

La implementación de las normas de la OIT en materia de trabajo infantil en América del Sur: panorama general y resultados más relevantes

WILFREDO SANGUINETI RAYMOND*

1. AMÉRICA LATINA, PRINCIPAL BANCO DE PRUEBAS DE LA ESTRATEGIA DE LA OIT PARA LA ELIMINACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

Los datos difundidos por la OIT en mayo de 2006 a través de su segundo informe global sobre trabajo infantil,

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Catedrático Habilitado. Universidad de Salamanca. El presente estudio ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación "Eliminating Child Labour: The Plight of the ILO in a Globalized World. A Legal Analysis", coordinado por el Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Trento y dirigido por los profesores GIUSEPPE NESI y LUCA NOGLER contando con el patrocinio del Ministerio de Universidades e Investigación Científica de Italia. El autor desea expresar su gratitud a MANUELA GOÑI ARBIDE, Consejera Técnica Principal del Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil en Sudamérica, y ALFREDO VILLAVICENCIO RÍOS, Profesor de Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú y querido amigo, por su inestimable colaboración en el desarrollo de esta investigación.

titulado *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*¹, ponen de manifiesto con absoluta claridad que América Latina constituye la región líder a nivel mundial en la lucha contra esta lacra social.

Para tomar cuenta de hasta qué punto esta afirmación es exacta basta con reparar en que el descenso del 11 por ciento experimentado en el número de niños y niñas trabajadores a nivel mundial entre los años 2000 y 2004, del que da cuenta el citado informe, encuentra su explicación principal, si no única, en la espectacular caída de la tasa de actividad infantil en los países de América Latina, que alcanzó durante dicho período un porcentaje próximo al 70 por ciento: los niños y niñas trabajadores disminuyeron, de los 17,4

¹ Oficina Internacional del Trabajo, *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*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2006.

millones calculados en el año 2000, a 5,7 millones cuatro años después, quedando como consecuencia de ello el índice de actividad reducido, del 16,1 inicial a solamente el 5,1 por ciento. Frente a ello, los avances en otras áreas, aunque existentes, no fueron lo suficientemente significativos como para explicar, siquiera en parte, esta tendencia. Así, por citar solamente las regiones donde este problema tiene mayor incidencia, en Asia y el Pacífico, la tasa de actividad infantil pasó en el mismo período del 19,4 al 18,8 por ciento, reduciéndose el número de niños y niñas activos de 127,3 a 122,3 millones; en tanto que en el África subsahariana el mismo índice cayó del 28,8 al 26,4 por ciento, quedando el número de niños y niñas trabajadores reducido de 28,8 a 26,4 millones².

Lo anterior permite entender que, tanto la afirmación del Director General de la OIT, contenida en el mencionado informe, según la cual «ha quedado probada la eficacia» de la estrategia de lucha contra el trabajo infantil de la organización, basada en la «elaboración de normas, sustentada por una campaña promocional» y «actividades de sensibilización y asistencia técnica», como incluso la formulación de la meta, considerada por el mismo como «ambiciosa, pero no inalcanzable», de «eliminar las peores formas de trabajo infantil en los próximos diez años»³, se sustentan,

² No debe perderse de vista, con todo, que estos datos, que aparecen detallados en las páginas 5 a 10 del informe citado en la nota anterior, son estimaciones sobre la cantidad de niños trabajadores existente en el mundo, realizadas a partir de la extrapolación de la información disponible en un número limitado de países. Como tales son susceptibles de precisiones y matizaciones cuando se los confronta con información o estimaciones más precisas obtenidas sobre el terreno, como habrá ocasión de comprobar en la parte final de este trabajo. Los resultados completos de dicho estudio, así como la metodología de cálculo empleada, pueden ser consultados en F. HAGERMAN, Y. DIALLO, A. ETIENNE y F. MEHRAN, *Global child labour trends 2000-2004*, Geneva: Publications of the International Labour Office, 2006.

³ Ambas afirmaciones en Oficina Internacional del Trabajo, *La eliminación del trabajo infantil*, cit., p. ix.

de manera casi exclusiva, en los resultados obtenidos en los países de habla hispana del continente americano. Sin ellos, como salta a la vista, la OIT no habría tenido más remedio que reiterar en este segundo informe las observaciones, de tono menos optimista, contenidas en el primero que elaboró sobre esta cuestión, titulado de manera más cautelosa *Un futuro sin trabajo infantil*, que insistía en caracterizar al trabajo infantil como «un problema muy persistente», cuya erradicación completa no había sido todavía conseguida en ningún sector económico o área del globo⁴.

Así las cosas, el conocimiento de la experiencia de los países de América Latina en materia de erradicación del trabajo de los niños y adolescentes, así como la evaluación del papel que para la obtención de los resultados antes mencionados ha tenido la labor de promoción y asistencia técnica desarrollada por la OIT a través de su programa especializado en prevenir y combatir este problema, el IPEC, constituye, además de una tarea apasionante, un imperativo ineludible si se quiere ponderar en toda su magnitud la eficacia de los estándares internacionales sobre la materia impuestos por las normas de la OIT, así como la aptitud de la estrategia desarrollada por dicha organización para favorecer su efectivo cumplimiento por parte de los Estados.

El presente estudio se propone alcanzar este objetivo centrandolo su atención en la experiencia de los países de América del Sur. Con este fin, serán presentados en las secciones siguientes, tanto la situación de la región al momento de iniciarse las actividades del IPEC y la estrategia diseñada por éste para hacerle frente, como los principales logros alcanzados desde entonces por los Estados

⁴ Oficina Internacional del Trabajo, *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*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2002, p. 23.

con el apoyo de la organización. Finalmente, a la luz de esta información, así como de las evidencias disponibles sobre la persistencia del fenómeno en la región, se podrán de manifiesto inmensos desafíos que, a pesar de todo, plantea en la actualidad la erradicación del trabajo infantil en el continente americano.

2. EL IPEC, CATALIZADOR DE LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN CONTRA EL TRABAJO INFANTIL

Como es de sobra conocido, la lucha contra la explotación laboral de los niños a través de la adopción por parte de los Estados de medidas específicas en tal dirección no constituye un objetivo implantado de forma novedosa en 1999 por el Convenio 182 relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación⁵. Antes bien, además de formar parte de la misión de la OIT desde su creación, aparece plasmado de manera expresa y con alcance general dentro de las normas internacionales del trabajo al menos desde el año 1973, cuando el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión en el empleo⁶ dispuso a través de su artículo 1 que «todo miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad de mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores».

A pesar de ello, el trabajo infantil no ha sido percibido dentro de las sociedades de

América del Sur como un problema a erradicar sino en etapas muy recientes. En efecto, frente a la valoración crítica del fenómeno difundida desde el inicio de sus actividades por la OIT, ha primado tradicionalmente en el continente una visión complaciente —e incluso favorable— del mismo, basada en su consideración «como una solución a la precaria situación económica de miles de familias y como un espacio de formación y adquisición de valores para las personas menores de edad»⁷.

Es seguramente esta cultura tolerante y hasta cierto punto justificadora del trabajo de los menores, compartida históricamente tanto por las instancias gubernamentales como por las organizaciones de trabajadores y empleadores y la sociedad en su conjunto, la que explica que en una fecha tan tardía como el año 1996, que es cuando inicia sus actividades el IPEC en la mayor parte de la región, el Convenio 138 sobre edad mínima de admisión en el empleo hubiese alcanzado en Amé-

⁷ Como apunta el Programa IPEC América Latina y el Caribe, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil en América Latina y el Caribe 1996-2004*, Publicaciones de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo: Lima, 2004, p. 13, al evaluar la situación del trabajo infantil en la región al inicio de sus actividades. Son muchos los testimonios de esta inclinación a valorar positivamente el trabajo infantil en las sociedades latinoamericanas. Sirvan como muestra de ello las siguientes observaciones, contenidas en el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil del Brasil: «el trabajo infantil en Brasil, a lo largo de su historia, nunca fue representado como un fenómeno negativo en la mentalidad de la sociedad brasileña». Antes bien, hasta la década de 1980 el consenso estaba orientado a considerarlo como «un factor positivo en el caso de los niños que, dada su situación económica y social, vivían en condiciones de pobreza, de exclusión y de riesgo social». Es más, «tanto la elite como las clases más pobres compartían plenamente» esta forma de encarar el fenómeno. Puede consultarse, Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil, *Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente*, Brasilia: Secretaría de Inspección del Trabajo, 2004, p. 20. Disponible en <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=238pagina=102>(último acceso el 20/04/2007).

⁵ Fecha de adopción: 17 de junio de 1999. Fecha de entrada en vigor: 19 de noviembre de 2000. En adelante Convenio 182 sobre peores formas de trabajo infantil.

⁶ Fecha de adopción: 26 de junio de 1973. Fecha de entrada en vigor: 19 de junio de 1976. En adelante Convenio 138 sobre edad mínima de admisión en el trabajo.

rica del Sur la irrisoria cifra de dos ratificaciones⁸. Como salta a la vista, el desinterés por incorporar a los ordenamientos jurídicos nacionales este instrumento, a pesar de que dentro de él se incluyen diversos mecanismos que hacen posible su aplicación condicionada y progresiva por parte de los países de menor desarrollo económico⁹, no puede ser valorado sino como expresión de la no consideración de la abolición del trabajo de los niños como un objetivo prioritario dentro de las agendas legislativas de los países, en consonancia con la conciencia social dominante sobre la cuestión.

Consecuencia natural de esta valoración del fenómeno, en cuya raíz se sitúan tanto condicionamientos económicos como ideológicos, ha sido también la escasez crónica –y en algunos casos simplemente ausencia– de información, tanto cualitativa como cuantitativa, sobre sus caracteres y dimensión. Así como la inexistencia de programas y políticas gubernamentales que, en la línea de lo aconsejado por el Convenio 138, buscasen hacerle frente a través de medidas concretas. Simplemente, como se ha afirmado, el tema del trabajo infantil «no figuraba en las agendas de Gobierno» de la región¹⁰. Es más, tampoco constituía una reivindicación de las organizaciones de trabajadores. Ni de la ciudadanía en su conjunto, entre la cual primaba más bien «cierta conformidad» o incluso «acostumbramiento al trabajo infantil»¹¹.

⁸ La de Uruguay, llevada a cabo el 2 de junio de 1977, y la de Venezuela, que tuvo lugar el 15 de julio de 1987.

⁹ Piénsese, en especial, en el apartado 4 del artículo 2, de acuerdo con el cual, todo Estado miembro «cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá», previa consulta, «especificar inicialmente una edad mínima de catorce años».

¹⁰ Programa IPEC América Latina y el Caribe, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, cit., p. 74.

¹¹ Como apunta el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil del Perú. Vid. en tal sentido, Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, *Plan Nacional de Pre-*

Si a lo anterior se le añaden los problemas estructurales que caracterizan a la región sometida a examen y los negativos efectos de la crisis económica que azotaría los países que la componen a partir de los años ochenta, no es difícil concluir que América del Sur constituía un territorio especialmente abonado, no sólo para la existencia, sino para la proliferación, del trabajo infantil, sin que además la OIT se encontrase en principio en condiciones de hacer nada, o casi nada, para remediarlo, al estar basado su *modus operandi* en la adopción voluntaria por parte de los Estados de normas internacionales reguladoras de estándares mínimos de protección. Una decisión que, al menos en relación con el Convenio 138 sobre edad mínima de admisión al trabajo, dichos Estados no parecían, al menos en principio, especialmente dispuestos a adoptar.

Y de hecho así ocurrió a lo largo de la década de los ochenta y buena parte de los noventa, años en los cuales las denuncias sobre el incremento del trabajo de los menores, en muchos casos en condiciones de grave explotación, se hicieron cada vez más frecuentes en todos los países, llegando en muchos casos a tener un fuerte impacto mediático¹². El resultado fue un lento pero constante proceso de cuestionamiento de la percepción vigente

Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, 2005, p. 5. Disponible en <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=238pagina=102> (último acceso el 20/04/2007).

¹² Como relata para el caso del Brasil el *Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*, cit., p. 23, entonces «vinieron a la superficie las denuncias internacionales en las cuales Brasil fue apuntado como uno de los países con los mayores índices de desigualdad económica y mayor injusticia social. El 'país del futuro' de los años sesenta fue substituido por el 'país sin futuro' del final de siglo, cuya tarjeta postal fue el rostro de los niños de la calle en Copacabana o en la Avenida Paulista, la miseria de los niños trabajando en los cañaverales, el dolor de los niños en las minas, la situación de penuria en el empleo informal urbano, la inaceptable explotación sexual, la miseria de los adolescentes en las villas de emergencia y en las prisiones».

sobre el trabajo de los niños, primero desde instancias internacionales, pero más adelante desde espacios cada vez más amplios de la propia sociedad civil dentro de los países afectados. La extensión y el agravamiento del problema terminaron, de este modo, por generar las condiciones para el surgimiento de una visión crítica del mismo, sustitutiva de la hasta entonces dominante.

A esta crisis del paradigma tradicional de encaramiento del trabajo infantil vino a sumarse otro hecho que contribuiría de manera decisiva a traducir el descontento existente en medidas concretas de lucha contra este lacerante problema. En este caso, el cambio que vino tuvo su origen en la OIT. Seguramente consciente de la ineficacia del sistema de aplicación y control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo para plantar cara al problema de la explotación laboral de los niños, en especial cuando los Estados carecen de medios y experiencia sobre la materia o albergan dudas sobre la conveniencia de dar este paso, la Organización optó por crear en 1992 un programa especial de cooperación técnica, dirigido a asesorar y apoyar las acciones de los Estados, las organizaciones de trabajadores y empleadores y la sociedad civil dirigidas a la abolición del trabajo infantil. Se trata del Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC). Este programa inició sus actividades en la región el mismo año de su creación, mediante la suscripción de un Memorandum de Entendimiento con el Gobierno de Brasil. No obstante, cuatro años después las extendería a la totalidad de los países de América del Sur con el fin de propiciar una respuesta conjunta al problema a nivel regional.

Los cambios experimentados en dicha región a lo largo de la última década, de los que dan cuenta las cifras aludidas en el apartado anterior de este estudio, son el resultado del encuentro entre la nueva percepción en torno al problema del trabajo infantil emergente en los países de la región a partir de los

años noventa y la labor de apoyo y asistencia técnica desarrollada por el IPEC a partir de entonces.

Ahora bien, el objetivo del IPEC no es, como resulta evidente, erradicar con su actuación el trabajo infantil, sino contribuir al avance del proceso de eliminación del mismo mediante el impulso de la acción de los Estados y la sociedad civil. Su estrategia se basa, por ello, en el fortalecimiento de las capacidades nacionales mediante el recurso a la cooperación técnica y financiera. Esto significa que la actuación del IPEC tiene como presupuesto ineludible la existencia de la voluntad política y el compromiso de los Estados de hacer frente al problema de la explotación laboral de los menores¹³. Un presupuesto que, si bien en etapas anteriores no aparecía con toda claridad, empezará a emerger en la región en los años noventa, haciendo posible el desarrollo de planes y programas concretos en todos los países de la región.

Partiendo de esta base, la estrategia de fortalecimiento de las capacidades nacionales del IPEC se ha venido articulando en la región alrededor de dos instrumentos fundamentales. El primero de ellos está representado por la promoción de la conformación de estructuras nacionales estables que permitan trabajar de manera sostenida en el diseño y puesta en práctica de políticas nacionales de erradicación del trabajo infantil. A estos efectos el IPEC ha venido prestando apoyo para la conformación en el conjunto de los países de América del Sur de comités nacionales de lucha contra el trabajo infantil, por

¹³ Según se apunta en Programa IPEC América Latina y el Caribe, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, cit., p. 37. No debe perderse de vista que el compromiso de avanzar en la erradicación del trabajo infantil corresponde a los Estados miembros suscriptores de los convenios internacionales sobre la materia y no a la OIT, a la que compete más bien controlar su efectivo cumplimiento y, en todo caso, apoyar con medidas concretas las acciones que los mismos decidan emprender con tal fin.

lo general presididos por los ministerios de trabajo y compuestos por representantes de las demás instancias gubernamentales con responsabilidades sobre la materia y sectores diversos de la sociedad civil, como las organizaciones de trabajadores y empleadores y diversas organizaciones no gubernamentales comprometidas con el tema. El objetivo principal de estos comités es, a su vez, proceder al diseño, contando para ello nuevamente con la asistencia del IPEC, de planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, que concreten las medidas de carácter legislativo, administrativo y promocional que deberán ser acometidas con el fin de avanzar en la consecución de dicho objetivo y establezcan los mecanismos necesarios para su puesta en práctica, seguimiento y evaluación. El resultado del proceso debe ser, en consecuencia, la elaboración y ejecución de una auténtica estrategia nacional de erradicación del trabajo infantil, en línea con los compromisos que corresponde asumir a los Estados de acuerdo con los Convenios 138 y 182.

Con todo, a este primer instrumento, en el que prima la faceta del IPEC como instancia de cooperación técnica, se añade otra segunda y decisiva herramienta, de carácter muy distinto a la anterior. Se trata de la puesta en práctica de programas de atención directa a los niños y niñas trabajadores y sus familias. En este caso, de lo que se trata es de desarrollar experiencias concretas de prevención del trabajo infantil en sectores de riesgo, así como de retiro efectivo de menores que son objeto de explotación laboral, con especial atención a los afectados por las peores formas de trabajo infantil, tal y como vienen definidas por el Convenio 182. El objetivo de estos programas, que son ejecutados por lo general por instituciones especializadas contando con la asistencia técnica y financiera del IPEC, es doble. De un lado, conseguir apartar de la explotación laboral a contingentes concretos de niños y niñas afectados por ella o en riesgo de caer en esta situación. Pero, del otro, también aplicar procedimientos y métodos de

intervención susceptibles de ser utilizados con eficacia en la lucha contra este pernicioso fenómeno. Desde esta perspectiva, la utilidad de estos programas no se mide sólo –y quizá ni siquiera principalmente– en términos del número de niños «prevenidos» o «retirados», sino del efecto demostrativo que los mismos poseen, al poner de manifiesto, tanto que la erradicación efectiva del trabajo infantil se puede conseguir incluso en los escenarios de mayor dificultad, como la manera como debe procederse para alcanzar ese objetivo ante situaciones concretas¹⁴.

La medida en que esta estrategia de doble entrada puede ser considerada acertada podrá ser apreciada una vez que se pongan de manifiesto las acciones en las que se ha concretado en los últimos años, así como los resultados que su aplicación a dado en la región. Temas, estos últimos, a los que se dedica la siguiente sección de este estudio.

3. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE UNA POLÍTICA DIRIGIDA A LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL: PRINCIPALES AVANCES A NIVEL REGIONAL

Sobre la genérica obligación de los Estados de «seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños» mediante la previsión de «todas las medidas necesarias» para la consecución de este objetivo, a la que hace alusión el Convenio 138 sobre edad mínima de admisión en el trabajo en sus artículos 1 y 9, ha incidido posteriormente el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, precisando y aclarando cuáles han de ser sus alcances, así como sus principales instrumentos, bien que no con carácter general sino en relación con las par-

¹⁴ Para una completa presentación de la estrategia del IPEC en la región, de la que se ha ofrecido aquí una síntesis, puede consultarse Programa IPEC América Latina y el Caribe, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, cit., especialmente pp. 9-10, 19-20, 37 y 88-89.

ticulares formas de explotación laboral de los niños a las cuales viene referido.

Dado su peculiar objeto, este convenio es bastante más riguroso que el anterior en cuanto al compromiso requerido a los Estados, en la medida en que ya desde su artículo 1 exige que las actuaciones que los mismos habrán de poner en marcha con el fin de asegurar la «prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil» sean «inmediatas y eficaces» y se adopten «con carácter de urgencia». Asimismo, este convenio se ocupa de indicar con bastante más precisión en qué han de consistir dichas medidas. En este sentido, una esquematización de las mismas permite distinguir hasta tres planos distintos de concreción, íntimamente relacionados entre sí. En primer lugar está la adopción de decisiones normativas encaminadas a la consecución de un triple objetivo: a) la prohibición de las consideradas como peores formas de trabajo infantil (artículo 1); b) la determinación, en consonancia con lo anterior, de los trabajos peligrosos, como modalidad particular de trabajo infantil especialmente reprobable, caracterizada por su capacidad para dañar «la salud o la seguridad o la moralidad de los niños» (artículo 4); y c) el establecimiento de sanciones, incluso penales, dirigidas a asegurar el respeto de dicha legislación (artículo 7). A lo anterior se añade, como segundo plano de actuación, la creación de «mecanismos apropiados para vigilar la aplicación» de las disposiciones adoptadas en cumplimiento del mismo (artículo 5). Ésta es una obligación a la que es posible atribuir un doble significado: a) el diseño de instrumentos que permitan «recopilar y mantener actualizados datos estadísticos sobre la naturaleza y el alcance del trabajo infantil»¹⁵, y b) el establecimiento de sistemas eficaces de supervisión y control. El

esquema se completa, finalmente, con la puesta en marcha de «programas de acción» encaminados a la eliminación del trabajo infantil y, dentro de él, sus peores formas (artículo 6). Unos programas que, de acuerdo con el artículo 7 del convenio, deberán en todo caso incluir «medidas efectivas» y de «plazo determinado» dirigidas a: a) «impedir la ocupación de niños» en dichas actividades (prevención); b) «prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños» de las mismas (retiro); y c) asegurar la rehabilitación y reinserción de los menores librados de la explotación, garantizándoles «el acceso a la enseñanza básica gratuita» y la «formación profesional» (rehabilitación).

Ahora bien, dado que la «abolición efectiva del trabajo infantil» constituye uno de los principios consagrados por la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo¹⁶, todos los Estados que la integran «tienen el compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad» dicho objetivo, «aun cuando no hayan ratificado» los convenios internacionales que los consagran. Esto significa que el esquema de intervención antes descrito resulta, en principio, exigible igualmente a los Estados que no hayan procedido a incorporar a sus respectivos ordenamientos las previsiones de los convenios en cuestión. Aun así, resulta evidente que la ratificación de dichos convenios constituye un primer y fundamental paso hacia la concreción de los objetivos que a través de ellos se plasman. Es decir, un presupuesto sin el cual resulta, como salta a la vista, sumamente difícil que el Estado del que se trate se encuentre en condiciones de avanzar en esa dirección.

En consonancia con lo anterior, los siguientes epígrafes de la presente sección

¹⁵ Conforme apunta el artículo 5.1 de la Recomendación 190 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Fecha de adopción: 17 de junio de 1999.

¹⁶ Fecha de adopción: 18 de junio de 1998. En adelante Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

están dedicados a examinar la manera como los diferentes Estados de América del Sur, contando con la asistencia y el apoyo del IPEC, han venido dando cumplimiento a estos requerimientos. Desde el de proceder a la ratificación de los correspondientes convenios hasta el de adoptar medidas en cada uno de los tres planos de actuación antes reseñados. Ello permitirá apreciar los avances registrados hasta el momento en la región, pero también las carencias existentes.

3.1. La adaptación legislativa: la ratificación de los convenios internacionales sobre trabajo infantil y adopción de una legislación nacional acomodada a sus mandatos

Como se ha observado, aunque no baste por sí misma para resolver el problema, la adopción de una legislación adecuada constituye un instrumento fundamental para combatir con eficacia el trabajo infantil¹⁷.

Contando con el apoyo y asesoramiento del IPEC, los países de América del Sur han realizado en los últimos años un esfuerzo de adaptación de sus legislaciones, tanto laborales como de otra índole, a las exigencias derivadas de la lucha contra la explotación laboral de los menores. El punto de partida de dicha adecuación ha estado representado, como no podía ser de otro modo, por la ratificación de los convenios fundamentales sobre la materia. Este es un paso que, conforme se ha puesto de manifiesto, los Estados de la región han tardado en dar. No obstante, a la fecha, todos ellos, sin excepción alguna, han procedido a ratificar, tanto el Convenio 138 sobre edad mínima de admisión al empleo como el Convenio 182 sobre peores formas de trabajo infantil¹⁸.

¹⁷ M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, «Trabajo infantil», *Relaciones Laborales*, núm. 22, 1997, p. 7.

¹⁸ Es de destacar que la totalidad de estas ratificaciones, con la sola excepción de los dos casos mencionados

Como salta a la vista, esta unanimidad es expresión de la consideración de la erradicación del trabajo infantil, y en particular de sus peores formas, como un objetivo compartido por todos los países de América del Sur. Éste es un consenso que no ha surgido de manera espontánea, sino como resultado de un proceso de progresivo reconocimiento por parte de los Estados de la problemática planteada por este fenómeno, así como de la conveniencia de adoptar medidas para hacerle frente. En su desarrollo han jugado un papel fundamental las distintas instancias de cooperación intergubernamental existentes, tanto a nivel de la región como en ámbitos superiores, que han hecho posible la gestación de un punto de vista común en torno a la cuestión, a partir de la cual ésta ha podido introducirse con mayor rapidez en las agendas sociolaborales de los países. Expresión de este proceso han sido un conjunto de declaraciones institucionales, adoptadas por instancias diversas, ya se trate de reuniones o conferencias de responsables de la infancia, de Ministros de Trabajo o de Jefes de Estado, todas las cuales han coincidido en la condena al trabajo infantil y en la necesidad de reaccionar con firmeza contra él, cuyo punto culminante se encuentra en el compromiso asumido por los Presidentes de 34 países de las distintas regiones del continente americano, reunidos en Mar del Plata en noviembre de 2005 en la denominada Cumbre de las Américas, de conseguir la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en el año 2020¹⁹. Como se afirma desde el IPEC, el alto

antes, han tenido lugar a partir del año 1996, en el que la actuación del IPEC se extendió al conjunto de países de la región. Y muy especialmente a partir de 1998, cuando la OIT aprobó su Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Los últimos Estados en ratificar el Convenio 138 han sido Perú y Paraguay, optaron por hacerlo en 2002 y 2004, respectivamente. En cuanto al Convenio 182, las ratificaciones se iniciaron en el año 2000 con Brasil y Ecuador, concluyendo en 2005 con las adhesiones de Colombia y Venezuela.

¹⁹ El listado de estas declaraciones en <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=16&pagi->

nivel de ratificación de los Convenios 138 y 182 «hubiera sido impensable sin la existencia de acuerdos políticos vinculantes para los países obtenidos de las diferentes reuniones y foros regionales»²⁰.

Naturalmente, tanto o más importante que la ratificación de los convenios o la adopción de compromisos internacionales que recojan sus objetivos es la aprobación de normas que incorporen sus previsiones a los ordenamientos jurídicos de los respectivos países.

La ratificación de los Convenios 138 y 182 ha tenido, desde esta perspectiva, la virtualidad de desencadenar un proceso de revisión de la normativa interna reguladora del trabajo de los menores, al amparo de la cual se han ido eliminando progresivamente aquellas disposiciones cuya contradicción con el ordenamiento internacional era más evidente.

Este es el caso, antes que nada, de las normas que regulan la edad mínima de admisión al empleo. Es así como, superando deficiencias anteriores, todos los países de la región tienen previstas en la actualidad edades mínimas respetuosas de los mandatos del Convenio 138. Aún así, debe indicarse que

na=159. El texto de la Declaración de Mar del Plata está disponible en <http://www.summit-americas.org/defaults-htm> (último acceso, en ambos casos, el 18/04/2007).

²⁰ Programa IPEC América Latina y el Caribe, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, cit., p. 20. En este documento se destacan como reuniones que han «marcado hitos importantes» en este proceso la Primera Reunión Iberoamericana Tripartita de Nivel Ministerial sobre Erradicación del Trabajo Infantil, realizada en Cartagena de Indias (Colombia) en mayo de 1997, en la que se acordó la creación de comités nacionales para la eliminación progresiva del trabajo infantil, y la X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos, celebrada en Panamá en noviembre de 2000, que incluyó entre sus acuerdos los de realizar esfuerzos para conseguir el año 2015 el acceso universal de los niños a la educación primaria gratuita y se instó a los Estados que aún no lo habían hecho a ratificar los Convenios 138 y 182.

predominan los países que optan por acogerse a la excepción prevista en el apartado 4 de artículo 2 de este instrumento y establecen una edad mínima de 14 años²¹ frente a aquellos que la elevan a 15 años²², siendo solamente uno –bien que especialmente significativo por su elevado volumen de población infantil– el que opta por fijarla en los 16²³. El objetivo de tender hacia una elevación progresiva de la edad mínima de admisión en el empleo, apuntado por el artículo 1 del Convenio 138, no aparece de este modo, al menos de momento, en la agenda de la mayor parte de los países de la región, que se inclinan más bien por hacer valer el menor desarrollo de su economía y medios educativos para fijar la menor de todas las posibles.

Es más, a pesar de esta deliberada laxitud, tampoco es posible afirmar que dicha adecuación sea completa, toda vez que en los Informes de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de los últimos años puede apreciarse con claridad que existen Estados cuya legislación no cumple con todo el rigor que sería necesario las exigencias del Convenio 138. Este es el caso de Argentina, a la que la Comisión ha recomendado de manera reiterada que asegure la aplicación de las previsiones de dicho convenio a los niños que desempeñan actividades por cuenta propia y permita la realización de trabajos ligeros solamente a las personas de edades comprendidas entre los 12 y los 14 años²⁴; el de Bolivia, a la que se ha exigido

²¹ Este es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

²² En concreto, Chile, Colombia y Uruguay.

²³ Se trata, evidentemente, de Brasil, para el que entró en vigor en 1999 la Enmienda Constitucional núm. 20, de 8 de diciembre de 1998, que prohibió cualquier trabajo a los menores de 16 años, con la sola excepción de los vinculados a la condición de aprendiz, que pueden realizarse a partir de los 14.

²⁴ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, 2005*, Publicaciones de la Oficina Inter-

también reiteradamente que adopte medidas para impedir el trabajo en empresas de los menores de 14 años en el marco de programas de aprendizaje²⁵; o el de Venezuela, cuyo Gobierno ha sido instado a tomar las decisiones pertinentes con el fin de evitar que los menores de 18 años sean autorizados, más allá de las excepciones previstas por el propio convenio, a realizar trabajos peligrosos²⁶.

La completa adecuación normativa a los estándares internacionales en materia de trabajo infantil exige, no obstante, bastante más que la elevación de la edad mínima de admisión en el trabajo. Ésta requiere, adicionalmente, reformar la legislación interna con el fin de convertirla en un instrumento para la represión de los trabajos prohibidos a los menores, con especial a sus peores formas. Éste es un proceso que demanda, como salta a la vista, un esfuerzo de adaptación bastante más intenso, que precisa de la revisión, no sólo de las normas laborales, sino también de la legislación civil, penal, administrativa e incluso educativa y sanitaria, con el fin de conseguir un tratamiento coherente del fenómeno en todas las esferas del ordenamiento jurídico.

Éste es un camino que los Estados de la región han empezado a recorrer, pero que aún no puede entenderse concluido. Es cierto que en los últimos años son varios los países que han cumplido con identificar, de acuerdo

nacional del Trabajo: Ginebra, 2005, pp. 213-214. La segunda observación se reitera en Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, 2007*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2005, pp. 228.

²⁵ Ambas observaciones están contenidas en los informes citados en *supra* nota 27, p. 219 y p. 230, respectivamente.

²⁶ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, 2006*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2005, p. 252.

con lo dispuesto por el apartado 1 del artículo 4 del Convenio 182, los trabajos peligrosos cuya realización se prohíbe a los menores. Baste citar como ejemplos más recientes los casos de Brasil²⁷, Colombia²⁸, Paraguay²⁹ o Perú³⁰. De igual modo, tampoco puede entenderse que exista algún ordenamiento jurídico dentro de la región que admita o no reaccione contra las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, tal y como vienen definidas por el artículo 1 de dicho convenio. No obstante, los pasos dados para conseguir su represión mediante disposiciones específicas se vinculan casi de manera exclusiva con la explotación sexual de los menores, en relación con la cual se han aprobado normas penales en los últimos años al menos en Bolivia³¹, Brasil³², Chile³³, Ecuador³⁴ y Uru-

²⁷ Ordenanza MTE/SIT núm. 8 sobre el trabajo del menor de 18 años, a través de la cual se establece una lista de los locales y servicios considerados peligrosos o insalubres para los menores de 18 años, a la vez que los prohíbe a los mismos. Esta norma, así como las aludidas en las notas siguientes, se encuentran disponibles en <http://www.ilo.org/dyn/naltex> (último acceso el 18/04/2007).

²⁸ Resolución núm. 4448 de 2005, de 2 de diciembre de 2005, por la que se establece la lista de actividades que ningún niño, niña o adolescente podrá ejercer y se determina las condiciones de trabajo prohibidas para los mismos por razón del riesgo que puedan ocasionar para su salud y seguridad.

²⁹ Decreto núm. 4951, por el cual se reglamenta la Ley núm. 1657/2001 y se aprueba el listado de trabajo infantil peligroso.

³⁰ Decreto Supremo núm. 007-2006-MIMDES, que aprueba la relación de trabajos y actividades peligrosas o nocivas para la salud física o moral de las y los adolescentes.

³¹ Ley núm. 2033, de 29 de octubre de 1999, de protección a las víctimas de delitos contra la libertad sexual.

³² Ley núm. 10764, de 12 de noviembre de 2003, por la que se modifica la Ley núm. 8069, de 13 de julio de 1990, que estableció el estatuto del niño y del adolescente. Esta norma regula las sanciones aplicables a quienes se sirven de niños o adolescentes para la producción de escenas pornográficas.

³³ Ley núm. 19927, de 5 de enero de 2005, por la que se modifica la regulación de los delitos en materia de pornografía infantil del Código Penal.

³⁴ Ley núm. 2005-2, de 15 de junio de 2005, por la que se tipifican dentro del Código Penal los delitos de explotación sexual de menores.

guay³⁵. No ha ocurrido lo propio, en cambio, con el trabajo forzoso de los niños, ni tampoco respecto de su reclutamiento para la realización de actividades ilícitas, como por ejemplo la producción o el tráfico de drogas, pese a que estas actividades, como es de sobra conocido, no son ni mucho menos ajenas a la región. Aquí, si acaso, puede ser citado el caso de Perú, que ha aprobado recientemente una norma específicamente dirigida a la represión penal de la trata, con especial atención a los casos en que afecta a los menores de edad³⁶. La situación coincide, de este modo, al menos en lo que a este extremo se refiere, con la denunciada con particular preocupación por la OIT con carácter general³⁷.

3.2. El diseño de mecanismos efectivos de información, vigilancia y supervisión: el papel del SIMPOC y la Inspección de Trabajo

Aunque indispensable, la adecuación de la legislación nacional a los imperativos internacionales en materia de lucha contra la explotación laboral de los niños constituye apenas un primer paso hacia la erradicación de esta lacra social. Tan importante como llevar a cabo dicha adaptación es diseñar instrumentos que hagan posible la aplicación efectiva de dicha legislación. Ésta es, sin embargo, una tarea particularmente difícil, dadas las características del problema que se trata de combatir. El trabajo infantil es, como se ha apuntado, un fenómeno oculto, invisible³⁸ o, en todo caso, escasamente transpa-

rente³⁹, en la medida en que se lleva a cabo por lo general en el ámbito de la economía informal, en domicilios privados, empresas familiares o en actividades ilegales y clandestinas.

Es por ello que, como se ha dejado apuntado, cualquier política dirigida a su erradicación debe acompañar la aprobación de normas represivas de dos medidas adicionales de singular importancia: la elaboración de instrumentos que permitan generar información cuantitativa y cualitativa seria y fiable sobre la magnitud y caracteres del problema a combatir y la puesta en funcionamiento de sistemas eficaces de vigilancia y control del cumplimiento de dichas normas. Como se podrá comprobar a continuación, los avances registrados en América del Sur se vinculan más con el primero de dichos aspectos que con el segundo.

Una de las carencias que ha venido lastrando de manera más evidente el desarrollo de políticas nacionales eficaces contra el trabajo infantil en la región ha estado constituida por la inexistencia de datos precisos y contrastables sobre sus dimensiones y características. No obstante, los últimos años han sido testigos de avances significativos en el conocimiento de la realidad del trabajo infantil en América del Sur. Estos avances son en gran medida imputables a la iniciativa de la OIT, que a través de su Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), ha impulsado el desarrollo en diversos países de la región de encuestas sobre trabajo infantil, bien con carácter independiente o bien a través de la inclusión de módulos específicos en las encuestas nacionales de hogares. El instrumento para ello ha estado constituido por la suscripción a partir del año 2000 de acuerdos con los Ministerios de Trabajo e Institutos Nacionales de Estadísticas de diversos paí-

³⁵ Ley núm. 17815, de 9 de junio, de violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces.

³⁶ Ley núm. 28950, de 5 de enero de 2007, contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

³⁷ Vid. Oficina Internacional del Trabajo, *La eliminación del trabajo infantil*, cit., p. 20.

³⁸ Como lo califica J. NEVES MUJICA, «El trabajo infantil en las acciones de interés público», *Ius et Veritas*, núm. 23, 2001, p. 229.

³⁹ En palabras de M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, *Trabajo infantil*, cit., p. 7.

ses, dirigidos a la implementación de sistemas de medición del trabajo infantil. Ello ha permitido que, a la fecha, se dispongan de datos actualizados y contrastables sobre la magnitud de la explotación laboral de los niños al menos en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador. Pendientes de conseguir ese resultado, en cambio, se encuentran Paraguay y Uruguay, así como Bolivia y Perú, países en los que el proceso de adecuación estadística se encuentra todavía en la fase de diseño o ejecución⁴⁰.

Estos progresos en cuanto al conocimiento de la magnitud general del problema, incompletos pero sin duda significativos, tienen su contrapunto en la ausencia prácticamente total de datos fiables en torno a la extensión de las peores formas de trabajo infantil. Ello se debe en gran medida a la naturaleza de estas actividades, cuyo carácter oculto y clandestino impide que puedan reflejarse en las encuestas de hogares. Aún así, la carencia de información sobre el particular es clamorosa y se refleja de manera patente en los distintos planes nacionales dirigidos a la erradicación del trabajo infantil, en los que resulta sumamente difícil encontrar siquiera estimaciones de carácter indirecto sobre el volumen probable de estas formas execrables de explotación en los respectivos países. Baste para dar cuenta de ello con indicar que, por ejemplo, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de un país de la importancia de Brasil no incluye dentro de su diagnóstico de situación mención alguna sobre el particular⁴¹; o que otros planes, como

⁴⁰ Una relación de las encuestas y demás información estadística generada en la región puede consultarse en <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=44> (último acceso el 20/04/2007).

⁴¹ Vid. Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil, *Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*, cit., pp. 10-14. Esta insuficiencia no ha pasado desapercibida para la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que en su Informe correspondiente al año 2005 tomó nota de que el Gobierno de Brasil «no da una visión general de la mag-

por ejemplo el de Perú, se limitan a señalar que las peores formas de trabajo infantil constituyen «un problema relevante», que «está presente» de diversas maneras, aunque «no existen cálculos estadísticos» en torno a su magnitud⁴². Si acaso, la excepción está constituida por el III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de Colombia, que recurriendo a fuentes diversas ofrece cifras concretas en apoyo de su afirmación de que «la incidencia de las formas de trabajo infantil es muy alta» en este país⁴³.

Este desconocimiento del alcance de las peores formas de trabajo infantil, que resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que su completa erradicación en los próximos años constituye un objetivo compartido por la OIT y los Gobiernos de la región, ha intentado ser paliado desde el IPEC a través del levantamiento de información cualitativa sobre el terreno. Es así como, a iniciativa del mismo, se han llevado a cabo en los últimos años un importantísimo volu-

nitudo de las peores formas de trabajo infantil en el país», a la vez que expresó «su honda preocupación respecto del verdadero número de niños que en Brasil son explotados sexualmente con fines comerciales». Ambas observaciones en Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, 2005*, cit., pp. 223 y 222, respectivamente.

⁴² Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, *Plan Nacional de Prevención*, cit., p. 7.

⁴³ Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador, *III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil 2003-2006*, Publicaciones del Ministerio de la Protección Social de Colombia: Bogotá, 2003, pp. 47-48. Disponible en <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=238pagina=102> (último acceso el 20/04/2007). En concreto, los datos de niños implicados en estas prácticas son los siguientes: conflictos armados, entre 6.000 y 11.000; explotación sexual, 25.000; servicio doméstico, 32.000; minería, entre 200.000 y 400.000; construcción, 33.428; industria, 195.892; cultivos ilícitos, 200.000; y comercio, especialmente callejero, 187.744.

men de estudios nacionales, líneas de base y evaluaciones rápidas, a partir de las cuales es posible disponer de información basada en el examen de casos concretos sobre sus principales características, ámbitos geográficos de actuación y actividades a las que afectan dentro de cada país. Así, por citar algunos ejemplos, en el caso de Bolivia, dichos estudios abarcan actividades tales como la explotación sexual, el trabajo en la minería artesanal o en la zafra de la caña de azúcar; en el de Brasil, la explotación sexual y la pornografía infantil en Internet, el trabajo agrícola, el servicio doméstico, las actividades informales y el narcotráfico; en el de Colombia, la trata de personas, la explotación sexual, la participación en conflictos armados, el servicio doméstico y las labores en la minería artesanal del oro, la arcilla, las esmeraldas y el carbón; en el de Ecuador, la explotación sexual, el trabajo en las plantaciones bananeras, en minería artesanal del oro o en la floricultura; o, en fin, en el de Perú, la trata de niños, la explotación sexual comercial, el servicio doméstico, el trabajo en las zonas cocaleras, la minería artesanal del oro, los basurales o los mercados mayoristas⁴⁴.

La información recopilada por estas dos vías, aunque necesitada todavía de un mayor desarrollo, constituye una herramienta de la máxima utilidad, tanto para el diseño de estrategias de vigilancia y control del trabajo infantil, como para la planificación de las políticas públicas a adoptar para conseguir su erradicación. De allí que, paralelamente, el IPEC haya creado el Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (SIRTI), como unidad de gestión encargada de la organización, análisis, sistematización y distribución de los datos disponibles a nivel nacional y del conjunto de la región. Su actuación

⁴⁴ Un listado de los estudios nacionales, líneas de base y evaluaciones rápidas ejecutadas en la región puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.oit.org.pe/ipcc/pagina.php?seccion=13> (último acceso el 20/04/2007).

garantiza una rápida difusión de los avances alcanzados en el conocimiento del fenómeno a través de las estadísticas y estudios antes referidos en el conjunto de los países, recurriendo para ello a instrumentos diversos, entre los cuales predominan los medios digitales y electrónicos⁴⁵.

Ahora bien, por lo que se refiere al establecimiento de mecanismos eficaces de supervisión del trabajo de los menores, debe empeñarse por indicar que todos los países de la región cuentan en la actualidad con sistemas de inspección de trabajo en el seno de los respectivos Ministerios de Trabajo, entre cuyas competencias se encuentra la del control del cumplimiento de la normativa sobre la materia. Sin embargo, las propias características del fenómeno, instalado esencialmente en el sector informal de la economía y dotado de un fuerte carácter oculto y clandestino, dificultan sensiblemente la actuación eficaz de dichos sistemas. Más aún si a las mismas se le añaden, como factor agravante, las limitaciones presupuestarias a las que se encuentra sujeta la actuación de esta clase de órganos administrativos en los países en desarrollo. El resultado es una franca incapacidad de los sistemas nacionales de inspección para hacer frente con un mínimo de efectividad al fenómeno de la explotación laboral de los menores.

Frente a esta inquietante realidad, por sorprendente que parezca, no se detectan esfuerzos significativos, ni a nivel de la OIT ni a nivel de los Estados, por revertir la situación, dotando a la inspección de trabajo de los medios y la capacidad de actuación requeridos para un adecuado cumplimiento de su papel en este ámbito.

Por lo que se refiere al IPEC, su atención se ha centrado en el apoyo a la creación de

⁴⁵ El acceso completo al conjunto de la información recopilada por el SIRTI puede llevarse a cabo desde la dirección <http://www.oit.org.pe/ipcc> (último acceso el 20/04/2006).

unidades especializadas de inspección en materia de trabajo infantil por parte de los Ministerios de Trabajo de algunos países y la aplicación de modelos especializados de supervisión del trabajo de los menores en sectores estratégicos de exportación⁴⁶. A pesar de la bondad de ambas iniciativas, no existen datos que permitan corroborar que estas experiencias vienen produciendo resultados destacables. Antes bien, la impresión que se desprende de sus propios gestores es que en este ámbito «se ha avanzado a un ritmo menor» que en el de la adecuación estadística⁴⁷.

Los resultados no son distintos si se traslada la óptica a la actuación de los Estados. Aquí es posible hacer referencia solamente a algunas actuaciones concretas, de las que no cabe deducir la existencia de una tendencia general a potenciar el papel de la inspección de trabajo como instancia supervisora del trabajo infantil en la región. Estos son, por ejemplo, los casos de Venezuela y Argentina, de cuyos avances en cuanto a la extensión del ámbito de actuación de la inspección a las labores de los niños en sector informal toma buena nota la Comisión de Expertos en sus informes correspondientes a los años 2006 y 2007⁴⁸. Lo mismo ocurre con otro tipo

⁴⁶ En concreto, el IPEC ha brindado apoyo a unidades especializadas de inspección en Ecuador, Chile y los países del MERCOSUR. Por su parte, los sectores estratégicos de exportación a los que se han aplicado modelos de inspección son la minería del carbón y la exportación de flores en Colombia, el sector textil en Perú y la exportación de conservas en Chile. Las referencias a estas experiencias en Programa IPEC América Latina y el Caribe, en el documento *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, cit., p. 48.

⁴⁷ Nuevamente, Programa IPEC América Latina y el Caribe, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, cit., p. 24.

⁴⁸ *Vid.*, respectivamente, Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, 2006*, cit., p. 253; y Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomen-*

de acciones aisladas en el ámbito de la represión penal de las peores formas de trabajo infantil, de las cuales puede constituir una muestra la creación en Ecuador de una unidad de la policía nacional especializada en la protección de los menores, cuya actuación «permitió la detención y condena de personas implicadas en delitos de explotación sexual», de la que dicha Comisión toma nota con interés en su informe del año 2007⁴⁹.

Con todo, existen dos experiencias que por su carácter innovador merecen ser resaltadas. La primera está constituida por la elaboración de una «Guía para la Implementación de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil en los países del MERCOSUR y Chile» por parte de técnicos de los respectivos Ministerios de Trabajo. Además de suponer un ejemplo inédito de cooperación horizontal, este documento resulta relevante por el esfuerzo que hace por adaptar la estructura y las formas tradicionales de actuación de la inspección de trabajo a la particular realidad y problemática del trabajo infantil⁵⁰. La segunda experiencia a ser destacada viene representada por la puesta en marcha en Perú del Sistema Nacional de Información, Monitoreo y Verificación del Trabajo Infantil en la Minería Artesanal (SIMOV). Como se ha destacado, ésta es una iniciativa pionera a nivel mundial, a través de la cual se diseña un instrumento permanente para la vigilancia institucional del trabajo infantil en esta actividad de alto riesgo, cuya aplicación viene acompañada de compromisos del Estado en materia de asistencia a los menores y sus familias

daciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, 2006, cit., p. 228.

⁴⁹ Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, 2006*, cit., p. 254.

⁵⁰ El texto de la guía está disponible en http://www.oit.org.pe/ipec/doc/documentos/guia_inspeccion.pdf (último acceso el 10/03/2007).

con el fin de hacer posible su retiro y rehabilitación⁵¹.

3.3. Los avances en el desarrollo institucional y el diseño de las políticas públicas: la generalización de los comités y planes nacionales para la erradicación del trabajo infantil

Como se ha indicado al inicio de esta sección, la estrategia del IPEC en la región tiene como objetivo fundamental favorecer el fortalecimiento de la capacidad de los Estados de hacer frente al problema del trabajo infantil. La herramienta principal para ello está constituida por el fomento de la conformación de comités nacionales de lucha contra la explotación laboral de los menores, dirigidos a coordinar la actuación de las distintas instancias gubernamentales con competencias sobre la materia y canalizar la participación de la sociedad civil, y la promoción de la elaboración por parte de estos comités de planes nacionales de prevención y erradicación de esta lacra social, que sistematicen el conjunto de medidas a adoptar desde los distintos ámbitos de la política social con dicho propósito. Lo original del diseño radica, como salta a la vista, en su capacidad para favorecer un amplio compromiso, tanto público como privado, en la consecución del objetivo de frenar la explotación de los niños, así como en su aptitud para hacer posible la integración de las medidas de prevención y erradicación del trabajo infantil en el marco general de las políticas sociales de los Estados. Se da con ello cumplimiento a la recomendación de «adoptar un enfoque integrado de las cuestiones relacionadas con los niños», que vincule las decisiones adoptadas en el plano estrictamente laboral con medidas de más amplio

alcance, en especial en el ámbito de la educación y el acceso a los servicios sociales⁵².

Esta estrategia ha demostrado en la práctica su efectividad. En la actualidad existen comités de lucha contra el trabajo infantil de composición amplia y participativa en la totalidad de los países de la región. Y en todos ellos se ha procedido a la elaboración de los correspondientes planes nacionales de prevención y erradicación⁵³. Es más, recientemente este planteamiento se ha extendido a la esfera internacional, a través de la aprobación por parte del MERCOSUR de un plan regional específico sobre la materia⁵⁴ y la adopción por parte de la Comunidad Andina de Naciones del acuerdo de proceder a la implementación de un plan de semejantes características⁵⁵.

⁵² En este sentido, Oficina Internacional del Trabajo, *Un futuro sin trabajo infantil*, cit., p. 92. Ello implica, como indica a continuación este documento en su p. 91, que «además de tener una política específica en materia de trabajo infantil, cada gobierno debe incorporar esta cuestión en el marco de políticas generales, como, por ejemplo, la reducción de la pobreza, la educación y formación profesional y la protección social».

⁵³ La lista completa de dichos planes, así como sus contenidos, pueden consultarse en la siguiente dirección: <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=238pagina=102> (último acceso el 20/04/2007).

⁵⁴ El Plan Regional para Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el MERCOSUR fue aprobado el 18 de julio de 2006. Su objetivo fundamental es hacer posible el desarrollo de una política regional sobre la materia. Para ello se propone alcanzar tres objetivos de carácter específico: a) armonizar la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR con las normas internacionales reguladoras del trabajo infantil, desarrollando mecanismos de supervisión, control y seguimiento de su aplicación; b) conocer de manera fehaciente la dimensión, alcance y diversidad de la problemática del trabajo infantil en la región; y c) fortalecer los mecanismos institucionales de cooperación horizontal entre los Estados dirigidos a dar cumplimiento a la normativa nacional y regional para la erradicación del trabajo infantil. Este plan se encuentra disponible en la dirección citada en la nota anterior.

⁵⁵ Este acuerdo fue adoptado el 27 de agosto de 2004 por la XII Reunión de Viceministros de Trabajo de la Comunidad Andina de Naciones. El Plan Subregional de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo

⁵¹ Véase, Programa IPEC América Latina y el Caribe, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, cit., p. 47.

La propia existencia de estas comisiones y planes constituye un importantísimo logro institucional de la OIT y el IPEC, en la medida en que demuestra que el tema de la lucha contra el trabajo infantil se encuentra instalado como un punto prioritario dentro de las agendas de la totalidad de los países del área y los acuerdos de integración subregional existentes. Al propio tiempo, su elaboración contando con la participación de las distintas instancias gubernamentales relacionadas con la protección de la infancia, así como con representantes de los trabajadores, empleadores, organizaciones de la sociedad civil interesadas e incluso de los niños implicados en estas prácticas, expresa un importante esfuerzo de concertación, tanto al interior del propio aparato estatal como entre éste y la sociedad civil. Un elemento sin duda de singular valor a los efectos de que las políticas por ellos diseñadas sean capaces de reflejar los distintos aspectos del problema y abordarlos de manera integrada.

Ahora bien, la heterogeneidad de dichos planes, fruto tanto de las distintas características y dimensiones del fenómeno del trabajo infantil dentro de cada país como de sus particulares opciones de política en cuanto al enfrentamiento del mismo, dificulta en gran medida la realización de valoraciones de conjunto sobre sus contenidos⁵⁶. Entre sus aspectos

Infantil cuya elaboración se proyectó en esta reunión se basa en el establecimiento de políticas comunes y mecanismos de cooperación horizontal sobre las siguientes cuestiones: integración del trabajo infantil en las políticas públicas, sistemas de información, inspección del trabajo infantil, sensibilización y transformación de patrones culturales, adaptación y aplicación de la legislación y fortalecimiento de los actores sociales. Su texto está disponible en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/de27-8-04.htm> (última consulta el 16/03/2007).

⁵⁶ Para una descripción y análisis comparativo de los contenidos de dichos planes, véase Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil-IPEC, *Reflexiones para el cambio. Análisis de los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe*, Publicaciones de Oficina Internacional del Trabajo: Lima, 2006.

tos más positivos se cuenta, sin lugar a dudas, el esfuerzo que se aprecia en la mayor parte de ellos por establecer vínculos con otros planes sectoriales o de carácter general que se ocupan de materias que guardan afinidad con la lucha contra el trabajo infantil (principalmente, los planes de protección de la infancia, de fomento de la educación o de lucha contra la pobreza). La integración de acciones y políticas se sitúa, de este modo, en el corazón mismo de estos planes. Es importante advertir, de todas formas, que esta integración pone el énfasis en el desarrollo de líneas de actuación de proyección general frente al problema. Ello resulta sin duda adecuado, dado el carácter estructural que el mismo reviste en la región. No obstante, este diseño puede terminar resultando insuficiente si no viene acompañado de instrumentos de carácter específico, dirigidos a impedir la ocupación de los niños en actividades prohibidas, liberar de la explotación a los que se ven afectados por ella y conseguir su rehabilitación, en la línea de lo dispuesto por el artículo 7 del Convenio 182. A pesar de ello, son pocos los planes que incluyen programas concretos de prevención o erradicación de la explotación laboral de los menores en regiones o actividades específicas o buscan conseguir este objetivo de manera indirecta, como puede ser, por ejemplo, mediante el fomento del acceso universal a la enseñanza obligatoria. Esta clase de acciones quedan, así pues, más allá de algunas importantes y honorosas excepciones, casi en su totalidad en manos de la actividad de cooperación desarrollada por la OIT a través del IPEC, como se podrá comprobar en el apartado siguiente.

3.4. Las acciones de prevención, retiro, rehabilitación y asistencia social: el efecto de los programas de acción directa, de duración determinada y de transferencias en efectivo condicionadas

Como se acaba de indicar, de conformidad con lo dispuesto por el Convenio 182, los

Estados están obligados a adoptar «medidas efectivas y en un plazo determinado» con el fin de impedir la ocupación de los niños en las peores formas de trabajo infantil, retirarlos de las mismas y asegurar su reinserción en la sociedad.

Desde el inicio de sus actividades en América del Sur, el IPEC ha buscado alentar la puesta en práctica de esta clase de actuaciones mediante el impulso de programas de acción directa de carácter demostrativo, encaminados a poner de manifiesto a través de experiencias concretas que existen metodologías de intervención capaces de conseguir apartar a los menores de estas formas especialmente reprobables de explotación laboral. Naturalmente, así concebidos, estos programas tienen por lo general un ámbito de actuación limitado, ya que su propósito no es tanto reducir de forma significativa el número de niños trabajadores como aportar a las instancias gubernamentales y los actores sociales estrategias de enfrentamiento del fenómeno de probada efectividad, de las que estos puedan hacer uso en su lucha contra esta lacra social.

A pesar de lo anterior, el impulso dado por el IPEC a los programas de acción directa dentro de la región ha sido en los últimos años especialmente relevante desde el punto de vista cuantitativo y no sólo cualitativo. Centrados en determinados sectores de riesgo considerados prioritarios, como la explotación sexual comercial, la minería artesanal, el trabajo doméstico, el trabajo urbano o las labores agrícolas, entre otros, estos programas han superado en la actualidad con amplitud el centenar en América del Sur, calculándose ya en el año 2004 en 60.000 el número de menores beneficiados directamente con su ejecución⁵⁷. Rasgo fundamental de los mismos ha sido el combinar en su diseño y

aplicación elementos que trascienden la esfera puramente represiva, para ofrecer una respuesta integral al problema, como pueden ser el énfasis puesto en la retención e inserción educativa de los niños, la promoción del compromiso familiar y comunitario con las acciones de erradicación o la búsqueda de soluciones económico-productivas que favorezcan una mejora del ingreso familiar capaz de liberar a los mismos de la presión que los impulsa a trabajar⁵⁸.

Con estas características, la experiencia de impulso de estos programas no puede ser valorada sino de manera muy positiva. Aún así, tampoco debe perderse de vista que su objetivo último es fomentar el desarrollo de acciones similares a escala nacional por parte de los Estados. Un resultado que no depende ya exclusivamente del IPEC, sino de la voluntad política de éstos. Y es aquí donde aparecen las dificultades. En este sentido, la aproximación a los planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil llevada a cabo en el apartado anterior ha servido para poner de manifiesto la escasa capacidad de las administraciones de los distintos países para replicar este tipo de experiencias mediante el diseño de programas nacionales dirigidos a la prevención, el retiro y la rehabilitación de niños afectados por la prácticas laborales prohibidas por el Convenio 182.

Las causas de esta debilidad son seguramente diversas, ocupando dentro de ellas con toda probabilidad un papel preponderante las dificultades organizativas, técnicas y, sobre todo, financieras. Estas son carencias que han tratado de ser paliadas por el IPEC a través de otro instrumento: los programas de duración determinada. A diferencia de los de acción directa, estos programas se componen de un conjunto integrado de medidas dirigi-

⁵⁷ Según datos proporcionados por Programa IPEC América Latina y el Caribe, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil*, cit., p. 80.

⁵⁸ Un inventario de los programas de acción directa puestos en marcha por el IPEC en América del Sur puede verse en: <http://www.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=42> (último acceso el 20/04/2007).

das a la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, diseñado y puesto en marcha directamente por los Estados, pero contando con la asistencia técnica y el apoyo financiero del IPEC por un periodo de tiempo previamente delimitado. Naturalmente, así concebidos, este segundo tipo de programas se configura como una suerte de «escalón intermedio» entre los de carácter puramente demostrativo, cuyo impulso corre a cargo del IPEC, y la puesta en práctica independiente por parte de los Estados de esta clase de actuaciones. El problema que plantean es, evidentemente, el de su coste, normalmente elevado a pesar de operar el IPEC como entidad cofinanciadora, que restringe su aplicación a un número limitado de países. Así, por lo que a América del Sur se refiere, se han puesto en marcha dos programas de este tipo. El primero afecta a Brasil y está dirigido principalmente a apoyar la consecución de las metas previstas por el plan nacional de erradicación del trabajo infantil de este país y fortalecer el trabajo de su comisión nacional. Aunque prevé también el desarrollo de programas de lucha contra las peores formas de trabajo infantil centrados en espacios geográficos determinados y actividades concretas, como la explotación sexual comercial, las labores domésticas y en el sector informal o el trabajo agrícola. El segundo tiene como beneficiario a Ecuador y centra su atención en el retiro y la prevención del trabajo de los niños en sectores específicos, como la producción de flores, el cultivo del banano, la construcción o la explotación sexual comercial⁵⁹. La ejecución de ambos ha concluido a finales de 2006.

Más allá de estos programas, las actuaciones de los Estados directamente encaminadas a la prevención, el rescate y la rehabilitación de los niños involucrados en las peores

⁵⁹ Para referencias más precisas sobre el contenido de estos dos programas, así como las acciones desarrolladas en aplicación de los mismos se remite a: <http://www.oit.org.pe/ippec> (último acceso el 20/04/2007).

formas de trabajo infantil escasean en la región, como se ha indicado. Ello resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la lucha contra este tipo de prácticas requiere, no sólo decisiones generales de política, sino acciones concretas de apoyo a quienes las padecen. Esta es una carencia que pone en peligro el alcance del objetivo de conseguir su erradicación en los plazos proyectados por la OIT y los Estados del continente.

Con todo, la experiencia de los países de la región, y muy especialmente de Brasil, demuestra que existe un instrumento que se sitúa a medio camino entre las medidas de intervención indirecta de carácter político y las actuaciones directas de asistencia, capaz de contribuir de manera relevante a la reducción de las tasas de trabajo infantil. Se trata de los denominados programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC). Estos son programas de asistencia social a través de los cuales se proporciona de manera regular una determinada cantidad de dinero a las familias de escasos recursos que tengan menores a su cargo, con la condición de que cumplan determinadas obligaciones orientadas a favorecer su desarrollo humano, como la asistencia a la escuela, la participación en programas de carácter sanitario u otras⁶⁰.

En los últimos años varios países de América del Sur han puesto en marcha programas

⁶⁰ Para un balance de estos programas y su incidencia sobre el trabajo infantil, puede consultarse especialmente H. TABATABAI, *Erradicación del trabajo infantil: la promesa de los programas de transferencias en efectivo condicionadas*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2006. Texto disponible en: http://www.oit.org/alc/documentos/doc_tec_ippec_06.pdf (último acceso el 21/04/2007). Conforme indica este autor en la pag. 3 de este estudio, estos programas constituyen «un medio de usar incentivos financieros para motivar a los participantes o ciudadanos a adoptar comportamientos que quizás no sean de su interés personal en lo inmediato, pero que son importantes para la sociedad». Las páginas que siguen tienen en la información suministrada por este autor su fuente principal.

de este tipo, bien que con alcances y propósitos muy distintos. Así, al lado de los de pequeña y mediana dimensión, existen también algunos de proporciones gigantescas, como el Programa Bolsa Familia (antes Bolsa Escuela) de Brasil, del que se benefician en la actualidad nada menos que 6,5 millones de familias⁶¹. Del mismo modo, los objetivos previstos por estos programas son tan variados como las experiencias impulsadas, pudiendo abarcar, desde la mejora de las condiciones de vida de la población más necesitada, pasando por la elevación de los índices de cobertura de los servicios sociales, hasta llegar a objetivos más específicos, como el fomento de la asistencia de los niños a la escuela o su apartamiento del trabajo.

Naturalmente, así concebidos, los programas de transferencias en efectivo condicionadas no pueden ser considerados de manera generalizada como herramientas de lucha contra el trabajo infantil. Aún así, su aplicación es susceptible de tener efectos positivos también en este ámbito, en la medida en que contribuye a paliar algunos de los problemas estructurales que se encuentran en su base o contribuyen a su perpetuación, como la pobreza crónica, la vulnerabilidad frente a las crisis económicas, la falta de acceso a los servicios educativos o la escasa valoración de éstos como alternativa frente al trabajo, entre otros⁶².

Estos efectos positivos pueden incrementarse de manera significativa, de todas for-

mas, si estos programas asumen la reducción del trabajo infantil como uno de sus objetivos explícitos y desarrollan instrumentos específicos para su consecución. Así lo demuestra la experiencia del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) puesto en marcha en Brasil en el año 1996 con el fin de contribuir a la eliminación de sus peores formas, especialmente en las zonas rurales y las actividades peligrosas⁶³.

De forma semejante a lo que ocurre con la mayor parte de los programas de su género, el PETI proporciona incentivos en efectivo a las familias de escasos recursos que tengan hijos de entre 7 y 15 años que trabajen, a cambio de que éstas los mantengan o incorporen a la escuela. Existe, sin embargo, un elemento diferencial entre este programa y los demás: para que las familias puedan acceder a las ayudas económicas, los niños han de participar también en un programa de actividades extraescolares denominado Jornada Ampliada, compuesto por actividades de refuerzo escolar, recreación, educación artística, deporte y complementación alimentaria, que duplica la jornada escolar⁶⁴. La idea en la que se fundamenta este programa no puede ser, de este modo, más sencilla: contribuir a la reducción del trabajo infantil acortando los períodos que los niños pueden dedicarse a él mediante la duplicación de su tiempo de permanencia en la escuela⁶⁵. Con ello, el riesgo

⁶³ En la actualidad este programa ha sido integrado en el Programa Bolsa Escuela al que se ha hecho alusión antes. Véase en este sentido, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, *La acción del IPEC contra el trabajo infantil: hechos sobresalientes 2006*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, 2007, p. 71.

⁶⁴ G. DI GIOVANNI, *Aspectos cualitativos do trabalho infantil no Brasil*, cit., p. 40.

⁶⁵ En este sentido H. TABATABAI, *Erradicación del trabajo infantil*, cit., pp. 8, 10-11, para quien «el programa de actividades extraescolares es el elemento más importante para combatir el trabajo infantil» introducido por el PETI. Esta observación se basa en la constatación de que si bien en principio «el trabajo y la escuela se pueden combinar», existe también «un límite natural a esta

⁶¹ Según datos proporcionados por H. TABATABAI, *Erradicación del trabajo infantil*, cit., pág. 29. Sobre este programa y sus antecedentes, véase también G. DI GIOVANNI, *Aspectos cualitativos do trabalho infantil no Brasil*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Brasilia, 2004, pp. 39-47. Texto disponible en: http://www.oit.org.pe/ipec/documentos/ti_cuali_br.pdf (último acceso el 21/04/2007). Otros ejemplos de programas de este tipo existentes en la región son: Familias en Acción (Colombia), Chile Solidario y Bono de Desarrollo Humano (Ecuador).

⁶² Una vez más, H. TABATABAI, *Erradicación del trabajo infantil*, cit., pág. 7.

de que los niños puedan dedicarse de manera simultánea a los estudios y el trabajo se reduce considerablemente, teniendo las transferencias un efecto más claro y perceptible sobre el trabajo de éstos.

De hecho, los estudios disponibles sobre el impacto del PETI corroboran esta afirmación. En este sentido, las dudas en torno a las repercusiones positivas sobre el trabajo infantil de los programas de transferencias de alcance general, suscitadas especialmente a partir de su potencial compatibilización con la asistencia a la escuela, se diluyen en el caso de este programa, al haberse podido demostrar que el mismo no sólo ha conseguido un incremento en la jornada escolar y una mejora del éxito académico de los niños que de él se benefician, sino que ha permitido una reducción de su participación en la población activa y una minoración del índice de trabajo peligroso⁶⁶.

La experiencia del PETI demuestra que los programas de transferencias en efectivo condicionadas pueden convertirse en un poderoso instrumento en la lucha contra el trabajo infantil, y muy especialmente sus peores formas, sobre todo si se los encamina de manera específica en esta dirección, se centraliza su

opción», toda vez que «después de un cierto punto, el pasar mayor tiempo en la escuela limita necesariamente el período disponible para el trabajo infantil».

⁶⁶ La evidencia empírica sobre el particular es sintetizada por H. TABATABAI, *Eradicación del trabajo infantil*, cit., pp. 10. De acuerdo con ella, la probabilidad de trabajar entre los niños participantes en el programa se redujo entre un 30 y un 75 por ciento dependiendo de las regiones. Por lo que respecta a su impacto cuantitativo, se estima que el PETI ha llegado a más de un millón de niños. En este sentido, Oficina Internacional del Trabajo, *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, cit., p. 19. En su informe correspondiente al año 2005, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones tomó nota de la existencia de este programa y realizó una evaluación de su actividad. Véase Oficina Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, 2005*, cit., p. 220.

aplicación en los sectores de población especialmente afectados por estas prácticas y se incluyen elementos complementarios que dificulten su armonización con el trabajo.

La principal dificultad radica aquí en el elevado nivel de recursos financieros que requiere la aplicación de estos programas, no siempre al alcance de los Estados sudamericanos. A ello debe añadirse la necesidad de disponer de servicios educativos en cantidad suficiente y de una calidad aceptable, que sean capaces de operar como una alternativa eficaz al trabajo de los menores. Una condición que no necesariamente se cumple en la región, y menos aún en las zonas especialmente deprimidas en las que proliferan las peores formas de trabajo infantil. Con todo, estudios recientes patrocinados por la OIT demuestran que los costos de llevar a cabo de manera generalizada este tipo de intervenciones, unidas además a acciones concretas de retiro en los casos en que sea preciso, son inferiores a los beneficios económicos que a largo plazo generaría una mejora de la educación y la salud de los niños ahora implicados en el trabajo infantil, tanto para ellos mismos como para sus familias y la sociedad en su conjunto⁶⁷.

4. EL INMENSO DESAFÍO PLANTEADO POR UN PROBLEMA PERTINAZ

A la luz de lo expuesto en los diferentes apartados de la sección anterior no parece

⁶⁷ Véase, con carácter general, P. SAUMA, *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: San José de Costa Rica, 2005. De modo específico, pueden consultarse también P. SAUMA, *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los Países Andinos*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Lima, 2006; y, del mismo autor, *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países del Cono Sur*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Lima, 2006.

que pueda ponerse en duda el enorme esfuerzo institucional desplegado por la OIT a través del IPEC con el fin de promover el desarrollo por parte de los Estados de América del Sur de políticas dirigidas a la erradicación del trabajo infantil. Que éste no ha sido un esfuerzo inútil lo demuestra el hecho de que, como se ha destacado, la lucha contra esta lacra social figure en la actualidad como un tema prioritario dentro de las agendas públicas del conjunto de los países de la región, existiendo entre ellos un amplio consenso en torno a la necesidad de dar pasos significativos hacia su abolición. Este compromiso ha venido acompañado, además, de un importante esfuerzo de adaptación interna de los Estados a los estándares internacionales sobre la materia, para el cual han cumplido un papel de especial relevancia los distintos instrumentos diseñados al efecto por el IPEC, así como la actividad de cooperación y asistencia técnica de éste.

Muestras claras de lo que se acaba de decir son la unanimidad registrada en torno a la conveniencia de proceder a la ratificación de los convenios fundamentales sobre la materia, la preocupación demostrada por los Estados a la hora de cumplir con el mandato de adaptación de su legislación interna a lo dispuesto por dichos convenios; los avances dados en la aplicación de herramientas que permitan una medición de la magnitud del fenómeno y un mejor conocimiento de sus causas y características, la generalizada conformación de comités nacionales de lucha contra el trabajo infantil y la adopción en todos los casos de planes nacionales de prevención y erradicación del mismo basados en la integración de acciones y políticas en diversos frentes.

Estos progresos, sin embargo, no nos deben conducir a pasar por alto las limitaciones que, de forma paralela, caracterizan también la aproximación regional al problema. Piénsese, por citar aquí solamente las carencias más relevantes, en el abandono por parte de la mayoría de los Estados del objetivo de

mantener una política que favorezca la elevación progresiva de la edad mínima de admisión al trabajo; en su escasa diligencia a la hora de aprobar normas específicas dirigidas a la represión de algunas de las incuestionablemente peores formas de trabajo infantil, como el trabajo ilícito y el trabajo forzoso; en su falta de capacidad para desarrollar sistemas fiables de cuantificación de esta clase de prácticas especialmente reprobables o para poner en marcha sistemas eficaces de vigilancia y control del cumplimiento de la legislación sobre la materia; o, en fin, en sus dificultades para poner en marcha planes y programas dirigidos a la prevención, retiro y rehabilitación de los niños en peligro de verse envueltos en las actividades prohibidas o afectados por ellas.

Pues bien, si comparan los aspectos en que el avance resulta significativo con aquellos en que el estancamiento es patente, no es difícil apreciar un panorama general dentro del cual la aceptación formal de los mandatos internacionales en materia de trabajo infantil y las propuestas de la OIT convive con una evidente falta de desarrollo de los instrumentos susceptibles de conseguir su aplicación real y efectiva. Esta es una realidad que, en mayor o menor medida, recorre todos los países de la región. La única excepción digna de ser mencionada está constituida por Brasil, país donde la adaptación normativa e institucional ha venido acompañada de una auténtica preocupación por desarrollar herramientas capaces de aportar resultados positivos en la lucha contra este fenómeno cuyos resultados saltan a la vista: en este país la tasa de trabajo infantil en el rango de edad de 5 a 14 años se redujo entre los años 1992 y 2002 del 12,1 al 6,1 por ciento, abandonando las actividades laborales un total de 2 millones de niños⁶⁸. Un

⁶⁸ En concreto, el número de niños trabajadores en este rango de edad se redujo de 4,1 millones a 2,1 millones. Estos datos forman parte de Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil, *Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*, cit., p. 11.

resultado que, sin duda, explica en gran medida el buen comportamiento global de los indicadores de trabajo infantil del conjunto de la región, dado el elevado peso demográfico de este país.

Naturalmente, mientras este dualismo persista será difícil que puedan darse pasos firmes en el conjunto de la región sudamericana para conseguir, si no la erradicación total del trabajo prohibido a los menores, al menos la de sus peores formas. No debe perderse de vista que, aunque las estimaciones globales realizadas por la OIT dan cuenta de una significativa reducción de la tasa de actividad de los niños en los países de América Latina y el Caribe entre los años 2000 y 2004, el trabajo infantil a erradicar sigue registrando en la parte sur del continente unas proporciones francamente alarmantes. Así, según estimaciones contenidas en informes recientes patrocinados por la propia OIT, si se suma el número de niños que trabajan comprendidos entre los 5 y los 14 años de edad, que deben dejar de hacerlo en cualquier caso al estarles prohibida cualquier actividad laboral no ligera por el Convenio 138, a los niños de entre 15 y 17 años que se estima realizan trabajos peligrosos o se encuentran atrapados por las formas incuestionablemente peores de explotación infantil, que deben ser urgentemente retirados de ellas de acuerdo con el Convenio 182, la cifra total de trabajo infantil a eliminar en América del Sur asciende a la astronómica cantidad de 7.904.315 menores de edad⁶⁹. Nos encontramos, en con-

⁶⁹ Esta cifra es el resultado de sumar los subtotales de trabajo infantil a erradicar en las subregiones Andina y del Cono Sur del continente contenidos en los estudios sobre los costos y beneficios de esta opción a los que se ha hecho alusión con anterioridad. Los datos completos pueden consultarse en P. SAUMA, *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los Países Andinos*, cit., pp. 13-21; y P. SAUMA, *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países del Cono Sur*, cit., pp. 13-21. Es importante advertir que la diferencia

secuencia, ante un fenómeno que, a pesar de los avances registrados, sigue registrando una inmensa magnitud.

A lo anterior debe añadirse que, como ha apuntado la propia OIT desde su primer informe global sobre la materia, el trabajo infantil es un problema pertinaz, que aunque pueda dar la impresión de haberse superado en lugares o sectores específicos, es capaz de aparecer en otros o incluso reproducirse en los primeros con una intensidad y frecuencia imprevistas⁷⁰. Los avances registrados en un momento dado pueden, así, diluirse con facilidad en poco tiempo, sobre todo si el esfuerzo a favor de su erradicación no se mantiene con firmeza. Una buena muestra de lo que se está diciendo lo proporciona la propia experiencia brasileña, donde la tasa de actividad laboral de los niños de entre 5 y 14 años ha experimentado, luego de un ciclo de ininterrumpido descenso de más de una década, un incremento del 10,3 por ciento entre los años 2004 y 2005, pasando del 11,8 al 12,2 por ciento⁷¹. Naturalmente, la situación es bastante peor en aquellos países en los que, a pesar de los esfuerzos institucionales desplegados, el número de niños trabajadores no ha dejado de crecer en los últimos años. Este es el caso por ejemplo de Argentina, país en el que el número de niños trabajadores se sextuplicó entre 1998 y 2005, al pasar a ser éstos 1.500.000 en vez de los 250.000 iniciales⁷²; de

entre esta cifra y la aportada a nivel global por la OIT se explica en gran medida por la estimación que en estos estudios se hace del número de niños de entre 15 y 17 años que realizan trabajos prohibidos.

⁷⁰ Oficina Internacional del Trabajo, *Un futuro sin trabajo infantil*, cit., pp. 23 y 65.

⁷¹ El dato aparece en Instituto Brasileiro de Geografia e Estadísticas, *Pesquisa nacional por amostra de domicilios (PNAD). Síntese de Indicadores 2005*. Disponible en <http://www.ibge.gov.br> (último acceso el 24/03/2007).

⁷² El dato proviene de una investigación conjunta realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en Argentina. Más referencias a la misma en <http://www.rel-uita.org/laboral/argentina-trabajo-infantil.htm> (último acceso el 11/01/2006).

Paraguay, donde 56.500 niños se sumaron a la población activa entre 2002 y 2005⁷³; o de Perú, cuya tasa de participación laboral infantil se multiplicó por cuatro entre 1993 y 2005, pasando del 7,9 al 31,8 por ciento⁷⁴.

En consecuencia, aunque los progresos alcanzados no sean ni mucho menos desdeñables, máxime si se tiene en cuenta lo limitado del punto de partida, no parece que sean capaces de garantizar la consecución de los objetivos marcados por los Convenios 138 y 182. Para ello es preciso, pues, no sólo sostener este esfuerzo, sino incrementarlo de manera significativa, extendiéndolo a todas las áreas en las cuales en la actualidad se registran deficiencias. Ello incluye, evidentemente, el desarrollo de programas de corto plazo, dirigidos a prestar asistencia directa a los niños afectados por el trabajo infantil. Pero también medidas de política social de mediano y largo alcance, dirigidas a asegurar el acceso universal a los servicios sociales, una educación de calidad para todos los niños y un trabajo decente para los adultos. Solamente de este modo, es decir, mediante una articulación coherente de acciones de carácter inmediato con políticas de mayor aliento temporal, es posible ofrecer resultados satisfactorios y sostenibles a un problema de la intensidad y persistencia del trabajo infantil⁷⁵.

⁷³ Nuevamente, el dato proviene del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Para más información, véase: <http://www.abc.com.py/articulos.php?fec=2006-05-11&pid=251535&sec=3> (último acceso 15/12/2006).

⁷⁴ Véase, J. C. CORTÉS CARCELÉN, *La aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el Perú en el contexto de la integración regional*, Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo: Lima, 2005, p. 31.

⁷⁵ Dicho con palabras de W. ALARCÓN GLASINOVICH, *¿Por qué erradicar el trabajo infantil?*, disponible en <http://gin.org.pe/alarcon-trabajoinf.htm> (última consulta el 14/03/2007). Por lo demás éste es un planteamiento ampliamente asumido por la praxis de la OIT. Expresión de ello es lo afirmado en el segundo informe global sobre la situación del trabajo infantil en el mundo: «un enfoque general y coherente del trabajo infantil debe

Los instrumentos para llevar a cabo esta estrategia de doble entrada existen y se encuentran validados, tanto por la experiencia del IPEC como por la práctica de los países que han recurrido a ellos. Ahora hace falta que los Estados los utilicen de manera efectiva.

El problema radica en que éste es un resultado que precisa en la mayor parte de los casos de algo más que voluntad política. No debe perderse de vista que el trabajo infantil, incluso cuando tiene su origen exclusivamente en la pobreza, no es sólo el reflejo de ésta, sino también de la ausencia o la ineficacia de los instrumentos dirigidos a hacerle frente. En especial, de los sistemas educativos, de protección social y de garantía del trabajo decente. Es decir, es también una manifestación de la falta de Estado o de su inoperancia. El gran desafío que impone la erradicación del trabajo infantil en la región no es, por ello, solamente el de encontrar la manera de convencer a los Estados para que adopten medidas concretas contra él, sino el de lograr una transformación de sus estructuras, que ponga por delante de otros objetivos la atención de las necesidades sociales de la mayoría de su población: salud, educación, acceso a un empleo con derechos, etc. Éste es el gran desafío que los países de América del Sur habrán de afrontar en los años venideros. Y del cual depende en última instancia su futuro como sociedades democráticas. La lucha contra el trabajo infantil no es, desde esta perspectiva, sino un capítulo más de la lucha general por la construcción de sociedades más justas y equilibradas en la región.

(...) aspirar a reducir la pobreza, ofrecer una educación de calidad y adoptar medidas de protección social, incluida la protección de los trabajadores, para responder a la realidad multidimensional del trabajo infantil». La cita extraída de Oficina Internacional del Trabajo, *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, cit., p. 27.

RESUMEN A partir de los datos proporcionados por el segundo informe global sobre trabajo infantil, difundido por la OIT en mayo de 2006, es posible afirmar que América Latina es en la actualidad la región líder a nivel mundial en la lucha contra el trabajo infantil. El conocimiento de la experiencia de los países de la región constituye, en virtud de ello, un imperativo ineludible si se quiere ponderar en toda su magnitud la eficacia de los estándares internacionales sobre la materia, expresados a través de los Convenios 138 y 182, así como la aptitud de la estrategia desarrollada por dicha organización con el fin de favorecer su cumplimiento.

El presente estudio se propone alcanzar este objetivo centrando su atención en la experiencia de los países de América del Sur. Con este fin presenta en sucesivas secciones, tanto la situación de la región al iniciarse las actividades del IPEC y la estrategia diseñada por éste para hacerle frente, como los principales logros alcanzados por los Estados en los últimos años.

Dicha presentación permite poner de manifiesto que el enorme esfuerzo institucional desplegado por el IPEC se ha visto compensado por una amplia receptividad por parte de los Estados, que ha permitido que la lucha contra el trabajo infantil figure hoy como un tema prioritario en las agendas públicas de todos ellos. Este compromiso ha venido acompañado, además, de un importante esfuerzo de adaptación interna a los estándares internacionales, para el que han cumplido un papel muy relevante los instrumentos diseñados por el IPEC y la actividad de cooperación técnica de éste. Estos progresos, sin embargo, conviven con importantes limitaciones, en especial en lo que se refiere a la puesta en marcha de medidas específicas dirigidas a la represión de esta lacra social y planes de prevención, retiro y rehabilitación de los niños en peligro de verse envueltos en las actividades prohibidas.

El resultado es un panorama dentro del cual la aceptación de los mandatos internacionales y las propuestas de la OIT convive con una clara falta de desarrollo de instrumentos susceptibles de conseguir su cumplimiento efectivo, que compromete el alcance de los objetivos planteados por los Convenios 138 y 182. De allí que el estudio concluya poniendo de manifiesto la necesidad de extender el esfuerzo a aquellas áreas en las que hoy existen deficiencias. Ello incluye el desarrollo de programas asistenciales de corto plazo. Pero también medidas de política social de mayor aliento, dirigidas a asegurar el acceso universal a los servicios sociales, una educación de calidad para todos los niños y un trabajo decente para los adultos.