho tiempo lograr que esta asociación funcione en la práctica. Asimismo, la experiencia en el terreno ha mostrado un gran potencial para la colaboración con otras organizaciones multilaterales, en particular la UNESCO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y las instituciones financieras internacionales.

- *Las instituciones regionales:* hay importantes posibilidades en relación con los bancos regionales de desarrollo (por ejemplo, la estrategia de protección social elaborada por el Banco Asiático de Desarrollo en 2001) y con la Unión Europea para desarrollar una posición más coherente y sólida con respecto al trabajo infantil.
- *Las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales:* algunas de las diferencias conceptuales y en materia de políticas que han surgido entre la OIT y algunos integrantes de la comunidad de las ONG han sido consecuencia de la realización de actividades aisladas y la falta de un diálogo permanente. Deberían encontrarse medios para identificar un terreno común y establecer un diálogo permanente respecto del trabajo infantil. En el contexto de este diálogo sería también necesario hacer especial hincapié en definir las buenas prácticas por lo que atañe a la participación de los niños.
- *El marco de una conferencia internacional para examinar la evolución de esta cuestión:* la Conferencia Internacional contra el Trabajo Infantil, que tuvo lugar en Oslo, en octubre de 1997, fue la reunión de más alto nivel jamás celebrada sobre el trabajo infantil, y se basó en la Conferencia de Amsterdam sobre el trabajo infantil que había tenido lugar con anterioridad ese mismo año. La Conferencia de Oslo, copatrocinada por el Gobierno de Noruega, la OIT y el UNICEF, congregó a 350 delegados, incluidos ministros de cooperación para el desarrollo, de trabajo, bienestar social y justicia de 40 países industrializados y en desarrollo, así como dirigentes de sindicatos y organizaciones de empleadores, representantes de ONG, organismos de las Naciones

Unidas y otras organizaciones multilaterales. A fin de evaluar los progresos realizados por los esfuerzos internacionales contra el trabajo infantil desde la Conferencia de Oslo, se podría celebrar una reunión de alto nivel similar a fin de contribuir a recentrar y redinamizar el movimiento mundial. En la reunión se prestaría particular atención a la integración de la eliminación del trabajo infantil en los marcos mundiales de educación, desarrollo y derechos humanos y al examen del impacto del Convenio núm. 182.

Promover una mayor integración de la cuestión del trabajo infantil en las prioridades generales de la OIT

383. Este informe ha mostrado que, aunque se han logrado importantes progresos durante los últimos cuatro años en lo que se refiere a la integración de la abolición efectiva del trabajo infantil en el conjunto de la labor de la OIT, sigue habiendo aún importantes lagunas. De hecho, contar con un programa de tal envergadura dedicado a ese tema puede tener un efecto contrario por lo que respecta a lograr que la eliminación del trabajo infantil sea tarea de todos.

384. El trabajo infantil proporciona un punto de acceso al Programa de Trabajo Decente. Han surgido buenos ejemplos de una mejor integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en la programación general de la OIT tanto en el ámbito de los países (por ejemplo, en Indonesia) como en la sede, por ejemplo, mediante la elaboración conjunta de directrices sobre la manera en que pueden aplicarse los conocimientos técnicos fundamentales de la OIT para abordar el problema del trabajo infantil. En los párrafos siguientes se sugieren otros esfuerzos con miras a la integración sistemática de estas cuestiones.

Programas de trabajo decente por país

385. Los PTDP serán el principal medio para la ejecución de actividades de la OIT en el ámbito de los países en los próximos años. Por consiguiente, proporcionan la principal vía de acceso para lograr una integración más eficaz de las cuestiones relativas al trabajo infantil en el contexto de las prioridades generales de la OIT. Con tal finalidad, la Oficina tendrá que concentrar sus esfuerzos en dos frentes. En primer lugar, el IPEC tiene que analizar con mayor detenimiento los vínculos conceptuales entre el trabajo infantil, por un lado, y otras cuestiones

tales como la educación, la pobreza y el empleo de los jóvenes, por el otro, como parte del planteamiento del ciclo vital del Programa de Trabajo Decente. Aunque el trabajo infantil se considera un punto de acceso útil para las actividades de la OIT, se tiene muy poca información acerca de la manera en que pueden aprovecharse los proyectos del IPEC para configurar los programas de trabajo decente por país. Se requieren estrategias y fórmulas para la elaboración de proyectos que incorporen la labor de otras partes de la OIT de manera más explícita, a fin de establecer enlaces para propuestas de proyectos de seguimiento que se basen en proyectos que aborden la cuestión del trabajo infantil. Se deberían desarrollar y difundir nuevos marcos conceptuales que establezcan de manera clara las estrategias de acceso respecto de otros ámbitos de actividad de la OIT. En segundo lugar, desde una perspectiva práctica, el IPEC tendrá que revisar sus modalidades de cooperación técnica y de financiación a cargo de los donantes para facilitar la integración y la sinergia con los PTDP. La descentralización del control y la gestión de los proyectos relativos al trabajo infantil permite una mejor integración de la eliminación del trabajo infantil en el marco general de la programación por país. Con la programación en materia de trabajo decente por país, la integración de programas individuales con otros programas técnicos, y el asesoramiento en materia de políticas a nivel nacional, será aún más importante.

El empleo de los jóvenes

386. Se debería desarrollar un programa global de trabajo sobre los vínculos entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes como seguimiento de la resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada por la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005.

Integración de los resultados de la labor de supervisión de la OIT en el programa de cooperación técnica

387. Como se señala en la parte I de este informe, la labor de los órganos de control de la OIT – en particular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – proporciona un panorama general que muestra las áreas de gran actividad por parte de los Estados Miembros y aquellas donde se requiere una acción más marcada. Si bien esto debería guiar a los países al establecer sus prioridades, la labor de supervisión de la OIT también debería contribuir a orientar el programa de cooperación técnica de la Organización. Con el fin de asegurar una mayor coherencia entre la cooperación técnica y la acción normativa en el ámbito del trabajo infantil, se llevarán a cabo periódicamente ejercicios de coordinación para reunir la labor de las distintas partes de la Oficina que actúan en esas dos áreas.

Resumen

388. La acción de la OIT en pro de la abolición del trabajo infantil se ha intensificado en los últimos cuatro años, y desde la publicación del primer Informe global sobre este tema se han logrado avances considerables. En los próximos cuatro años el desafío consistirá en que la OIT trabaje de manera más centrada y

estratégica para actuar como catalizador de una alianza mundial revitalizada en apoyo de la acción nacional encaminada a abolir el trabajo infantil. Esta transformación del enfoque con respecto al liderazgo mundial permitirá garantizar que la OIT contribuya de manera más eficaz a relegar el trabajo infantil a la historia.

