

Intensificar la lucha contra el trabajo infantil



INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

# Intensificar la lucha contra el trabajo infantil

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

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
99.<sup>a</sup> reunión, 2010

Informe I (B)

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

ISBN 978-92-2-321873-7 (impreso)

ISBN 978-92-2-321874-4 (PDF web)

ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2010*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

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

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

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

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

# Índice

<b>Prefacio</b> . . . . .	ix
<b>Resumen</b> . . . . .	xiii
Lista de abreviaturas . . . . .	xvii
<b>Introducción</b> . . . . .	1
<b>Parte I. Panorama dinámico de las tendencias mundiales</b>	
Nuevas estimaciones mundiales sobre la naturaleza y la extensión del trabajo infantil . . . . .	5
Progresos relativos a las estadísticas sobre trabajo infantil . . . . .	5
Principales conclusiones . . . . .	5
Metodología y datos básicos . . . . .	11
Normas relativas al trabajo infantil y su ratificación . . . . .	14
Contexto histórico . . . . .	14
Desafíos pendientes . . . . .	15
<b>Parte II. Logros importantes de cara a 2016</b>	
IPEC: veinte años de evolución . . . . .	21
El Plan de Acción Mundial de 2006 . . . . .	22
Acción de la OIT . . . . .	22
Apoyar los esfuerzos nacionales . . . . .	22
Datos, conocimientos y creación de capacidades . . . . .	29
Compartir conocimientos y tenerlos en cuenta en el asesoramiento en materia de políticas . . . . .	30
Cooperación Sur-Sur . . . . .	32
Profundización y fortalecimiento del movimiento mundial . . . . .	33
Informe de la OIT sobre el movimiento mundial . . . . .	33
Promoción . . . . .	34
Fortalecimiento de la función de los interlocutores sociales . . . . .	35
Responsabilidad social de las empresas . . . . .	38
Acuerdos marco internacionales . . . . .	39
Alianza con el movimiento cooperativo internacional . . . . .	40
Violencia contra los niños y las niñas: estudio de las Naciones Unidas . . . . .	41
Educación para Todos: el vínculo con el trabajo infantil . . . . .	41
Nuevas alianzas internacionales . . . . .	43
Día Mundial contra el Trabajo Infantil . . . . .	44

El trabajo infantil y las Naciones Unidas . . . . .	44
Conferencia mundial sobre trabajo infantil de 2010 . . . . .	45
Respuesta a la crisis mundial de la economía y el empleo . . . . .	45
Mayor integración del trabajo infantil en las prioridades de la OIT . . . . .	46
Vínculos entre trabajo infantil y empleo de los jóvenes . . . . .	47
Medidas especiales para proteger a las niñas . . . . .	48
La meta de 2008 . . . . .	48
Atención especial a África . . . . .	49
2005, un año crucial: la brecha entre las promesas y los resultados . . . . .	49
La acción de la OIT desde 2006 . . . . .	50
Desarrollo de conocimientos . . . . .	51
Resumen . . . . .	52

**Parte III. Convertir los desafíos en oportunidades**

¿Qué está sucediendo en el ámbito de la educación? . . . . .	55
La política de la eliminación del trabajo infantil: una dimensión clave . . . . .	56
Los tiempos difíciles exigen orientar los esfuerzos más estratégicamente . . . . .	57
Responsabilización nacional y ampliación del alcance de la labor . . . . .	57
Programas de duración determinada . . . . .	58
Transferencias en efectivo condicionadas . . . . .	58
Desafíos y oportunidades en educación . . . . .	59
Trabajo infantil y empleo de los jóvenes . . . . .	61
La agricultura: un desafío para la lucha contra el trabajo infantil . . . . .	63
Peores formas de trabajo infantil desatendidas y personas excluidas: lagunas importantes . . . . .	64
Trabajo forzoso y servidumbre por deudas . . . . .	64
Trabajo infantil doméstico . . . . .	65
Niños afectados por conflictos armados . . . . .	66
Actividades ilícitas . . . . .	67
El impacto del VIH/SIDA en el trabajo infantil . . . . .	67
Niños desplazados: el problema emergente de la migración . . . . .	68
Niños con discapacidades y otras necesidades educativas especiales . . . . .	68
Función y compromiso de los interlocutores sociales . . . . .	69
Responsabilidad social de la empresa . . . . .	70
La promesa de una reforma de las Naciones Unidas . . . . .	71
Dar nuevas energías al movimiento mundial . . . . .	71
¿Qué tipo de liderazgo para la OIT? . . . . .	72
Cambio de trayectoria . . . . .	72
Asociados importantes: trabajar con el UNICEF y con ONG internacionales . . . . .	73
El potencial de BRIC como defensores de la lucha contra el trabajo infantil . . . . .	73
Promoción . . . . .	74
Carencias y estrategia en materia de conocimientos . . . . .	74
Carencias . . . . .	74
Estrategia en materia de conocimientos . . . . .	75
Evaluación de la acción y de los avances a escala nacional . . . . .	75
Perspectivas de ratificación . . . . .	76
Estrategias regionales . . . . .	77
Cumplir los compromisos con África . . . . .	77
Asia Meridional: una importante población de niños trabajadores . . . . .	79
Las Américas: buenos progresos, pero desiguales . . . . .	80
Estados árabes . . . . .	81
Europa y Asia Central . . . . .	81
Riesgo de perder lo que se ha logrado: impacto de la crisis financiera y económica mundial en el trabajo infantil . . . . .	82

Respuestas de política . . . . .	83
Los próximos pasos . . . . .	83
Medidas de comercio internacional y trabajo infantil . . . . .	84
El impacto económico del cambio climático: demostrar la importancia de eliminar el trabajo infantil . . . . .	85
<b>Parte IV. Acelerar los avances hacia 2016</b>	
Dos hipótesis . . . . .	89
Agendas anteriores . . . . .	89
Consideraciones de carácter estratégico para alcanzar el objetivo de 2016 . . . . .	90
Medidas clave para llegar a 2016: desarrollo de un impulso a nivel mundial . . . . .	91
Acción específica de la OIT . . . . .	92
Liderazgo intelectual . . . . .	92
Apoyo al movimiento mundial . . . . .	93
Fortalecimiento de una alianza sindical y empresarial para la lucha contra el trabajo infantil . . . . .	93
Cuestiones y prioridades regionales . . . . .	93





## Prefacio

**E**l presente informe se publica en un momento crítico. Desde 2008-2009, el mundo ha tenido que hacer frente a las repercusiones de una crisis financiera y económica. Se plantea el reto de apoyar la recuperación y construir a la vez un marco orientado al empleo que permita un crecimiento fuerte y equilibrado. Éste es el contexto en el que se ha de realizar la acción futura para eliminar el trabajo infantil. Se trata de una tarea ingente, y debemos mantener nuestro compromiso con determinación y traducirlo en hechos.

Hace cuatro años, en el segundo Informe global sobre el trabajo infantil subrayé que era posible hacer avances en la lucha contra el trabajo infantil. En el informe se mostraba que el trabajo infantil estaba disminuyendo. Todo el mundo era más consciente de este problema y ya no era posible escudarse en la indiferencia y la negación. El compromiso de los Estados Miembros se traducía en un alto nivel de ratificación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y en la rápida ratificación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que entró en vigor hace diez años. La reforma legislativa avanzaba con rapidez y se estaban aplicando nuevos enfoques. Había una vasta movilización entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las empresas y los consumidores y el público en general.

Esta evolución nos hizo sentir bastante optimistas y por ello nos fijamos como objetivo eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016. El reto que decidimos asumir consistía en intensificar nuestros esfuerzos y asegurarnos de mantener nuestro liderazgo efectivo a todos los niveles dentro del movimiento mundial contra el trabajo infantil.

Se han hecho grandes avances en todo el mundo. En este Informe global se destacan importantes logros obtenidos a nivel nacional. El tripartismo y

el diálogo social han constituido un recurso y un medio importantes para promover la aplicación de enfoques sostenibles destinados a prevenir y eliminar el trabajo infantil. Los interlocutores sociales están aprovechando sus ventajas comparativas dentro del lugar de trabajo, y han desempeñado un papel activo en la formulación de políticas mundiales y nacionales.

No obstante, este tercer Informe global y el reciente examen de los progresos alcanzados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ofrecen un panorama heterogéneo que causa cierta inquietud. La buena noticia es que se ha conseguido disminuir el trabajo infantil entre las niñas y los niños que realizan trabajos peligrosos. Asimismo, estamos cada vez más cerca de lograr la ratificación universal del Convenio núm. 182. Se trata de dos logros importantes.

En términos generales, los datos indican, en cambio, que los progresos obtenidos no son homogéneos, dado que no son suficientemente rápidos ni amplios para alcanzar los objetivos definidos. En el presente informe se describe una desaceleración del ritmo de reducción del trabajo infantil desde 2006. Ha aumentado el trabajo infantil entre los niños y los jóvenes de 15 a 17 años. Los progresos se han detenido en el África Subsahariana, lo cual es motivo de decepción. En nuestro último informe se había determinado que la región de África requería especial atención. Lo que debemos retener es que en todo el mundo alrededor de 215 millones de niños siguen atrapados en el trabajo infantil.

La persistencia del trabajo infantil es uno de los mayores fracasos de las actividades de desarrollo. Además, en la actualidad preocupa la posibilidad de que la recesión de la economía mundial se convierta en otro obstáculo para alcanzar en 2016 el objetivo de eliminar las peores formas de trabajo infantil y

de que ello dificulte aún más la consecución de los ODM. La recesión económica no puede servir de excusa para rebajar nuestras ambiciones y optar por la inacción. Más bien ofrece la oportunidad de aplicar el tipo de políticas que resultan útiles para la gente, la recuperación y un desarrollo sostenible.

El Pacto Mundial para el Empleo que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2009 aplica a la crisis el Programa de Trabajo Decente. Ofrece una cartera integrada de políticas viables y de probada eficacia centradas en el empleo y en medidas de protección social indispensables para aplicar el enfoque basado en la «superación de la pobreza mediante el trabajo». Estas medidas protegen y empoderan a las personas vulnerables y constituyen a la vez un apoyo a la demanda agregada. Estas políticas pueden mitigar el impacto de la crisis en las familias que viven en la pobreza, mantener a los niños alejados del trabajo infantil y prepararlos para un futuro libre de trabajo infantil. Las iniciativas contra la crisis formuladas por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, en particular las relacionadas con los empleos y la protección social en las que la OIT tiene una estrecha participación, ofrecen otra opción para promover este enfoque.

Hacen falta nuevos esfuerzos a gran escala para restaurar nuestra fe en poder alcanzar el objetivo que nos fijamos para 2016. La situación actual requiere una campaña revitalizada de lucha contra el trabajo infantil. Debemos ampliar las actividades y acelerarlas. En este contexto, el liderazgo que ejerce la OIT para seguir impulsando la eliminación del trabajo infantil es aún más importante.

Está claro el rumbo que debemos tomar en el futuro. Hacen falta acciones que se refuercen mutuamente para confirmar y ampliar el acceso a la educación básica universal; establecer un régimen básico de protección social, y promover oportunidades de empleo productivo para los padres a fin de encaminar a las familias hacia la superación de la pobreza y alejar a los niños del trabajo infantil. Este enfoque integrado es clave para garantizar un impacto importante y duradero. También hay que focalizarse más en el sector de la agricultura, en el que se concentra la mayoría de los niños que trabajan. Debe prestarse una atención especial a África.

El diálogo social es un vector clave del progreso. A través de una promoción revitalizada, la OIT tripartita debe ser un actor esencial y un poderoso defensor en el movimiento de lucha contra el trabajo infantil. Deberá ampliar y reforzar las coaliciones constituidas en pro de esta causa, aprovechando para ello el potencial que ofrecen los nuevos medios de comunicación.

Desde principios de los años noventa, la Organización Internacional del Trabajo ha cumplido su cometido al incluir el tema del trabajo infantil en la agenda mundial. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) opera en el terreno desde 1992, y durante el bienio de 2008-2009 tenía actividades en más de 90 países. Sobre la base del Programa de Trabajo Decente y del enfoque integrado que promueve, el programa IPEC proporciona apoyo a nuestros mandantes para integrar el trabajo infantil en importantes áreas de política y promover leyes y prácticas destinadas a luchar contra el trabajo infantil, empezando por sus peores formas. Cada vez más, los Programas de Trabajo Decente por País se han convertido en el marco de nuestro compromiso. La participación de la OIT en el proceso de reforma de las Naciones Unidas ha brindado nuevas oportunidades de avanzar hacia la consecución del objetivo del trabajo decente y, como parte de él, hacia la eliminación del trabajo infantil.

Se acerca el vigésimo aniversario del IPEC. En el presente informe se pide focalizar la atención en el desarrollo del conocimiento, los análisis de las políticas basados en pruebas y la divulgación. La influencia y el valor añadido de la OIT dependerán mucho de la calidad de la reflexión y de los conocimientos que podamos generar. Al mismo tiempo, muchos países todavía necesitan asistencia para ampliar sus programas a fin de lograr el impacto necesario. La solidaridad internacional – con inclusión de la asignación de recursos – seguirá siendo indispensable para apoyar estas actividades.

Éstos son tiempos difíciles para hacer realidad nuestros valores y compromisos. Los progresos son frágiles y también lo son los países ante los conflictos endémicos y las catástrofes naturales. Debemos reforzar nuestros planteamientos, nuestra convicción y nuestro valor para hacer cambios que puedan transformar las vidas de los niños y sus familias. No lo lograremos si recurrimos a las prácticas habituales y actuamos con iniciativas fragmentadas y no sistemáticas.

En los años noventa, cuando la reflexión sobre el tema del trabajo infantil llegó a su madurez, los países y las comunidades forjaron una fuerte alianza a favor de esta causa. Debemos volver a tener este sentimiento de urgencia. Ya es hora de redinamizar la campaña que impulsa esta lucha y de definir una hoja de ruta que nos mantenga a todos encaminados hacia el logro de los objetivos que nos hemos fijado.

La Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil de La Haya de mayo de 2010 dará un gran impulso a esta acción. Esta Conferencia, en la que actuará como anfitrión el Gobierno de los Países Bajos y que contará

con el apoyo de la OIT, se convoca tras las importantes conferencias celebradas en Ámsterdam y Oslo en 1997, que permitieron lograr un consenso mundial respecto de la acción contra el trabajo infantil.

En los últimos años, la cooperación Sur-Sur ha tenido un peso cada vez más importante en la orientación de las cuestiones de alcance mundial, como el trabajo infantil. El Brasil ha sido un líder en este campo. Hay que alentar estas iniciativas de conformidad con el espíritu del artículo 8 del Convenio núm. 182, en el que se pide a los Estados Miembros que tomen medidas apropiadas para luchar contra las peores formas de trabajo infantil.

No podemos renunciar a nuestra responsabilidad con los niños del mundo, para quienes el trabajo infantil es una cuestión de supervivencia. Debemos reafirmar nuestra convicción de que es posible un mundo sin trabajo infantil y de que ese mundo está a nuestro alcance. El mundo no puede desentenderse de esta causa cuando 215 millones de niños están perdiendo su niñez y la oportunidad de tener un futuro mejor. Sólo hay que tener voluntad pues ya existen los medios para actuar más y mejor.

Juan Somavia  
*Director General de la OIT*





## Resumen

**E**n 2006 la Organización Internacional del Trabajo se fijó una meta con visión de futuro: acabar con las peores formas de trabajo infantil para 2016. Nos acercamos cada vez más a esa fecha y la campaña mundial para la eliminación del trabajo infantil atraviesa un momento crítico. Ha habido progresos patentes, pero también deficiencias desconcertantes en la respuesta mundial. El ritmo actual no permitirá avanzar lo suficiente para alcanzar la meta de 2016. Hay que evitar que el movimiento mundial pierda fuerza y se instale una especie de «hastío» en relación con el trabajo infantil.

El reto consiste en ejecutar el ambicioso programa refrendado por el Consejo de Administración de la OIT en 2006 movilizándolo la voluntad política a fin de dar prioridad a los niños en los presupuestos nacionales y en las actividades para el desarrollo. No hay razón ni excusa para sacrificar los compromisos contraídos en beneficio de las nuevas prioridades establecidas a raíz de la crisis mundial de la economía y del empleo. Tenemos a nuestro alcance un mundo sin trabajo infantil. Muchos países van por buen camino, y las medidas aplicadas han tenido éxito. Ahora bien, es necesario reavivar el sentido de urgencia para que la eliminación del trabajo infantil se haga realidad en todo el mundo.

Este tercer Informe global sobre el trabajo infantil con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo versa sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos en 2006 con la adopción del Plan de Acción Mundial. En el Plan de Acción se establecían plazos para la eliminación del trabajo infantil. Los mandantes de la OIT contrajeron obligaciones y compromisos importantes. Si bien cuatro años no son suficientes para garantizar un cambio fundamental, en ese período la Organización ha tenido ocasión de hacer un balance y de evaluar los

progresos alcanzados. Concretamente, necesitamos saber si el mundo está en vías de erradicar las peores formas de trabajo infantil para 2016.

A estos efectos, en el presente Informe global se ha retomado la estructura utilizada en los dos informes anteriores, que consta de cuatro partes. En la parte I se ofrece una visión dinámica actualizada de las tendencias mundiales presentadas en el Informe global de 2006 y se hace un balance de los progresos relativos a la ratificación de las normas de la OIT. En la parte II se analizan los progresos alcanzados en la ejecución del Plan de Acción Mundial. A partir de este análisis, en la parte III se examinan los desafíos fundamentales y las lagunas que quedan por subsanar, así como las respuestas posibles. Por último, en la parte IV se establece un programa encaminado a acelerar los progresos para alcanzar la meta de 2016.

Las nuevas estimaciones mundiales que se presentan en la parte I del informe se han beneficiado de las mejoras introducidas en virtud de la Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil, aprobada en 2008 por la 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Además, se han recabado datos valiosos procedentes de más de sesenta encuestas nacionales llevadas a cabo entre 2004 y 2008.

Las nuevas estimaciones mundiales proyectan un panorama más matizado. El trabajo infantil sigue disminuyendo, aunque de manera moderada, pues todavía afecta a 215 millones de niños. También se ha registrado una disminución del número de menores que realizan trabajos peligrosos, dato que a menudo se utiliza como un indicador indirecto de las peores formas de trabajo infantil. Se ha mantenido la tendencia general observada hace cuatro años: cuanto más perjudicial es el trabajo y más vulnerables son los niños que lo realizan, más rápida es la disminución. Sin embargo, 115 millones de niños siguen realizando trabajos peligrosos, y ésta es una cifra demasiado alta.

En las regiones de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, el trabajo infantil sigue disminuyendo, mientras que en el África Subsahariana ha registrado un incremento tanto en términos absolutos como relativos. Esa región también registra el mayor índice de trabajo infantil: uno de cada cuatro menores trabaja.

Las tendencias mundiales del trabajo infantil se clasifican por edad y por género. Aunque se ha producido un incremento del trabajo infantil entre los varones, se ha registrado un grato y considerable descenso entre las niñas. El grueso de la disminución mundial del trabajo infantil obedece al descenso del número de niñas trabajadoras. Resulta alarmante constatar que el trabajo infantil ha aumentado un 20 por ciento en el grupo de edades comprendido entre los 15 y los 17 años, que ha pasado de 52 millones a 62 millones. El principal sector en el que se concentra el trabajo infantil sigue siendo la agricultura, donde la mayor parte de los niños son trabajadores familiares no remunerados.

En muchas partes del mundo se han hecho progresos notables en la ratificación de las normas de la OIT, que ha ido acompañada de medidas concretas de ejecución. Diez años después de su adopción, nos acercamos a la ratificación universal del Convenio núm. 182. Paralelamente, la ratificación del Convenio núm. 138 se ha beneficiado del ritmo sostenido de ratificación del Convenio núm. 182. Sin embargo, estos impresionantes logros a nivel mundial ocultan importantes disparidades cualitativas, ya que varios países aún no han ratificado las normas de la OIT sobre el trabajo infantil, y en particular el Convenio núm. 138. Gran parte de los niños del planeta siguen sin estar protegidos por estos convenios fundamentales.

Los informes globales brindan una excelente oportunidad para reflexionar sobre los progresos alcanzados en los cuatro últimos años. En la parte II del informe se analizan los progresos obtenidos en la ejecución del Plan de Acción Mundial de 2006. Se trata de un Plan de Acción Mundial decenal en el que se establece de qué modo la OIT puede apoyar el proceso mundial encaminado al logro de la meta de 2016. El Plan descansa en tres pilares: apoyar las respuestas de los países, profundizar y fortalecer el movimiento mundial y promover una mayor integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en las prioridades generales de la OIT.

El trabajo infantil no es algo ineluctable. Los gobiernos tienen opciones para decidir sus políticas y asignar las partidas presupuestarias. Por consiguiente, el compromiso político es un factor determinante en la lucha contra el trabajo infantil. En el informe se

señalan varios ejemplos de países en los que esta voluntad política se ha beneficiado de la cooperación técnica de la OIT, en particular del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), para integrar sistemáticamente las cuestiones relativas al trabajo infantil en áreas de políticas fundamentales y a todos los niveles estratégicos. El enfoque de los programas de duración determinada, basado en el Convenio núm. 182, ha constituido una herramienta importante para canalizar los esfuerzos de los países y el apoyo que les presta la OIT, al igual que los diversos productos en materia de conocimientos que se han puesto a su disposición, incluso a través de actividades de formación. Resulta especialmente alentador el número de iniciativas de liderazgo que se han emprendido. Esto es digno de mención, habida cuenta de que hace cuatro años se consideraba que la movilización y el apoyo constante al movimiento mundial tal vez constituirían el mayor desafío en esta empresa. También han surgido importantes iniciativas en las áreas siguientes: promoción; aumento de la colaboración para luchar contra las peores formas de trabajo infantil; fomento de la responsabilidad social de las empresas; colaboración con el movimiento Educación para Todos (EPT), e investigación y recopilación de datos. Además, en 2010 tendrá lugar una importante conferencia internacional sobre el trabajo infantil en La Haya, cuya celebración se pedía en el segundo Informe global. El trabajo infantil sigue ocupando un lugar destacado en el Programa de Trabajo Decente de la OIT y figura como resultado prioritario en muchos cuando no en la mayoría de los Programas de Trabajo Decente por País. Se han tomado diversas iniciativas importantes en el marco de un enfoque relativo a todo el ciclo de vida, con miras a integrar mejor el trabajo infantil y el empleo juvenil. Paralelamente, se han elaborado herramientas y estudios prácticos para explorar la dimensión de género de la labor de la OIT relativa al trabajo infantil, por ejemplo, a través de la elección del tema para el Día Mundial de 2009.

Tal vez el avance más importante de los últimos años haya sido el consenso mundial absoluto en torno a la iniciativa Educación para Todos. En efecto, ha habido evolución respecto del Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr la educación primaria universal para 2015, puesto que hay un acuerdo cada vez más amplio de que, como mínimo, habría que garantizar una educación *básica* para todos, es decir, la educación primaria más dos o tres años de educación secundaria. Esto es necesario por dos razones fundamentales. En primer lugar, para garantizar que los jóvenes puedan incorporarse a la población activa con las competencias básicas necesarias para tener

una vida laboral digna. En segundo lugar, porque si la edad mínima de finalización de la escolaridad es inferior a la edad mínima de admisión en el empleo, el trabajo infantil será inevitable.

La educación no es la única solución para acabar con el trabajo infantil, pero una educación gratuita, a tiempo completo, obligatoria y de calidad sí constituye el factor de más peso. La OIT ha hecho una importante contribución al debate mundial al transmitir un mensaje muy claro y simple: *no erradicaremos el trabajo infantil sin una educación universal y, a la inversa, tampoco garantizaremos que todos los niños y niñas estén escolarizados a menos que acabemos con el trabajo infantil, y en particular con sus peores formas.*

En el Informe global de 2006 se establecía un plazo intermedio para que los Estados Miembros pusieran en práctica medidas apropiadas de duración determinada hacia finales de 2008 con miras a la consecución del objetivo de 2016. Si bien en América Latina la respuesta a la meta intermedia de 2008 ha sido positiva en su conjunto, en África y en determinadas zonas de Asia ha habido respuestas menos alentadoras. Por consiguiente, se puede concluir razonablemente que en muchos cuando no en la mayoría de los casos no se ha cumplido de manera efectiva la meta fijada para 2008. Asimismo, la decisión de centrarse en África ha dado lugar a respuestas muy variadas. Pese a los esfuerzos invertidos para formular una estrategia específica para ayudar a los países a elaborar planes de acción nacionales, la mayoría de los países aún no ha culminado el proceso. El apoyo internacional a África sigue siendo vital, al igual que la creación de un movimiento panafricano en defensa de la erradicación del trabajo infantil.

En la parte III del informe se analizan los desafíos pendientes de un modo más sistemático. En el contexto más amplio de los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en particular, de la meta relativa a la educación primaria universal, el panorama no es muy alentador. Actualmente, el mundo no está en vías de alcanzar los ODM en 2016, que es el plazo establecido por la OIT para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. El informe insta a que las políticas tengan más en cuenta la erradicación del trabajo infantil. Aún queda mucho por hacer para instaurar el clima político e institucional necesario para que las más altas instancias decisorias y los responsables de los presupuestos nacionales den prioridad a la lucha contra el trabajo infantil.

Si queremos cumplir las metas fijadas para 2016, necesitamos con urgencia que los países aumenten su grado de responsabilización y sean más ambiciosos, con el apoyo de las organizaciones de empleadores

y de trabajadores. Es necesario revitalizar el movimiento mundial para generar un clima político que promueva los esfuerzos de los países. Los interlocutores sociales de la OIT siguen contribuyendo de un modo significativo a la campaña mundial para la eliminación del trabajo infantil, ya sea explícitamente o mediante el desempeño de sus funciones tradicionales de buenos empleadores y sindicatos eficaces. Las federaciones sindicales internacionales han luchado activamente contra el trabajo infantil en los sectores de la educación, la agricultura, la construcción, la minería y el vestido, entre otros. Los interlocutores sociales son más eficaces cuando aprovechan sus considerables ventajas comparativas para proporcionar trabajo decente a los adultos, garantizando un sustento digno y seguridad de los ingresos a los trabajadores y sus familias. Una mayor participación de los interlocutores sociales en la elaboración de los planes de acción nacionales, en las iniciativas de responsabilidad social de las empresas y en las actividades a nivel sectorial, del lugar de trabajo y comunitario podría aumentar aún más la capacidad y fortalecer y revitalizar el movimiento mundial, como también lo haría una labor de sensibilización mejor delimitada y más ambiciosa.

Los programas también siguen teniendo importantes lagunas. El cumplimiento de la meta de 2016 y el objetivo último de la abolición efectiva del trabajo infantil exige grandes avances en el sector agrícola, en el que se concentra la mayoría de los niños trabajadores. La mayor parte de las peores formas de trabajo infantil no recibe la debida atención porque los niños constituyen el grupo más difícil de alcanzar a través de medios convencionales. No obstante, hay indicios de que están aumentando las respuestas destinadas a la economía informal, formuladas dentro y fuera de ella, en gran medida gracias a que las organizaciones de trabajadores rurales han logrado incorporar recientemente a millones de nuevos miembros.

Frente a tantos desafíos surgen oportunidades considerables. El proceso de reforma de las Naciones Unidas ofrece la posibilidad de brindar a los países una ayuda internacional coherente. La intensificación de la cooperación Sur-Sur permitiría trabajar con entidades mundiales, nuevas y más poderosas, que se dedican a la lucha contra el trabajo infantil y que en particular podrían fomentar la estrategia que da prioridad a África. Sin embargo, la batalla determinante contra el trabajo infantil deberá librarse en Asia Meridional, donde se halla el mayor número de niños que trabajan. A menudo, es la pobreza de las políticas, más que la pobreza en sí misma, la que impide que la mayoría de los menores vaya a la escuela y los obliga a trabajar.

Habida cuenta de que el Plan de Acción Mundial esbozado en el informe de 2006 sigue en vigor, en la parte IV no se presenta un nuevo plan de acción pormenorizado, sino que se intenta más bien determinar cuáles serían los elementos fundamentales para un programa futuro. Este análisis se realiza a la luz del posible impacto de la reciente crisis económica y financiera, que podría obstaculizar o hacer retroceder los progresos. En el informe se sostiene, sin embargo, que la crisis mundial brinda numerosas oportunidades para redoblar esfuerzos y hallar soluciones innovadoras, en particular en lo relativo al diseño de nuevos instrumentos financieros.

Por último, el informe señala varias medidas clave destinadas a agilizar la consecución de la meta de 2016. Concluye con la enumeración de las acciones específicas que deberá llevar a cabo la OIT con miras a proporcionar liderazgo intelectual, apoyar el movimiento mundial, fortalecer a los

interlocutores sociales y establecer y ejecutar las prioridades regionales.

El mensaje es muy simple: si queremos alcanzar nuestro objetivo común inmediato, que consiste en erradicar las peores formas de trabajo infantil para 2016, los mandantes de la OIT y las organizaciones internacionales deberán reforzar sus políticas y sus acciones. Necesitamos un diálogo social efectivo y una responsabilización tripartita a nivel nacional (que cuenten con un apoyo y una cooperación internacionales constantes y de mayor calado) para formular políticas que garanticen un trabajo decente y educación para todos. Las intervenciones basadas en proyectos pueden servir para destacar las prácticas óptimas, mejorar la capacidad de los Estados Miembros y ayudar a cientos de miles de niños. Ha llegado el momento de que todos los mandantes cumplan lo prometido a los 215 millones de niños y niñas trabajadores del mundo.

## Lista de abreviaturas

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
ASI	Liga contra la Esclavitud
BIC	Brasil, India y China
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CEART	Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
CHODAWU	Sindicato de Trabajadores del Sector de la Protección del Medio Ambiente, la Hotelería, el Servicio Doméstico y Afines (República Unida de Tanzania)
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CIETT	Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, en la actualidad CSI
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Argentina)
CONTAG	Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (Brasil)
COTU	Organización Central de Sindicatos de Kenya
CRC	Comité de los Derechos del Niño
CSI	Confederación Sindical Internacional
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
DFID	Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido
E7	Siete Emergentes (Brasil, Federación de Rusia, India, China, México, Indonesia y Turquía)
EPT	Educación para Todos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIFA	Federación Internacional de Fútbol Asociación
FIPA	Federación Internacional de Productores Agrícolas
FITTV	Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero
FNPAIA	Federación Nacional de Empleadores de la Agricultura y la Industria Alimentaria (República de Moldova)
FNPETI	Foro Nacional para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil (Brasil)

GIVAS	Sistema Mundial de Alerta sobre Impactos y Vulnerabilidades
GMR	Global Monitoring Report
GUF	Federaciones sindicales internacionales
HMS	Hind Mazdoor Sabha
IBSA	India-Brasil-Sudáfrica (Trilateral)
ICE	Iniciativa de Comercio Ético
ICEM	Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales
IFI	Instituciones financieras internacionales
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria
ILO-EAST	Educación y Formación en Competencias Profesionales para el Empleo de los Jóvenes
INDUS	Proyecto India/Estados Unidos sobre trabajo infantil
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IVR-EPT	Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MICS	Encuesta agrupada de indicadores múltiples
NOTU	Organización Nacional de Sindicatos de Uganda
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PALOP	Países africanos de lengua portuguesa
PDD	Programa de duración determinada
PIB	Producto interno bruto
PIEF	Programa Integrado de Educación y Formación
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSE	Responsabilidad social de la empresa
SAP/FL	Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso
SCA	Svenska Cellulosa Aktiebolaget (Suecia)
SCCI	Cámara de Comercio e Industria de Sialkot
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SCREAM	Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación
SGP	Sistema generalizado de preferencias
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SIMPOC	Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil
TACKLE	Proyecto de lucha contra el trabajo infantil a través de la educación
TISK	Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía
TUCA-CSA	Organización regional de las Américas de la CSI
UCW	Comprender el trabajo infantil
UE	Unión Europea

## LISTA DE ABREVIATURAS

UITA	Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines
UN.GIFT	Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Luchar contra la Trata de Personas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNI	Global Union for skills and services
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
WISE	Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas
ZCTU	Congreso de Sindicatos de Zambia
ZFE	Federación de Empleadores de Zambia





## Introducción

**1.** Nadie desea vivir en un mundo en el que más de 200 millones de niños y niñas están obligados a trabajar a expensas de su futuro y del nuestro. En 2000 entró en vigor el Convenio núm. 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Seis años más tarde, los mandantes de la OIT se comprometieron a eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016. El Plan de Acción Mundial aprobado por el Consejo de Administración de la OIT en noviembre de 2006 proporciona el marco estratégico que nos permitirá alcanzar ese ambicioso objetivo.

**2.** En este informe se reflejan los progresos alcanzados en este ámbito por la Organización y sus socios. Los numerosos éxitos cosechados han sentado las bases para seguir avanzando. Ahora bien, según reflejan las nuevas estimaciones mundiales sobre trabajo infantil, es necesario acelerar el ritmo de los avances y ser más ambiciosos en la teoría y en la práctica si queremos librar al mundo del azote del trabajo infantil. Además, nos enfrentamos a las consecuencias de una crisis económica mundial cuyo impacto social aún no se ha evaluado en su justa medida. En el peor de los casos, esta crisis podría anular algunos de los logros recientes e impedir que la comunidad internacional cumpla lo prometido a los niños de todo el mundo. No podemos permitir que esto suceda. La labor de restauración de la economía mundial debe incluir las decisiones políticas necesarias para escolarizar a todos los niños y acabar con el trabajo infantil.

**3.** Las grandes causas triunfan cuando la gente lucha por ellas. Estar de acuerdo en que hay que hacer algo no basta para ganar la batalla contra el trabajo infantil si los pueblos y los gobiernos no son suficientemente activos. La campaña mundial para la eliminación del

trabajo infantil *es* una causa por la que vale la pena luchar. El Consejo de Administración de la OIT, al aprobar el Plan de Acción Mundial de 2006, afirmó que la erradicación del trabajo infantil es una de las principales prioridades de la Organización.

**4.** Ha llegado la hora de poner a prueba nuestros valores. Recientemente, tuvimos ocasión de reafirmar esos valores y principios a través de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, aprobada en 2008 por la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>1</sup>. La erradicación del trabajo infantil es una causa de nivel mundial que forma parte de los valores que propugna la OIT, y la mera existencia del trabajo infantil pone de manifiesto una grave deficiencia en la consecución del objetivo del trabajo decente. Es fundamental garantizar que ningún niño tenga necesidad de trabajar, y que todos los niños reciban una buena educación. La lucha contra el trabajo infantil implica romper el ciclo de la falta de acceso a la educación, la incertidumbre de los jóvenes para encontrar empleo y la certidumbre absoluta de vivir en hogares pobres.

**5.** La labor relativa a la erradicación del trabajo infantil que llevan a cabo la Organización Internacional del Trabajo y sus socios ha tenido un profundo impacto en la vida diaria de millones de niños y familias de comunidades pobres de todo el planeta. Ha permitido alejar a niños varones del trabajo que los obligaba a moverse por estrechas galerías de minas subterráneas y garantizar que las niñas acudan a la escuela en lugar de caminar durante horas en busca de leña.

**6.** El apoyo constante a los gobiernos, los empleadores y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para elaborar políticas y programas y mejorar su ejecución ha contribuido a poner fin al círculo

1. OIT: Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, adoptada en la 97.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 10 de junio de 2008.

vicioso en el que los menores que dejaban de trabajar eran sustituidos por otros.

**7.** En este informe se demuestra que un compromiso político firme, que se traduzca en políticas y acciones y vaya acompañado de un nivel adecuado de conocimientos, capacidades y recursos, puede tener efectos considerables en el problema del trabajo infantil. La intensificación de la erradicación del trabajo infantil, que es el tema central de este informe, requiere soluciones eficaces y la voluntad y los medios necesarios para llevarlas a la práctica.

**8.** El informe se basa en el primero y el segundo informes globales sobre la abolición efectiva del trabajo infantil con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El primer informe, titulado *Un futuro sin trabajo infantil* (2002), era de amplio alcance y destacaba las cuestiones clave que se habían de abordar para avanzar en la lucha mundial contra el trabajo infantil. El informe introdujo un enfoque estratégico sustentado en tres pilares: fortalecer la labor del IPEC, reforzar el movimiento mundial e integrar las cuestiones relativas al trabajo infantil en el Programa de Trabajo Decente de la OIT. El segundo Informe global, titulado *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance* (2006), fue el primer informe en el que se documentaron las tendencias mundiales del trabajo infantil. El carácter positivo de esas tendencias mundiales alentó a la Organización a comprometerse a abolir las peores formas de trabajo infantil para 2016, y a fijar un plazo intermedio para que todos los Estados Miembros elaboraran y pusieran en práctica medidas apropiadas de duración determinada para finales de 2008.

**9.** En el plan de acción contenido en ese segundo Informe global se definían con claridad los compromisos y responsabilidades de la OIT en el marco de esos tres pilares estratégicos. En primer lugar, había que apoyar las respuestas nacionales al problema del trabajo infantil, en particular a través de una integración más eficaz de las cuestiones relativas al trabajo infantil en los marcos de políticas de desarrollo. En segundo lugar, había que contribuir a profundizar y fortalecer el movimiento mundial mediante el apoyo a la acción en el ámbito nacional. Por último, promover una mayor integración de la cuestión del trabajo infantil en el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

**10.** Este plan de acción se extiende más allá del ciclo cuatrienal habitual previsto en los informes

globales de la OIT, y de hecho ha tenido una repercusión significativa fuera de la Organización. Habida cuenta de que nos aproximamos al plazo intermedio con respecto a la meta de 2016, en el presente informe se hace un balance de los progresos alcanzados en los últimos cuatro años en relación con el cumplimiento de los compromisos contraídos a escala mundial y se identifican los principales obstáculos que entorpecen esos progresos, así como los factores que podrían impedir que los países alcancen la meta.

**11.** El informe se centra en el cumplimiento de los compromisos contraídos en 2006 y en él se alienta a todos los mandantes de la OIT a que estén a la altura de sus responsabilidades para que la abolición del trabajo infantil se convierta en una realidad para millones de niños que trabajan. Esto implica, sobre todo, que la Organización se muestre más ambiciosa y redoble sus esfuerzos en este sentido. Con este fin, este tercer Informe global presenta la misma estructura en cuatro partes que los informes anteriores.

**12.** En la parte I se ofrece una visión dinámica actualizada de las tendencias mundiales y se hace un balance de los progresos relativos a la ratificación de las normas de la OIT. Se destacan los avances en la reducción del trabajo infantil y en la ratificación y aplicación de los instrumentos de la OIT.

**13.** En la parte II se analizan los progresos alcanzados por la OIT y sus socios en relación con la ejecución del Plan de Acción Mundial de 2006 en el marco de los tres pilares estratégicos. Ha habido logros considerables en cada uno de estos tres ejes, en particular en lo que atañe al movimiento mundial. Esto es alentador si tenemos en cuenta que hace cuatro años se consideraba que el fortalecimiento de dicho movimiento tal vez constituiría uno de los mayores desafíos a los que habría que hacer frente.

**14.** Los análisis mencionados se utilizan en la parte III para examinar los desafíos fundamentales y las deficiencias que quedan por subsanar, así como el modo en que podrían convertirse en oportunidades para seguir progresando. Para hacer este examen fue necesario volver sobre algunos temas ya tratados en el informe, pero desde otra perspectiva, y abordar otros nuevos temas.

**15.** Por último, en la parte IV se presentan varias hipótesis sobre la evolución futura y consideraciones estratégicas, así como varias medidas clave y acciones específicas para que la OIT pueda avanzar con más rapidez hacia la consecución de la meta de 2016.







## Parte I

# Panorama dinámico de las tendencias mundiales

### Nuevas estimaciones mundiales sobre la naturaleza y la extensión del trabajo infantil

#### *Progresos relativos a las estadísticas sobre trabajo infantil*

**16.** En la última década, la OIT se ha convertido en la principal fuente de información estadística relacionada con el trabajo infantil. A través del Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC), creado en 1998, la OIT ha prestado apoyo a más de 300 encuestas sobre trabajo infantil, de las cuales 66 fueron de ámbito nacional. Esa capacidad técnica y financiera ha hecho posible que la OIT publicara estimaciones mundiales y regionales en materia de trabajo infantil para los años de referencia 2000 y 2004, y se sentaran las bases para las estimaciones de 2008 que se presentan a continuación. Una consecuencia importante de esta capacidad técnica ha sido el estrechamiento de los lazos con interlocutores clave, en particular a través del programa interinstitucional Understanding Children's Work (Comprender el trabajo infantil, UCW), que se puso en marcha en 2000 con la colaboración del Banco Mundial y del UNICEF. Gracias a ello, un mayor número de países dispone de información sobre la naturaleza y la extensión del trabajo infantil, lo que les permite planificar y actuar en consecuencia. También se ha fortalecido considerablemente la capacidad de los países para recopilar y analizar datos.

**17.** Uno de los principales propósitos de los informes globales de la OIT consiste en ofrecer una visión dinámica del problema a escala mundial. El Informe global de 2006 presentó por primera vez las tendencias del trabajo infantil. Las estimaciones ponían de manifiesto que el trabajo infantil estaba en declive, y que cuanto más perjudicial era el trabajo

y más vulnerables eran los niños que lo realizaban, más rápida era la disminución. Los datos también introducían una dimensión de género en los tipos y la incidencia del trabajo infantil.

**18.** Las nuevas estimaciones presentadas en este informe se han visto beneficiadas por:

- la Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil, aprobada en 2008 por la 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, por la que se establecen normas estadísticas para la medición del trabajo infantil;
- más y mejor información procedente de las encuestas nacionales sobre los hogares llevadas a cabo entre 2004 y 2008;
- un enfoque integrado para estimar una categoría más amplia, la de los «niños y niñas ocupados en la producción económica» y otra más delimitada, la del «trabajo infantil», y
- una metodología optimizada de estimación y extrapolación, plenamente compatible con los ejercicios anteriores.

#### *Principales conclusiones*

**19.** Nuestra estimación de las tendencias del trabajo infantil para el período 2004-2008 puso de manifiesto que:

- en todo el mundo, el trabajo infantil sigue disminuyendo, si bien ese descenso se ha desacelerado, y que 215 millones de niños siguen siendo víctimas del trabajo infantil;
- disminuye el número de menores que realizan trabajos peligrosos, un dato que con frecuencia se utiliza como una variable representativa para medir la extensión de las peores formas de trabajo infantil, en particular entre los niños menores de 15 años. Sin embargo, ese descenso

**Recuadro 1.1**  
**Nueva resolución de la CIET y nuevas definiciones estadísticas del trabajo infantil**

- La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) es la encargada de establecer normas internacionales en materia de estadísticas del trabajo. La 18.<sup>a</sup> Conferencia, que se reunió en Ginebra en noviembre y diciembre de 2008, marcó un hito porque en ella se examinaron y establecieron las orientaciones relativas a la medición estadística del trabajo infantil. La Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil que se adoptó en dicha reunión estableció las definiciones que orientarán toda la labor estadística futura, y que han servido de base para elaborar las estimaciones del presente informe. Esas normas internacionales incluyen disposiciones relativas a una definición estadística amplia del trabajo infantil, que abarca a los menores de entre 5 y 17 años que, en el período de referencia, hayan participado en cualquier actividad comprendida dentro de la frontera general de la producción establecida por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Esta categoría se denomina *niños y niñas en actividades productivas*.
- En el marco de esta definición amplia, la medición del trabajo infantil incluye a los *niños y niñas ocupados en la producción económica* y a los niños y niñas que desempeñan *servicios domésticos no remunerados peligrosos*, esto es, servicios domésticos no remunerados que se suministran a) durante horarios prolongados; b) en un medio insalubre, que supone la manipulación de equipos peligrosos o cargas pesadas; c) en lugares peligrosos, etc.
- Dado que se dispone de información limitada, y con objeto de poder cotejarla con anteriores estimaciones mundiales de la OIT, el principal proceso de estimación se basaba en el concepto de *niños ocupados en la producción económica*, de conformidad con la frontera general de la producción del Sistema de Cuentas Nacionales.
- Por consiguiente, en las nuevas estimaciones se distinguen tres formas principales de trabajo infantil: los niños ocupados en la producción económica, los que se encuentran en trabajo infantil y los que realizan trabajos peligrosos. En virtud de la Resolución, desde el punto de vista estadístico esas categorías se definen del siguiente modo.
- *Los niños ocupados en la producción económica* son aquellos que realizan cualquier actividad dentro de la frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacionales durante al menos una hora en el transcurso del período de referencia. Esto hace referencia a las actividades económicas de los niños y abarca toda la producción para el mercado y ciertos tipos de producciones no comerciales (principalmente la producción de bienes y servicios para uso propio). Comprende, además, formas de trabajo en los sectores formal e informal, así como dentro y fuera del contexto familiar; el trabajo a cambio de una remuneración o beneficios (en efectivo o en especie, a tiempo parcial o a tiempo completo), o el trabajo doméstico (remunerado o no remunerado) fuera del propio hogar para un empleador.
- *Los niños que se encuentran en trabajo infantil* dentro de la frontera de producción del SCN constituyen un subconjunto de los niños ocupados en la producción económica. Comprende a los niños ocupados en las peores formas de trabajo infantil y a los niños ocupados en la producción económica por debajo de la edad mínima, salvo los que realizan trabajo ligero permitido, si procede. Por consiguiente, se trata de un concepto más restringido que el de los «niños ocupados en la producción económica», exceptuando todos aquellos que sólo trabajan unas cuantas horas por semana en trabajos ligeros permitidos y los que se encuentran por encima de la edad mínima y realizan formas de trabajo no clasificadas como «trabajos peligrosos» o como peores formas de trabajo infantil.
- *El trabajo peligroso realizado por niños* es cualquier actividad u ocupación que, por su naturaleza o características, tiene, o puede producir, efectos perjudiciales para la seguridad, la salud (física o mental) y el desarrollo moral de la infancia. Por lo general, se consideran condiciones de trabajo peligrosas para los niños los horarios prolongados o nocturnos, los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual, los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados, los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas, y los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud. Con frecuencia, el trabajo peligroso realizado por menores se considera como una variable representativa de las peores formas de trabajo infantil, y ello por dos razones. En primer lugar, sigue resultando difícil obtener datos nacionales fiables sobre las peores formas de trabajo infantil distintas del trabajo peligroso, como el trabajo en régimen de servidumbre y el trabajo forzoso, o la explotación sexual con fines comerciales. En segundo lugar, los niños que realizan trabajos peligrosos constituyen la gran mayoría de los menores que son víctimas de las peores formas de trabajo infantil (por lo menos un 90 por ciento).

también se ha desacelerado en líneas generales. Hay 115 millones de niños que siguen desempeñando trabajos peligrosos;

- El trabajo infantil está disminuyendo en Asia y el Pacífico y en América Latina y el Caribe, pero está creciendo en el África Subsahariana;
- Se ha registrado un descenso significativo entre las niñas. Sin embargo, entre los varones y el grupo de edades comprendido entre los 15 y los 17 años, las tendencias reflejan un ligero aumento;
- El sector agrícola sigue concentrando el grueso de los niños trabajadores. Sólo uno de cada cinco menores ocupados desempeña un trabajo remunerado. La inmensa mayoría son trabajadores familiares no remunerados.

#### *Panorama general de las tendencias del trabajo infantil*

**20.** Las estimaciones de la OIT y las tendencias relativas al trabajo infantil se desglosan por edad, sexo, región, situación en el empleo y sector. Los cuadros y gráficos siguientes reflejan esos resultados.

**21.** En el cuadro 1.1 se toma el total de niños y niñas pertenecientes al grupo de edades comprendidas entre los 5 y los 17 años y se compara con las tres categorías principales de niños que trabajan. Esta comparación nos ayuda a calcular el porcentaje de niños en cada categoría. En resumen:

- *todos los niños* (grupo de edades comprendidas entre los 5 y los 17 años): 1.586 millones. Esto supone 20 millones más que en 2004 y un incremento del 1,3 por ciento en esa cohorte de edad;
- *niños ocupados en la producción económica*: 306 millones. Se refiere a los menores con edades comprendidas entre los 5 y los 17 años que realizan algún tipo de trabajo. Determinados trabajos están admitidos en virtud de los convenios de la OIT y de las legislaciones nacionales (véanse las definiciones estadísticas que figuran en el recuadro 1.1). Si bien se han detectado casos de niños menores de 5 años que trabajan, el grueso del trabajo infantil corresponde al grupo de edades comprendidas entre los 5 y los 17 años. Esta cifra de 306 millones supone una disminución de 17 millones con respecto a 2004 (323 millones) y representa un descenso del 5,3 por ciento;
- *niños en trabajo infantil*: 215 millones. Estos niños, que constituyen cerca del 70 por ciento de todos los menores «ocupados en la producción económica», se consideran niños que

trabajan porque están por debajo de la edad mínima para trabajar o porque aun habiendo alcanzado esa edad realizan trabajos que suponen una amenaza para la salud, la seguridad o el desarrollo moral, y/o se encuentran en condiciones de trabajo forzoso. El número de niños en trabajo infantil ha seguido disminuyendo y ha registrado un descenso del 3 por ciento entre 2004 y 2008. La incidencia correspondiente bajó del 14,2 por ciento al 13,6 por ciento;

- *niños que realizan trabajos peligrosos*: 115 millones.

Poco más de la mitad de todos los niños que trabajan desempeñan trabajos peligrosos. El número de niños en esa categoría ha disminuido un 10 por ciento.

**22.** El subgrupo de niños más pequeños (5-14 años) revela una tendencia más optimista, que difiere levemente de las cifras del grupo en su conjunto (cuadro 1.1). En el grupo de edades comprendidas entre los 5 y los 14 años, se estima que los niños ocupados en la producción económica ascienden a 176 millones, el trabajo infantil afecta a 153 millones y el trabajo peligroso aqueja a 53 millones de niños (cerca de un tercio).

**23.** El gráfico 1.1 presenta una perspectiva de las tendencias del trabajo infantil teniendo en cuenta las diferencias entre el grupo de 5 a 14 años y el grupo de 15 a 17 años. En ella destacan dos tendencias.

**24.** En primer lugar, en el grupo de 5 a 14 años, la participación de los menores en el trabajo ha disminuido de manera general en los últimos cuatro años, tanto en términos absolutos como relativos (cuadro 1.1 y gráfico 1.1). El número de niños dedicados al trabajo infantil en ese grupo de edad disminuyó un 10 por ciento, y el número de niños que realizan trabajos peligrosos descendió un 31 por ciento en cuatro años. Esta tendencia a la baja es conforme a las estimaciones anteriores y confirma que el trabajo infantil disminuye con más rapidez en sus peores formas y entre los más vulnerables.

**25.** En segundo lugar, las prometedoras tendencias registradas para el grupo de edades más jóvenes parecen haberse invertido en el caso de los menores con edades comprendidas entre los 15 y los 17 años. Los resultados indican que el trabajo infantil en ese grupo de edad ha crecido de 52 a 62 millones (cuadro 1.1), lo que equivale a un incremento del 20 por ciento entre 2004 y 2008 (gráfico 1.1).

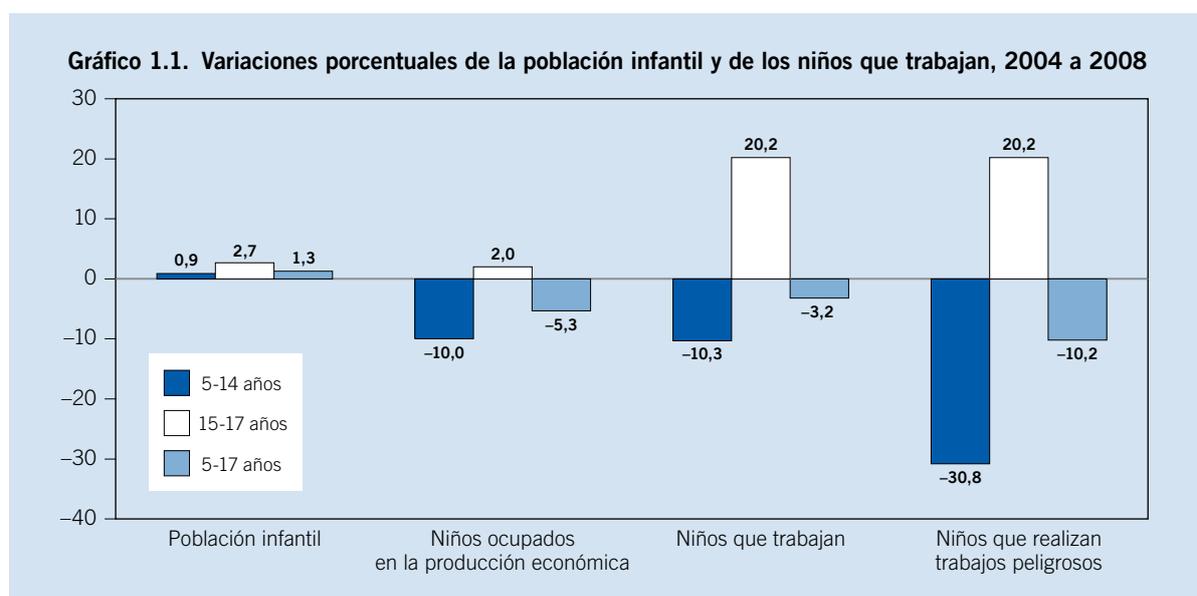
#### *Trabajo infantil por grupo de edad*

**26.** Los datos indican que el número relativo de niños que trabajan o de niños que realizan trabajos

**Cuadro 1.1. Estimaciones mundiales del número de niños ocupados en la producción económica, niños que trabajan y niños que realizan trabajos peligrosos, 2000, 2004 y 2008**

Grupo de edad (años)	Población infantil			Niños ocupados en la producción económica			Niños que trabajan			Niños que realizan trabajos peligrosos		
	2000	2004	2008	2000	2004*	2008	2000	2004*	2008	2000	2004*	2008
5 a 17	1.531.400	1.566.300	1.586.288	351.900	322.729	305.669	245.500	222.294	215.269	170.500	128.381	115.314
Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	100,0	23,0	20,6	19,3	16,0	14,2	13,6	11,1	8,2	7,3
Variación porcentual (2000-2004)	-	<b>2,3</b>	-	-	<b>-8,3</b>	-	-	<b>-9,5</b>	-	-	<b>-24,7</b>	-
Variación porcentual (2004-2008)	-	-	<b>1,3</b>	-	-	<b>-5,3</b>	-	-	<b>-3,2</b>	-	-	<b>-10,2</b>
5 a 14	1.199.400	1.206.500	1.216.854	211.000	196.047	176.452	186.300	170.383	152.850	111.300	76.470	52.895
Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	100,0	17,6	16,2	14,5	15,5	14,1	12,6	9,3	6,3	4,3
Variación porcentual (2000-2004)	-	<b>0,6</b>	-	-	<b>-7,1</b>	-	-	<b>-8,5</b>	-	-	<b>-31,3</b>	-
Variación porcentual (2004-2008)	-	-	<b>0,9</b>	-	<b>-10,0</b>	-	-	<b>-10,3</b>	-	-	<b>-30,8</b>	-
15 a 17	332.000	359.800	369.433	140.900	126.682	129.217	59.200	51.911	62.419	59.200	51.911	62.419
Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	100,0	42,4	35,2	35,0	17,8	14,4	16,9	17,8	14,4	16,9
Variación porcentual (2000-2004)	-	<b>8,4</b>	-	-	<b>-10,1</b>	-	-	<b>-12,3</b>	-	-	<b>-12,3</b>	-
Variación porcentual (2004-2008)	-	-	<b>2,7</b>	-	-	<b>2,0</b>	-	-	<b>20,2</b>	-	-	<b>20,2</b>

\* Los datos correspondientes a América Latina y el Caribe para el año de referencia 2004 se han ajustado retrospectivamente porque los datos más recientes disponibles sobre esa región ponen de manifiesto que se sobrestimó el descenso en el número de niños ocupados en la producción económica. Esta revisión de las estimaciones para 2004 relativas a los niños ocupados en la producción económica en América Latina y el Caribe afecta ligeramente a la estimación mundial correspondiente, así como a las estimaciones mundiales de las variables conexas. Por consiguiente, todas las estimaciones de 2004 se han ajustado retrospectivamente. En otra publicación técnica se suministran más detalles en cuanto a la metodología.



**Cuadro 1.2. Estimaciones mundiales de los niños ocupados en la producción económica, niños que trabajan y niños que realizan trabajos peligrosos en 2008**

	Total de niños (miles)	Niños ocupados		Niños que trabajan		Niños que realizan trabajos peligrosos	
		(miles)	(porcentaje)	(miles)	(porcentaje)	(miles)	(porcentaje)
<b>Mundo</b>	<b>1.586.288</b>	<b>305.669</b>	<b>19,3</b>	<b>215.269</b>	<b>13,6</b>	<b>115.314</b>	<b>7,3</b>
Niños	819.891	175.177	21,4	127.761	15,6	74.019	9,0
Niñas	766.397	129.892	16,9	87.508	11,4	41.296	5,4
5 a 11 años	852.488	91.024	10,7	91.024	10,7	25.949	3,0
12 a 14 años	364.366	85.428	23,4	61.826	17,0	26.946	7,4
5 a 14 años	1.216.854	176.452	14,5	152.850	12,6	52.895	4,3
15 a 17 años	369.433	129.217	35,0	62.419	16,9	62.419	16,9

peligrosos aumenta con la edad (cuadro 1.2). En ambos casos las tendencias son muy similares, si bien en el caso de los niños que trabajan se perciben escasas diferencias entre los dos grupos de más edad (12-14 años y 15-17 años): el 17 por ciento de los niños de 12 años o más realiza trabajo infantil, frente al 11 por ciento de los niños menores de 12 años.

#### *Trabajo infantil por sexo*

**27.** Según lo observado, la mayor disminución en el trabajo infantil corresponde al número de niñas (cuadro 1.3). En 2008 se contabilizó un 15 por ciento menos (15 millones) de niñas trabajadoras. El número de niñas que realiza trabajos peligrosos ha

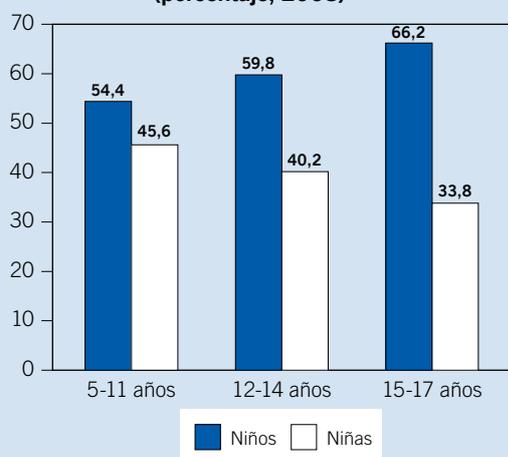
disminuido en general un 24 por ciento. Entre los varones, sin embargo, se ha registrado un incremento del trabajo, tanto en cuanto a la incidencia como en términos absolutos. En 2008, los niños que trabajan aumentaron un 7 por ciento con respecto a 2004 (8 millones más). Sin embargo, la incidencia del trabajo peligroso entre los varones se mantuvo relativamente estable (74 millones en total).

**28.** Por lo general, el trabajo infantil afecta más a los niños que a las niñas, con una diferencia de 40 millones (128 millones de niños frente a 88 millones de niñas). La diferencia se acentúa con la edad y con el peligro al que están expuestos en el lugar de trabajo (gráficos 1.2a y 1.2b). Por ejemplo, entre los menores que realizan trabajos peligrosos en el grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 17 años, el número de niños duplica el número de niñas.

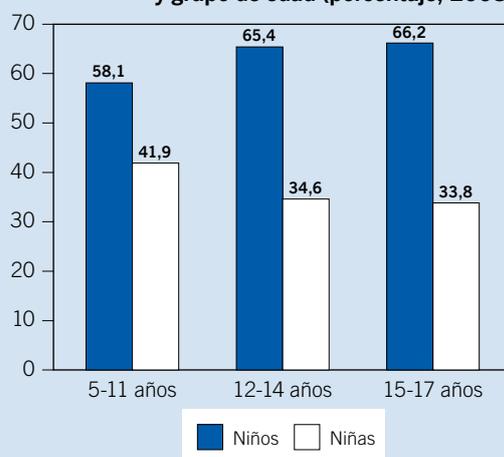
**Cuadro 1.3. Tendencias mundiales de los niños ocupados en la producción económica, niños que trabajan y niños que realizan trabajos peligrosos por sexo, 2004-2008 (grupo de 5 a 17 años)**

		Población infantil		Niños ocupados en la producción económica		Niños que trabajan		Niños que realizan trabajos peligrosos	
		2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Mundo	Número (miles)	1.566.300	1.586.288	322.729	305.669	222.294	215.269	128.381	115.314
	Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	20,6	19,3	14,2	13,6	8,2	7,3
	Variación porcentual (2004-2008)	-	1,3	-	-5,3	-	-3,2	-	-10,2
Niños	Número (miles)	804.000	819.891	171.150	175.777	119.575	127.761	74.414	74.019
	Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	21,3	21,4	14,9	15,6	9,3	9,0
	Variación porcentual (2004-2008)		2,0		2,7		6,8		-0,5
Niñas	Número (miles)	762.300	766.397	151.579	129.892	102.720	87.508	53.966	41.296
	Incidencia (porcentaje del grupo de edad)	100,0	100,0	19,9	16,9	13,5	11,4	7,1	5,4
	Variación porcentual (2004-2008)	-	0,5	-	-14,3	-	-14,8	-	-23,5

**Gráfico 1.2a. Distribución del trabajo infantil por sexo y grupo de edad (porcentaje, 2008)**



**Gráfico 1.2b. Niños que realizan trabajos peligrosos, distribución por sexo y grupo de edad (porcentaje, 2008)**



**Cuadro 1.4. Estimaciones regionales del trabajo infantil en 2008 (grupo de edad de 5 a 17 años)**

	Total de niños (miles)	Niños ocupados		Niños trabajadores		Niños que realizan trabajos peligrosos	
		(miles)	(porcentaje)	(miles)	(porcentaje)	(miles)	(porcentaje)
<b>Mundo</b>	<b>1.586.288</b>	<b>305.669</b>	<b>19,3</b>	<b>215.269</b>	<b>13,6</b>	<b>115.314</b>	<b>7,3</b>
Asia y el Pacífico	853.895	174.460	20,4	113.607	13,3	48.164	5,6
América Latina y el Caribe	141.043	18.851	13,4	14.125	10,0	9.436	6,7
África Subsahariana	257.108	84.229	32,8	65.064	25,3	38.736	15,1
Otras regiones	334.242	28.129	8,4	22.473	6,7	18.978	5,7

### Estimaciones regionales

**29.** Por primera vez, los datos disponibles permiten efectuar una comparación interregional del trabajo infantil, a diferencia de las anteriores estimaciones regionales, que sólo podían establecerse para los niños ocupados en la producción económica con edades comprendidas entre los 5 y los 14 años.

**30.** En el cuadro 1.4 pone de manifiesto que el mayor número de niños que trabajan se concentra en la región de Asia y el Pacífico (113,6 millones), seguida del África Subsahariana (65,1 millones) y de América Latina y el Caribe (14,1 millones). En cuanto a la incidencia relativa, el África Subsahariana presenta el panorama más alarmante. En esa región trabaja uno de cada cuatro menores, frente a aproximadamente uno de cada ocho en Asia y el Pacífico (13,3 por ciento) y uno de cada diez en América Latina y el Caribe.

**31.** La tendencia varía ligeramente en lo que atañe a los niveles de incidencia del trabajo peligroso, que constituye una variable representativa de las peores formas de trabajo infantil. Mientras que el 15 por ciento de todos los niños del África Subsahariana realiza alguna forma de trabajo peligroso, sólo el 5,6 y el 6,7 por ciento están expuestos a trabajos peligrosos en Asia y el Pacífico y en América Latina y el Caribe, respectivamente. En esta última región menos de 10 millones de niños desempeñan actualmente trabajos peligrosos.

### Tendencias regionales

**32.** Con fines comparativos, las tendencias regionales se limitan a los niños ocupados en la producción económica pertenecientes al grupo de edades comprendidas entre los 5 y los 14 años, habida cuenta de que en las anteriores estimaciones regionales no se tenía en cuenta el trabajo infantil o el trabajo peligroso para los menores de 15 a 17 años.

**33.** Los datos que figuran en el cuadro 1.5 y el gráfico 1.3 revelan que entre 2004 y 2008 todas las regiones experimentaron un descenso en el número de niños ocupados, tanto en términos absolutos como relativos, exceptuando el África Subsahariana, donde el número de niños ocupados en la producción económica aumentó bruscamente de 49,3 millones en 2004 a 58,2 millones en 2008 (lo que equivale a un incremento de la tasa de actividad del 26,4 al 28,4 por ciento).

### Trabajo infantil por sector económico

**34.** Se dispone de datos sobre trabajo infantil para tres grandes grupos de actividad económica: agricultura, industria y servicios. La mayor parte de los niños y niñas trabajadores con edades comprendidas entre los 5 y los 17 años se halla en el sector agrícola (60 por ciento), frente al 26 por ciento en los servicios y el 7 por ciento en la industria (gráfico 1.4).

**35.** Mientras que los niños varones tienen más probabilidades de desempeñar actividades en la agricultura y en la industria, las niñas los superan en el sector de los servicios (gráfico 1.5).

### Trabajo infantil por situación en el empleo

**36.** Se dispone de datos en relación con el tipo de empleo, ya se trate de empleo asalariado, de empleo independiente o de trabajadores familiares no remunerados<sup>1</sup>.

**37.** Dos tercios de los menores que trabajan con edades comprendidas entre los 5 y los 17 años son trabajadores familiares no remunerados (64 por ciento de los niños frente a 73 por ciento de las niñas). El empleo asalariado y el empleo independiente representan respectivamente el 21 y el 5 por ciento del total del trabajo infantil en ese grupo de edades (gráficos 1.6 y 1.7).

### Metodología y datos básicos

**38.** Las estimaciones mundiales de la OIT relativas al trabajo infantil para 2010 se basaron en 60 conjuntos de datos nacionales. Los datos proceden de encuestas nacionales en los hogares llevadas a cabo entre 2004 y 2008 en 50 países de las principales regiones del mundo. Algunos países proporcionaron conjuntos de datos múltiples correspondientes a distintos años.

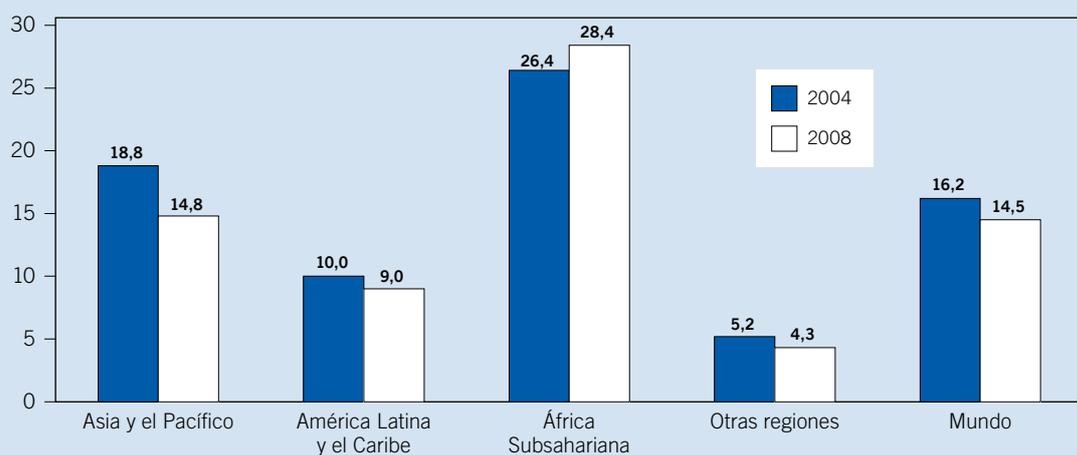
**39.** Los conjuntos de datos utilizados en las estimaciones se remiten a encuestas especializadas en trabajo infantil (OIT/SIMPOC), encuestas nacionales sobre la fuerza laboral u otras encuestas nacionales en los hogares como las encuestas agrupadas de indicadores múltiples (MICS) efectuadas por el UNICEF o los estudios sobre la medición de niveles de vida (LSMS) del Banco Mundial.

1. Basado en la Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1993). El empleo asalariado se compone de empleados, el empleo independiente se compone de empleadores, trabajadores por cuenta propia y miembros de cooperativas de productores, y los trabajadores familiares no remunerados incluyen a todos los trabajadores familiares auxiliares.

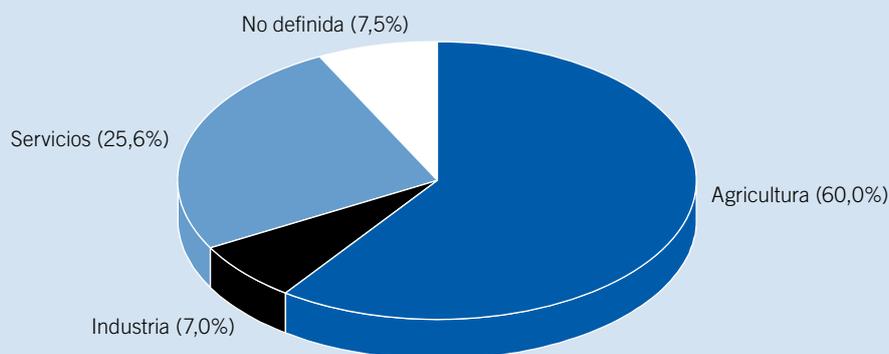
**Cuadro 1.5. Tendencias mundiales de la actividad económica de los niños por región, 2004 y 2008 (grupo de edad de 5 a 14 años)**

	Población infantil (miles)		Niños ocupados en la producción económica (miles)		Tasa de actividad (porcentaje)	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Asia y el Pacífico	650.000	651.815	122.300	96.397	18,8	14,8
América Latina y el Caribe	111.000	110.566	11.047	10.002	10,0	9,0
África Subsahariana	186.800	205.319	49.300	58.212	26,4	28,4
Otras regiones	258.800	249.154	13.400	10.700	5,2	4,3
<b>Mundo</b>	<b>1.206.500</b>	<b>1.216.854</b>	<b>196.047</b>	<b>176.452</b>	<b>16,2</b>	<b>14,5</b>

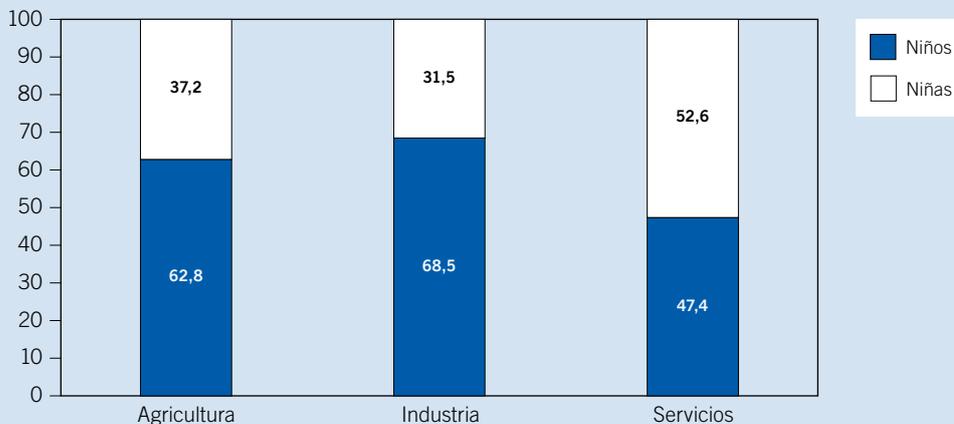
**Gráfico 1.3. Tasa de ocupación de los niños por región, 2004 y 2008 (grupo de edad de 5 a 14 años, porcentaje)**



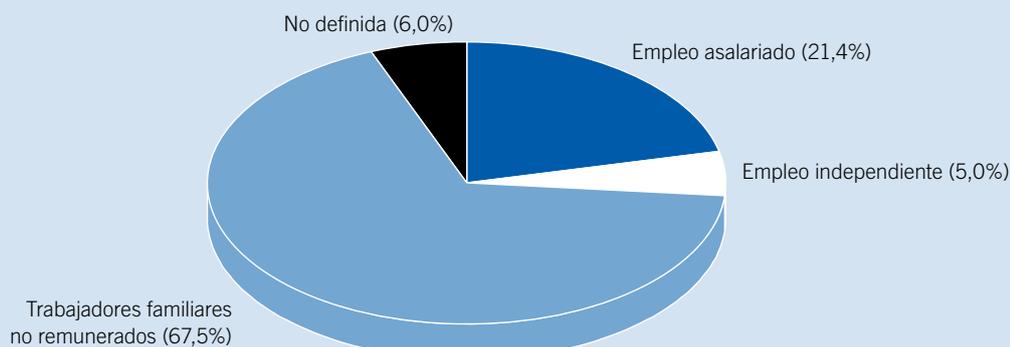
**Gráfico 1.4. Trabajo infantil, distribución por sectores económicos (grupo de edad de 5 a 17 años, porcentaje)**



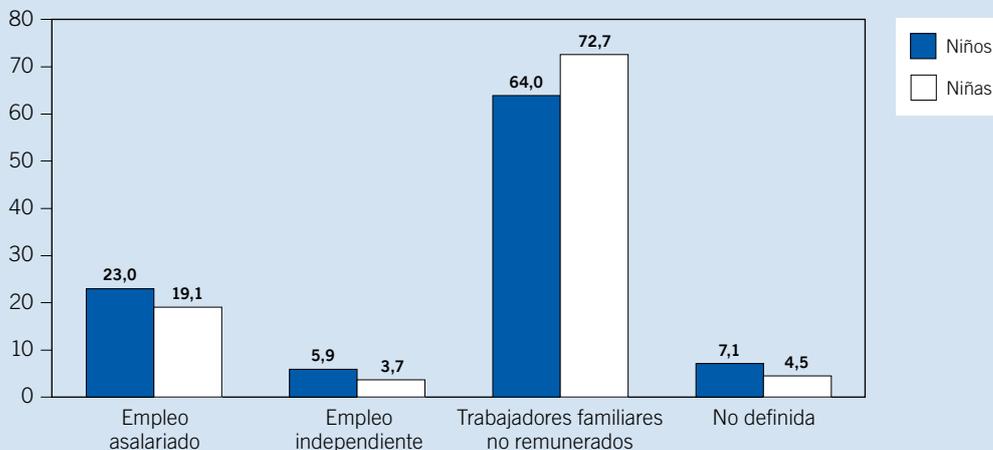
**Gráfico 1.5. Trabajo infantil, distribución por sector económico y por sexo (grupo de edad de 5 a 17 años, porcentaje)**



**Gráfico 1.6. Trabajo infantil, distribución por situación en el empleo (grupo de edad de 5 a 17 años, porcentaje)**



**Gráfico 1.7. Trabajo infantil, situación en el empleo por sexo (grupo de edad de 5 a 17 años, porcentaje)**



**40.** Para obtener las estimaciones mundiales, se crearon dos muestras de países basadas en los 60 conjuntos de datos. La primera se denomina *muestra completa* y la segunda *muestra comparada*. La muestra completa contiene los conjuntos de datos más recientes de los 50 países, esto es, los conjuntos de datos más próximos a 2008. Se utilizó para elaborar una estimación directa del trabajo infantil en el mundo para el año 2008. La muestra comparada, compuesta por los 27 países con respecto a los cuales también se disponía de conjuntos de datos que se utilizaron en las estimaciones mundiales de 2006, contribuyó a controlar la variabilidad y a mejorar la precisión de las estimaciones.

**41.** Habida cuenta de que las encuestas nacionales de hogares sobre trabajo infantil suelen variar en función de i) los grupos de edad cubiertos, ii) los tipos de preguntas formuladas, iii) las categorías de respuestas incluidas en los cuestionarios y iv) el alcance de los valores que se desconoce, debe llevarse a cabo una labor de armonización de los datos antes de proceder a realizar las estimaciones.

**42.** Por consiguiente, se aplicó un enfoque de «estimación compuesta» para poder obtener los resultados presentados anteriormente<sup>2</sup>. El enfoque permite comparaciones completas con el utilizado en 2006, que consistía en tres pasos fundamentales: i) una estimación basada en la muestra completa o «estimación directa», ii) una estimación basada en la muestra comparada o «estimación indirecta», y iii) una «estimación compuesta» basada tanto en la muestra completa como en la muestra comparada. Esta última permite aprovechar al máximo las ventajas y reducir al mínimo las deficiencias derivadas de las estimaciones directa e indirecta.

## Normas relativas al trabajo infantil y su ratificación

### Contexto histórico

**43.** La erradicación del trabajo infantil sólo fue reconocida como un tema de los derechos humanos en el trabajo – de la misma importancia que la libertad sindical y de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso y la no discriminación en el empleo y la ocupación – en fechas

muy recientes. La Constitución de 1919 ya concedía carácter prioritario al trabajo infantil, pero lo abordaba desde el punto de vista técnico, en relación con el establecimiento de una edad mínima para el empleo. Desde la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, esto dio lugar a una serie de convenios sectoriales, que culminaron en 1973 con el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138). Si bien ese Convenio otorgaba cierto grado de flexibilidad en función de los distintos niveles de desarrollo, acabó considerándose como un instrumento complejo y difícil de ratificar. Cuando el trabajo infantil se incorporó a la lista de normas fundamentales del trabajo con ocasión de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, ese Convenio constituía el único punto de referencia válido. Aunque en aquella época no se reconoció como un convenio prioritario a efectos de la presentación de memorias y ya había sido ratificado aproximadamente por 50 países, se incluyó en la campaña de la OIT en favor de la ratificación de los convenios fundamentales.

**44.** El debate sobre las normas fundamentales del trabajo que tuvo lugar a principios de los años noventa puso de manifiesto la necesidad de dotarse de una norma específica relativa a lo que entonces se daba en llamar situaciones de explotación o formas intolerables del trabajo infantil<sup>3</sup>. Esto planteó la cuestión de si era necesaria una nueva norma para revisar o completar el Convenio núm. 138. Si bien en 1994 la Conferencia no llegó a un acuerdo en cuanto a la postura relativa al trabajo infantil (véase el informe de la Comisión de Resoluciones de la Conferencia de 1994), en 1996 se aprobó una resolución que, entre otras cosas, instaba a los gobiernos a lo siguiente:

elaboren políticas oficiales y fijen prioridades con el fin de proceder inmediatamente a poner fin a los aspectos más intolerables del trabajo infantil, a saber, el empleo de niños en condiciones similares a la esclavitud y de servidumbre y en trabajos peligrosos y arriesgados, la explotación de niños de muy corta edad y la explotación sexual comercial de los niños<sup>4</sup>.

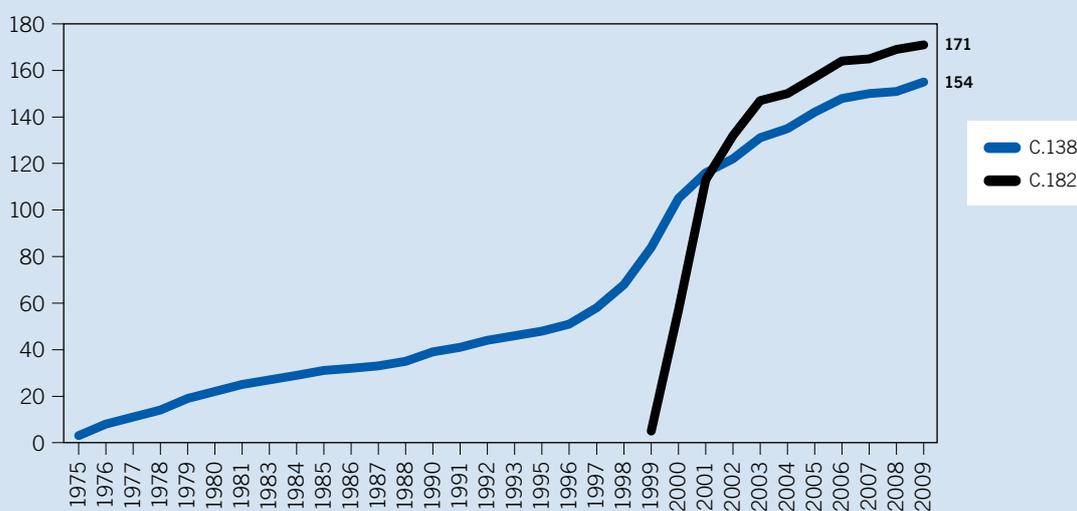
**45.** La utilidad de esa resolución quedó patente cuando el consenso en favor de la adopción de una nueva norma condujo en 1999 a la aprobación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182). El Convenio se elaboró con las debidas

2. En otra publicación técnica se explicarán de forma pormenorizada la metodología y los datos básicos de las estimaciones, y se presentarán los resultados con más detalle.

3. Véase, por ejemplo, el debate sobre el trabajo infantil que se celebró en la 81.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1994.

4. Resolución sobre la eliminación del trabajo infantil, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 83.ª reunión, celebrada el 18 de junio de 1996.

**Gráfico 1.8. Número de ratificaciones de los Convenios núms. 138 y 182, por año**



cauteladas para que sus objetivos – esto es, las medidas urgentes – fueran realistas y alcanzables a través de la cooperación tripartita con independencia del nivel de desarrollo y fortaleza económicos. En el preámbulo del Convenio núm. 182 está explícito el respeto a los objetivos fijados en el Convenio sobre la edad mínima (núm. 138). En la práctica, ambos convenios constituyen el marco para las intervenciones y las actividades de promoción de la OIT, en particular a través del IPEC.

**46.** Las ratificaciones del Convenio núm. 138 aumentaron poco después de que se iniciara la campaña de la Cumbre de Copenhague (gráfico 1.8). Esto es la prueba de que se puede desmitificar un instrumento, por complejo que sea, si se define y explica con más precisión. En 1996 se contabilizaron 50 ratificaciones, y en 1999 eran ya 115. Actualmente, el Convenio ha sido ratificado por 154 países, una cifra ligeramente superior a la del Convenio sobre la libertad sindical (núm. 87), que cuenta con 150 ratificaciones.

**47.** La ratificación del Convenio núm. 182 ha sido la más rápida de la historia de la OIT. Bastaron dos años para alcanzar las 100 ratificaciones, y tres más para lograr que más de 150 países lo ratificaran. Actualmente, 171 de los 183 Estados Miembros de la OIT han ratificado este instrumento, 15 más que en la fecha de publicación del anterior Informe global sobre trabajo infantil.

### Desafíos pendientes

**48.** La ratificación universal del Convenio núm. 182 es posible. No cabe duda de que varios nuevos Estados Miembros lo ratificarán en un futuro próximo, mientras que en otros será necesario que se consolide la situación política interna para que la ratificación sea posible. Habida cuenta del compromiso de la India con los objetivos del Convenio, el diálogo y los futuros avances también podrían propiciar una ratificación formal.

**49.** En lo que atañe al Convenio núm. 138, que ha sido ratificado por más del 80 por ciento de los Estados Miembros, se espera fervientemente que los principales países de la OCDE, Australia, Canadá, México, Nueva Zelandia y Estados Unidos, hallen el modo de armonizar su legislación y su práctica con las del resto del mundo.

**50.** La ratificación de los convenios fundamentales de la OIT pondría fin a una situación en la que un tercio de los niños del mundo viven aún en países que no se han comprometido plenamente a abolir el trabajo infantil.

### De las palabras a los hechos

**51.** Ratificar un convenio es un paso importante, pero traducir ese compromiso en acciones es un reto aún mayor. Una vez alcanzado un alto nivel de ratificación, es inevitable que la atención se dirija ahora a la ejecución. La aplicación de los convenios está sujeta al

**Gráfico 1.9. Número de acciones notificadas en virtud de los Convenios núms. 138 y 182, por tipo (1999 a 2005 y 2006 a 2009)**



mecanismo de control de la OIT, esto es, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, en cuyo seno se debate con frecuencia la cuestión relativa al trabajo infantil con miras a impulsar los progresos en los países interesados. El sistema de control de la OIT y el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas – que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño – se complementan, por ejemplo, a través de la mutua referencia a la información recibida en el marco de sus respectivos sistemas de presentación de informes, así como de los comentarios formulados. Al examinar los informes nacionales periódicos, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas insta a los Estados Miembros a que ratifiquen los Convenios núms. 138 y 182, si no lo han hecho ya. En el documento final del Período Extraordinario de Sesiones de

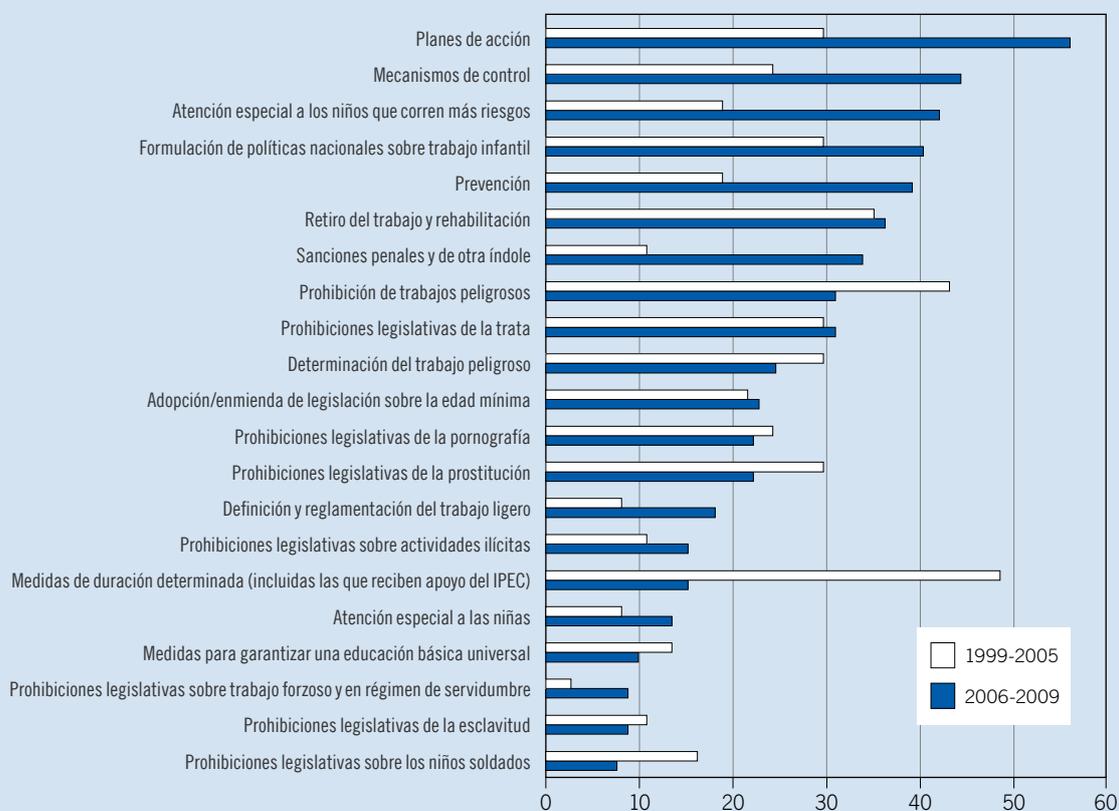
la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia celebrado en 2002<sup>5</sup> también se instaba a los países a que ratificaran ambos convenios de la OIT, lo que viene a confirmar su pertenencia a la arquitectura internacional para la promoción de los derechos del niño.

*Impacto de la ratificación de los convenios sobre el trabajo infantil en la acción nacional*

**52.** En el Informe global anterior se evaluó en qué medida el compromiso contraído por los países a través de la ratificación se traducía en acciones concretas. Del mismo modo, la presente evaluación se basa en el examen de las memorias que los Estados Miembros han presentado a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

5. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas S-27/2: Un mundo apropiado para los niños (Nueva York, 10 de mayo de 2002).

**Gráfico 1.10. Número relativo de Estados Miembros que han tomado medidas en diversas áreas\***



\* Algunas de estas acciones, como la determinación del trabajo peligroso, pueden haberse producido ya en el período 1999-2005, lo que en parte puede explicar que la cifra sea inferior en el período 2006-2009.

de la OIT. Desde 1999, la OIT ha recibido más de 250 primeras memorias y numerosas memorias periódicas posteriores relativas a la aplicación de ambos convenios, la mayoría de las cuales han sido examinadas por la Comisión. El Informe global de 2006 abarcaba el período comprendido entre 1999 y 2005. El presente informe ofrece la misma evaluación para el período 2006-2009.

**53.** Sin embargo, cabe destacar que la evaluación no plasma de manera suficiente todas las medidas adoptadas por los países, ya que con frecuencia no informan sobre todas las acciones relacionadas con el ámbito educativo, por ejemplo, o sobre las medidas de lucha contra la pobreza. Por lo tanto, esto significa que esas acciones se han reflejado de otra manera. Además, no se incluyen todas las contribuciones realizadas por los interlocutores sociales y otros actores de la sociedad civil que puedan no haber sido incluidas en las memorias de los gobiernos. Las memorias tienden a centrarse en las actividades del gobierno y no suelen profundizar en las

consultas tripartitas necesarias para elaborar las políticas públicas.

**54.** Con estas excepciones, el panorama general que se presenta en los gráficos 1.9 y 1.10 refleja una intensificación de las acciones de los Estados Miembros, que sólo en parte puede deberse al incremento del número de países que presentan memorias. Además de mostrarse muy activos en la formulación de políticas nacionales, muchos países han aprobado planes de acción destinados a una o más categorías del trabajo infantil, lo que resulta alentador. Igualmente, muchos países han establecido o designado mecanismos de control. También se ha producido un aumento de la actividad en lo relativo a la prevención de las peores formas de trabajo infantil. La acción legislativa contra la trata ha aumentado de forma significativa, y se ha registrado un alto nivel de actividad en lo que atañe a la aprobación de leyes contra los trabajos peligrosos.

**55.** Ahora bien, muy pocos países han adoptado prohibiciones legislativas efectivas contra el trabajo

forzoso, el trabajo en régimen de servidumbre, la esclavitud o la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular el tráfico de estupefacientes. Preocupa el hecho de que en muchos marcos de políticas y planes de acción las niñas aún no sean consideradas como un grupo especialmente vulnerable. Siguen siendo muy escasos los países que establecen objetivos de duración determinada (a través de diversas medidas políticas) contra una o más de las peores formas de trabajo infantil, y ello constituye un motivo de preocupación en vista de los requisitos establecidos en el Convenio núm. 182 y la meta de 2016.

**56.** A lo largo de los años, la OIT ha recopilado un amplio acervo informativo sobre legislación y prácticas nacionales en los países que han ratificado los convenios. Ese recurso informativo único se refundió en 2007 con la publicación de *Trabajo infantil: Respuestas políticas y legislativas modernas al trabajo infantil*<sup>6</sup>. En esta guía técnica se proporcionan ejemplos de las respuestas de los países al trabajo infantil, a sus peores formas y a la no escolarización, así como respuestas en materia de aplicación de la ley. La guía se ha convertido en un recurso fundamental para las actividades de formación y cooperación técnica.

6. IPEC (Ginebra, OIT, 2007).







## Parte II

# Logros importantes de cara a 2016

**57.** Esta sección del informe señala los avances realizados en la aplicación del Plan de Acción Mundial de 2006, en el que se fijaron los primeros objetivos mundiales de duración determinada a fin de lograr la erradicación del trabajo infantil. Conforme a dichos objetivos, los mandantes de la OIT contrajeron importantes obligaciones y compromisos. Aunque cuatro años es, en muchos aspectos, muy poco tiempo para que se produzcan cambios fundamentales, es esencial medir los avances y, en particular, saber si los países están haciendo lo necesario para alcanzar la meta de 2016, esto es, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

### IPEC: veinte años de evolución

**58.** El IPEC fue creado para mejorar la respuesta de la OIT al objetivo que la Organización lleva persiguiendo hace ya tiempo: la abolición efectiva del trabajo infantil. En septiembre de 1990, el Gobierno de Alemania anunció una contribución anual especial durante un período de cinco años, lo que dos años más tarde condujo a la creación del IPEC. Desde entonces, el IPEC se ha convertido en el mayor programa especializado en trabajo infantil del mundo, así como en el principal programa de cooperación técnica de la OIT, con una inversión superior a los 60 millones de dólares de los Estados Unidos en 2008. Ese mismo año, el IPEC operaba en 88 países pertenecientes a todas las regiones del mundo. En 1992 el único gobierno donante prestaba apoyo a seis países, pero en 2008 el IPEC había atraído a 23 donantes más<sup>1</sup>. Durante el bienio 2006-2007, las

actividades del IPEC beneficiaron de forma directa a casi medio millón de niños, y de forma indirecta a más de 33 millones<sup>2</sup>.

**59.** Aunque desde su creación experimentó una rápida expansión en cuanto a su tamaño, alcance y formas de intervención, la misión del IPEC sigue consistiendo en apoyar los esfuerzos por erradicar el trabajo infantil y sus peores formas con carácter urgente. El IPEC necesita ser dinámico y capaz de adaptarse para dar respuesta a las necesidades y demandas de los mandantes de la OIT. El Programa también ha recibido el mandato de apoyar a los países en relación con el cumplimiento de la meta de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016. Además, el objetivo intermedio consistente en garantizar que los países instauren medidas de duración determinada para contribuir a lograr la meta de 2016 exige que el IPEC disponga de la capacidad necesaria para proporcionar formación y asesoramiento en materia de políticas, así como que los Estados desarrollen la capacidad de prestar los servicios necesarios a la infancia.

**60.** Para estar a la altura de esos desafíos, el IPEC estableció en 2008 su visión para los próximos cinco años<sup>3</sup>. El Programa prevé lo siguiente:

- consolidar su condición de principal centro de conocimientos y competencia técnica sobre la acción contra el trabajo infantil, al que puedan recurrir gobiernos, empleadores y trabajadores, actores internacionales y otros interesados cuando necesiten asesoramiento en materia de política general y fortalecimiento de capacidades;
- mantener y fortalecer aún más su capacidad de investigación y recopilación de datos, esferas que

1. IPEC: *La acción contra el trabajo infantil: Hechos sobresalientes del IPEC 2008* (Ginebra, OIT, 2009), págs. 37-39.

2. IPEC: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2006 2007: Avances y prioridades futuras* (Ginebra, OIT, 2008), pág. 69.

3. *Ibid.*, págs. 19-20.

forman la base de las intervenciones específicas y el asesoramiento en materia de política general;

- seguir siendo el principal organismo de cooperación técnica para la acción contra el trabajo infantil;
- facilitar la cooperación técnica entre países de la misma región y de distintos continentes;
- fortalecer el movimiento mundial contra el trabajo infantil y darle un nuevo impulso, además de asumir el papel de liderazgo de la OIT dentro de este movimiento, y
- seguir integrando las actividades del IPEC en los programas de la OIT, principalmente en los Programas de Trabajo Decente por País.

### El Plan de Acción Mundial de 2006

**61.** El Plan de Acción Mundial de 2006 instaba a los Estados Miembros de la OIT a que siguieran procurando lograr el objetivo de la abolición efectiva del trabajo infantil comprometiéndose a eliminar todas las peores formas de trabajo infantil para 2016. A tales efectos y de conformidad con el Convenio núm. 182, todos los Estados Miembros deberían concebir y poner en práctica medidas apropiadas de duración determinada para finales de 2008. Con este fin, el IPEC ha fomentado la elaboración de planes de acción nacionales y otras estrategias y políticas sobre trabajo infantil.

**62.** Con miras a la consecución de estas metas, la OIT intensificaría sus esfuerzos para desarrollar enfoques coherentes y globales para abolir el trabajo infantil en todo el mundo, a través de una estrategia que se sustenta en tres pilares:

- apoyar las respuestas nacionales al problema del trabajo infantil, en particular mediante una incorporación más eficaz de las cuestiones relativas al trabajo infantil en los marcos nacionales de desarrollo y de políticas;
- profundizar y fortalecer el movimiento mundial, y
- promover una mayor integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en las prioridades generales de la OIT.

**63.** Para llevar adelante ese Plan de Acción Mundial, se destacó la importancia de tener presentes dos factores importantes. El primero de ellos era que los tres pilares tenían que estar respaldados por sólidas investigaciones, en particular respecto de la relación entre el trabajo infantil y otros aspectos relevantes

del proceso de desarrollo. En este sentido, la OIT se comprometió a convertirse en *el* centro de excelencia en materia de conocimientos sobre el trabajo infantil. El segundo factor se refería a la necesidad de hacer especial hincapié en África y destinar una mayor proporción de los esfuerzos a este continente, ya que era la región donde se habían hecho menos progresos.

### Acción de la OIT

**64.** El Plan de Acción Mundial de 2006 es un plan decenal que establece el modo en que los Estados Miembros pueden alcanzar la meta de 2016 con el apoyo de la OIT. Por consiguiente, no resultaría adecuado aplicar un enfoque sistemático de verificación de cada título y cada subtítulo de un plan tan pormenorizado. En su lugar, se debería hacer un balance para determinar en qué medida la OIT ha conseguido trabajar «de manera más centrada y estratégica» en el marco de «una alianza mundial revitalizada en apoyo de la acción nacional»<sup>4</sup>. A lo largo de esos cuatro años, ese amplio objetivo se percibía como el principal desafío.

**65.** En torno a los tres pilares del Plan de Acción Mundial, en esta sección del informe se identifican los principales logros alcanzados desde 2006.

### Apoyar los esfuerzos nacionales

**66.** La OIT ha prestado apoyo de diversa índole a la lucha de los países contra el trabajo infantil. Entre las acciones específicas que se ponían de relieve en el Plan de Acción Mundial de 2006 figuraban:

- una incorporación más eficaz de las cuestiones relativas al trabajo infantil en los marcos nacionales de desarrollo y de políticas;
- el desarrollo de conocimientos, herramientas y capacidades, y
- la movilización de recursos.

### Programas de duración determinada

**67.** El compromiso de los gobiernos es la piedra angular para la erradicación del trabajo infantil. El enfoque de los programas de duración determinada (PDD), fundado en el Convenio núm. 182, fue concebido para ayudar a los gobiernos a instaurar un

4. OIT: *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión (Ginebra, 2006), pág. 101.

marco para coordinar sus esfuerzos. Los programas de duración determinada son un conjunto de políticas y programas integrados y coordinados que tienen por objeto evitar y eliminar las peores formas de trabajo infantil en el país en un período determinado. Por su naturaleza, esos programas son responsabilidad del país, y el IPEC y los demás socios de desarrollo desempeñan una función de apoyo. Los programas de duración determinada hacen hincapié en la necesidad de abordar las causas originales del trabajo infantil, y de asociar las acciones contra el trabajo infantil a los esfuerzos de desarrollo de los países, en particular en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la educación gratuita, obligatoria y universal. En 2008, 21 países se beneficiaron de proyectos del IPEC para apoyar los PDD, de conformidad con el artículo 7 del Convenio. Se trata de una cifra ligeramente inferior a la de 2007 (23 países) y algo superior a la de 2005 (19 países). Los PDD también constituyen un vehículo fundamental para integrar el trabajo infantil en las políticas educativas y de lucha contra la pobreza, y se traducen cada vez más en planes de acción nacionales. En el transcurso de 2009, el IPEC elaboró unas directrices para los planes de acción nacionales sobre trabajo infantil (documentos de política de los gobiernos), así como para la integración sistemática del trabajo infantil en los esfuerzos de desarrollo de los países. Dichas directrices se validaron mediante la celebración de talleres regionales que contaron con la plena participación de los interlocutores sociales.

#### *Opciones políticas decisivas para erradicar el trabajo infantil*

**68.** Los países no están condenados al trabajo infantil. Los gobiernos disponen de opciones en lo relativo a las decisiones políticas y a la inversión presupuestaria. Por consiguiente, el compromiso político es crucial en la lucha contra el trabajo infantil. Es una de las lecciones que nos ha enseñado la historia y que sigue vigente hoy.

**69.** A continuación figuran diversos casos nacionales seleccionados para ilustrar esta cuestión. Si bien no se trata de una lista exhaustiva, los países enumerados a continuación ofrecen ejemplos positivos del apoyo prestado por la cooperación técnica de la OIT al compromiso del país de eliminar el trabajo infantil a través de su incorporación sistemática a las principales políticas, así como a nivel estratégico.

#### *Apoyo a los esfuerzos nacionales en el Brasil*

**70.** El trabajo infantil siguió siendo una característica importante del mercado de trabajo del país, y de hecho pareció cobrar intensidad en los años ochenta. Este fenómeno estuvo relacionado en parte con altas tasas de crecimiento de la población, lo cual significó que el grupo de edades comprendidas entre los 5 y los 17 años representaba el 29 por ciento de la población en 1992. Además, el sistema educativo se reveló con frecuencia incapaz de mantener a los niños en la escuela.

**71.** Sin embargo, en los años ochenta también surgió una respuesta creciente al problema del trabajo infantil. Era el momento oportuno para actuar, porque se restauró la democracia y se adoptó una nueva Constitución en 1988, y posteriormente el Estatuto de la infancia y la adolescencia promulgado en 1990. El Estatuto incluía 10 artículos sobre el trabajo infantil y establecía claramente que el trabajo infantil y el derecho a la educación son incompatibles. El Estatuto también estableció un mecanismo de ejecución a escala local, municipal y nacional bajo la forma de consejos tutelares de los derechos de los niños y niñas y los adolescentes.

**72.** Fue en este contexto que el Brasil se adhirió al IPEC en 1992 como uno de los seis países participantes originales. En los diez años ulteriores se observó una evolución impresionante que le permitió alcanzar un punto determinante en la lucha contra el trabajo infantil. La tasa de actividad en el grupo de 10 a 17 años se redujo un 36,4 por ciento de 1992 a 2004. Esta disminución fue más acusada en el grupo de 5 a 9 años, que registró una disminución del 60,9 por ciento durante el mismo período. En total, 636.248 niños trabajaban en 1992, frente a 248.594 en 2004. La tasa de trabajo infantil en el grupo de 5 a 15 años descendió del 13,6 por ciento al 5,8 por ciento entre 1992 y 2008. En cuanto al grupo de edades comprendidas entre los 5 y los 9 años, cayó del 3,6 por ciento al 0,9 por ciento<sup>5</sup>. La experiencia puso de manifiesto que era más eficaz fortalecer las instituciones locales para que elaboraran sus propias soluciones que conformarse con financiar actividades para apartar a los niños del trabajo.

**73.** En consonancia con esta evolución, el Brasil ratificó los Convenios núms. 138 y 182 en 2001 y 2000, respectivamente. En cumplimiento de este último, el Brasil estableció en junio de 2008 una nueva lista de trabajos peligrosos prohibidos para los menores de 18 años. El proyecto del IPEC que respaldaba el PDD prestó apoyo técnico al proceso de consulta y

5. Ministério do Trabalho e Emprego, Brasil: *Combate ao trabalho infantil no Brasil* (sin fecha).

elaboración. El Brasil también ha preparado un plan de acción nacional de conformidad con la meta de 2008, y se comprometió a eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015 y el trabajo infantil en todas sus formas para 2020, en cumplimiento de la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente en las Américas, adoptada en la Decimosexta Reunión Regional Americana que se celebró en Brasilia en mayo de 2006.

**74.** Se han aducido numerosas razones para explicar este gran avance en la lucha contra el trabajo infantil en el Brasil desde mediados de los noventa. Uno de los factores es el alto nivel de movilización social en el Brasil, donde los interlocutores sociales tienen una fuerte presencia y la sociedad civil es muy activa y está muy comprometida en la lucha por los derechos de la infancia. Esto incluye a los medios de comunicación, pero también, por ejemplo, al sindicato de trabajadores rurales (CONTAG), que reúne a cerca de 14 millones de trabajadores agrícolas y pequeños agricultores en virtud de convenios colectivos. En 1994 se creó un Foro Nacional para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil (FNPETI), que reunió a representantes de diversos ministerios, sindicatos, organizaciones de empleadores y ONG en una estructura tripartita ampliada. La nueva Constitución impuso una educación obligatoria de ocho años, que en 2006 se prolongó a nueve años. Esto vino acompañado de un programa de transferencias en efectivo condicionadas creado en 1996 – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (programa para la erradicación del trabajo infantil, o PETI) – destinado a las zonas rurales pobres. Este tipo de programas han permitido reducir de forma radical el trabajo infantil en estados como Bahía. Una característica importante del PETI es el programa extraescolar Jornada Ampliada, que tiene por objeto mantener a los niños en la escuela el doble de tiempo, con lo cual se limita el tiempo disponible para trabajar<sup>6</sup>. En el marco del programa de trabajo decente adoptado en abril de 2007, con la firma de un protocolo de entendimiento con la OIT, Bahía también está promoviendo convertirse en un estado sin trabajo infantil. Se trata de una iniciativa pionera en la elaboración de un programa de trabajo decente a escala subnacional que integra el trabajo infantil y la educación<sup>7</sup>. Asimismo, está vinculado con el programa general de duración determinada del Brasil y constituye un modelo para la eliminación del trabajo infantil para la acción a nivel de los estados.

**75.** A medida que iba estableciendo programas sociales con miras a garantizar la existencia de

alternativas reales al trabajo infantil, el Brasil incrementó su capacidad de controlar el trabajo infantil y aplicar las leyes en la materia. En ese aspecto, las Unidades de Inspección Móviles del Ministerio de Trabajo desempeñaron una función determinante, proporcionando informes anuales que fueron de gran utilidad en la formulación de políticas en materia de educación y trabajo infantil. Estas unidades han contribuido prácticamente a erradicar el trabajo infantil en sectores enteros, como el cultivo y la cosecha de la caña de azúcar.

**76.** Gracias a esta experiencia y a su compromiso político en favor de la igualdad y la inclusión social, en los últimos años el Brasil ha dejado de ser un mero beneficiario de apoyo técnico del IPEC para convertirse en proveedor de asistencia a otros países, a través de una iniciativa Sur-Sur que se inició en 2006 con los países africanos de lengua portuguesa. En diciembre de 2007 el Brasil y la OIT lanzaron una iniciativa internacional para promover proyectos y actividades específicos de cooperación técnica Sur-Sur que contribuyeran a eliminar el trabajo infantil, iniciativa que abarca también a Sudáfrica e India. El Brasil también ha participado activamente en el Grupo de trabajo mundial sobre trabajo infantil y educación para todos (GTF).

**77.** El IPEC ha actuado como facilitador para el intercambio de experiencias en el marco de este incipiente foro Sur-Sur, que ofrece un modelo complementario de cooperación internacional, a tenor de lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio 182 y en el proceso de las Naciones Unidas tendente a actuar «Unidos en la acción». En la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT y el Brasil firmaron un Memorando de Entendimiento relativo a la promoción de la protección social en todo el mundo que dedica una parte importante al trabajo infantil.

#### *Apoyo a los esfuerzos nacionales en la India*

**78.** En muchos aspectos, la India es el país que mayores dificultades enfrenta para eliminar el trabajo infantil. Es un hecho que se ha reconocido desde la creación de la OIT y desde que se obtuvieron los primeros logros en la formulación de normas internacionales para luchar contra el trabajo infantil. Por consiguiente, la OIT ha estado asociada a la India durante muchos años a fin de proporcionarle asistencia técnica en la lucha contra el trabajo infantil.

6. IPEC: *La acción contra el trabajo infantil: Hechos sobresalientes del IPEC 2006* (Ginebra, OIT 2006), pág. 70.

7. Governo da Bahia: *Agenda Bahia do trabalho decente* (sin fecha).

Antes de la independencia, la OIT ya participó en los años veinte en la revisión de la legislación relativa a la protección de la infancia<sup>8</sup>. Desde la independencia, en 1947, el Gobierno de la India y todos los gobiernos de los estados que la componen han defendido la erradicación del trabajo infantil y el establecimiento de la educación obligatoria. Ambos objetivos se confirmaron en 1979, Año Internacional de la Infancia, cuando el Gobierno de la India nombró una comisión encargada de investigar la situación de la infancia en la India. Además, el Ministerio de Trabajo creó una comisión especial sobre trabajo infantil. En el mismo período, la OIT realizó en 1984 una misión de asistencia técnica que tenía por objeto prestar asesoramiento en relación con una estrategia mundial sobre trabajo infantil. En 1986 se aprobó una enmienda legislativa que se convirtió en la Ley (sobre la Prohibición y Reglamentación) del Trabajo Infantil. En 1987 se aplicaron una política y un programa nacionales a través de su actividad insignia, los proyectos nacionales sobre trabajo infantil. Dichos proyectos se centraban en la educación no formal, haciendo de la India uno de los principales laboratorios de experimentación en este ámbito de todo el mundo.

**79.** El estado de Kerala se ha convertido en un modelo para el resto del país en lo relativo a la promoción del desarrollo social. Fundado en 1956, Kerala se propuso dar prioridad a la reforma agraria, la seguridad alimentaria, la educación y la salud. Los resultados del fomento de la educación universal y la igualdad de género han tenido importantes consecuencias en la movilización política y en los niveles de trabajo infantil. Kerala ha logrado alfabetizar a toda su población. La alfabetización es una característica fundamental de la cultura política de Kerala, y resulta crucial para la sensibilización de la población y la movilización política en torno a objetivos sociales.

**80.** Kerala ha invertido sistemáticamente en la educación primaria un porcentaje de gasto público superior a la mayor parte de los demás estados, y casi todos los niños en edad escolar acuden a escuelas gestionadas o subvencionadas por el estado. Ya en los años sesenta, Kerala invertía en educación el 35 por ciento de sus ingresos públicos, una cifra mucho mayor que otros estados más ricos. Así las cosas, a principios de los setenta la tasa de participación en la fuerza de trabajo de los niños de Kerala era de 1,9 por ciento, frente a un 7,1 por ciento para el conjunto de la India<sup>9</sup>. Casi todos los niños de edades

comprendidas entre los 5 y los 15 años están escolarizados en todos los distritos del estado. Kerala ha logrado implantar una educación básica universal, basada en la igualdad de género, y, sin que la administración del estado abrigue una intención específica o realice esfuerzos encaminados a luchar contra el trabajo infantil, parece haber reducido la mayor parte del trabajo infantil.

**81.** Lo que concede una importancia especial a este logro es que, en una época determinada, Kerala era conocida por su gran discriminación entre castas. Sin embargo, el movimiento social de las castas y tribus registradas y otras clases atrasadas persiguió sin tregua la educación universal para los niños y niñas. Además, Kerala era uno de los estados más pobres de la India.

**82.** Durante más de veinte años el Gobierno de la India ha dedicado recursos sustanciales a la erradicación del trabajo infantil. La India fue uno de los seis primeros países que se incorporaron al IPEC en 1992. Hasta el momento, el Gobierno de la India ha puesto en marcha cerca de 150 proyectos con miras a proporcionar servicios educativos y de otra índole a los niños que han sido apartados de la realización de trabajos peligrosos. La educación no formal ha sido la piedra angular de este programa nacional, que da cobertura a 250 distritos y cuenta con una asignación presupuestaria de cerca de 130 millones de dólares de los Estados Unidos. Desde 2004, el Gobierno de la India participa, con el apoyo de la OIT/IPEC y del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, en un gran esfuerzo por eliminar las peores formas de trabajo infantil a través del proyecto INDUS (India-Estados Unidos), que cuenta con un presupuesto de 40 millones de dólares y abarca 20 distritos de cuatro grandes estados, además de Delhi, y está dirigido a 40.000 niños con edades comprendidas entre los 9 y los 13 años.

**83.** En el marco del proyecto INDUS se unieron dos ministerios clave: el de trabajo y el de educación. El Ministerio de Trabajo estableció los proyectos nacionales sobre trabajo infantil en sectores con mayor incidencia de trabajos peligrosos. El Ministerio de Educación creó el programa Sarva Shiksha Abhiyan, una campaña más ambiciosa que tiene por objeto instaurar la educación universal para los cursos 1.º a 8.º. Además, el proyecto INDUS ha apoyado la formación profesional para los niños que trabajan de entre 14 y 17 años que han sido apartados del trabajo, lo que no sólo contribuye a colmar las deficiencias

8. M. Weiner: *The child and the state in India: Child labor and education policy in comparative perspective* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991), pág. 79.

9. *Ibid.*, pág. 175.

en la respuesta del Gobierno que han sido identificadas por el proyecto, sino que además satisface la demanda de mano de obra cualificada. El proyecto INDUS ha introducido dos modelos de formación profesional: a través de alianzas público-privadas y del vínculo con el empleador.

**84.** El proyecto INDUS contribuía, a través de un programa de educación de transición, a lograr el objetivo nacional expresado por primera vez en la Constitución de la India (1950): «el Estado deberá esforzarse por proporcionar, en un plazo de diez años [...] educación gratuita y obligatoria para todos los niños hasta que cumplan los catorce años» (artículo 45). La dificultad para alcanzar ese objetivo ha obligado a que se postergue en varias ocasiones, y en la actualidad está previsto para 2010. En 2005 surgieron dos importantes iniciativas en favor de ese objetivo. En el proyecto de ley sobre el derecho a la educación se consagraba el derecho a la educación gratuita y obligatoria para todos los niños de 6 a 14 años, que se confirmó en virtud del artículo 21A de la 86.ª Ley de Enmienda de la Constitución, aprobada en 2009.

**85.** Además de ello, la India ha tomado otras iniciativas de envergadura que golpean las raíces del trabajo infantil. En 1976, se convirtió en el primer país de Asia Meridional que aprobó una ley contra el trabajo en régimen de servidumbre. El trabajo infantil en régimen de servidumbre sigue siendo una de las prioridades que requieren acciones urgentes. Por primera vez, la formulación del undécimo plan quinquenal de la India se benefició de la creación de un grupo de trabajo sobre trabajo infantil. En 2007 el Ministerio de Trabajo también revisó la lista de trabajos peligrosos establecida en virtud de la ley de 1986 a fin de incluir el trabajo doméstico y el trabajo en restaurantes y pequeñas casas de té en la lista de trabajos y actividades prohibidos a los menores de 14 años. En 2008 se añadió el submarinismo a la lista, lo que pone de manifiesto el compromiso del país por revisar periódicamente la lista de trabajos peligrosos.

**86.** La India ha reconocido que el hecho de que las familias dispongan de un medio de subsistencia decente también es un componente fundamental para la abolición del trabajo infantil. El programa nacional de garantía del empleo rural, que se instauró a principios de 2006, proporciona 100 días de

empleo a las familias pobres de las zonas rurales y desde 2008 se ha extendido a todos los distritos del país. Se trata del mayor programa de obras públicas del mundo, que proporciona una red de seguridad a más de 40 millones de hogares pobres. Se cree que el programa tiene una influencia directa en la reducción de la incidencia del trabajo infantil tanto en las niñas como en los niños<sup>10</sup>. Además, una ley determinante, la Ley de la Seguridad Social para los trabajadores no organizados, ampara al 93 por ciento de la fuerza de trabajo, esto es, a 400 millones de trabajadores que dependen de la economía informal<sup>11</sup>. Juntas, estas iniciativas gubernamentales constituyen importantes contribuciones indirectas a la lucha contra el trabajo infantil en la India. También se reflejan en la actividad creciente del movimiento sindical indio en la economía rural informal.

**87.** Esas acciones han contribuido a reducir la incidencia del trabajo infantil registrado en la India. Según las estimaciones de la encuesta nacional por muestreo, el número total de niños de 5 a 14 años que trabajan era de 13,3 millones en 1993-1994 y de 8,6 millones en 2004-2005, lo que equivale a cerca del 6,2 por ciento de los niños y niñas de ese grupo de edad en 1993-1994, y del 3,4 por ciento en 2004-2005<sup>12</sup>.

**88.** Además, se siguió desarrollando el «modelo de convergencia» iniciado en el marco del proyecto INDUS a lo largo de los cuatro años siguientes, con el apoyo del IPEC y con financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Esto podría servir de modelo para otros países, ya que está centrado en la rehabilitación económica de las familias con niños que trabajan, a través de la prestación de servicios y estrategias integrados.

**89.** La India también ha creado zonas sin trabajo infantil, como la zona industrial de Uppal (Hyderabad), y ha intervenido activamente en otros ámbitos de la protección de la infancia mediante el establecimiento de una comisión nacional para la protección de la infancia y la elaboración de un protocolo relativo a los trabajadores migrantes menores de edad.

**90.** En resumen, la India ha trabajado con ahínco en la elaboración de políticas, programas y leyes que contribuyen de forma sustancial a erradicar el trabajo infantil. En el marco de la iniciativa Sur-Sur, la India puede además no sólo transmitir algunos de sus

10. V. Uppal: *Is the NGRS a safety net for children: Studying access to the national rural employment guarantee scheme for young families and its impact on child outcomes in Andhra Pradesh* (Oxford University, Department of International Development, Young Lives Student Paper, mayo de 2009).

11. T. Haque y S. Varghese (directores): *The path of deliverance: Organizing and empowering rural informal economy workers* (Nueva Delhi, OIT, 2007), pág. 18.

12. *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganised sector* (Nueva Delhi, National commission for enterprises in the unorganised sector, agosto de 2007), pág. 100.

conocimientos y experiencias a los países socios, sino que a cambio también puede beneficiarse de la experiencia de países como el Brasil en la lucha contra el trabajo infantil. Las antiguas controversias están dando paso a una alianza tripartita ampliada cada vez más sólida en la que los diversos actores pueden desempeñar funciones diferentes pero complementarias.

#### *Apoyo a los esfuerzos nacionales en Rumania*

**91.** Rumania es otro de los Miembros fundadores de la OIT. La transición hacia una economía de mercado y la democracia tras el derrocamiento del régimen de Ceaucescu en 1989 acarrió cambios drásticos en el medio económico, social y político del país. Los niveles de desempleo y de pobreza aumentaron como consecuencia de esas rápidas transformaciones, y muchos rumanos se vieron obligados a emigrar. Estas conmociones tuvieron un impacto directo en los niños y niñas. El número de niños y niñas no escolarizados o sin acceso a los servicios sociales aumentó y miles quedaron a cargo de las instituciones públicas. La situación apremiante de esos niños y niñas, en particular los que habían sido abandonados por sus padres, atrajo la atención del resto del mundo. El trabajo infantil empezó a considerarse como un problema que requería medidas urgentes.

**92.** En este contexto, el IPEC empezó a proporcionar asistencia técnica al Gobierno de Rumania y a los interlocutores locales en el marco de un programa nacional iniciado en 2000. El programa se componía de diversos elementos y fases que culminaron con la finalización de la asistencia directa del IPEC en septiembre de 2009.

**93.** Con el apoyo financiero del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y del Gobierno de Alemania, las intervenciones del programa se centraron en las peores formas de trabajo infantil, en particular la trata, en cuyo ámbito Rumania formaba parte de una campaña subregional. En este marco se llevó a cabo un número considerable de actividades, que incluyeron 16 programas de acción y 13 estudios, así como 16 consultas y talleres tripartitos nacionales que contribuyeron a aumentar la concienciación en torno al problema del trabajo infantil y a formular una respuesta nacional al problema<sup>13</sup>.

**94.** Se han producido avances considerables, principalmente en relación con el compromiso político del que han hecho gala el Gobierno, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Prueba de ello son las

diversas e importantes mejoras en materia legislativa, política e institucional. También han resultado determinantes los criterios requeridos para la adhesión a la Unión Europea. En 2000 Rumania ratificó el Convenio núm. 182. En 2001 se aprobó una ley relativa a la prohibición y la lucha contra la trata, de conformidad con la legislación europea e internacional. En 2002 se estableció un sistema de vigilancia del trabajo infantil, de cuya aplicación se encargaron las autoridades locales y los socios a escala nacional. En 2003 Rumania amplió la duración de la educación obligatoria a diez años. En 2004 el Gobierno instauró una comisión permanente nacional sobre el trabajo infantil con la participación de los interlocutores sociales y aprobó un plan de acción nacional. En 2005 se incluyó por primera vez el trabajo infantil en una ley nacional, la ley sobre la promoción y la protección de los derechos de la infancia, y se creó una unidad sobre trabajo infantil en el marco de la autoridad nacional para la protección de los derechos de la infancia. En 2009 se revisó y actualizó la lista de trabajos peligrosos.

**95.** Se han aumentado de forma gradual pero significativa las asignaciones presupuestarias procedentes de los recursos locales y nacionales para las políticas y programas sobre las peores formas de trabajo infantil, así como los servicios prestados a los niños y niñas afectados. A través del compromiso político, alianzas sociales eficaces, estrategias de concienciación y la movilización de los recursos locales, Rumania ha adquirido una gran experiencia y competencias técnicas que puede compartir con otros países de la región.

#### *Apoyo a los esfuerzos nacionales en la República Unida de Tanzania*

**96.** En 2001 el Gobierno de la República Unida de Tanzania estableció su propio compromiso para erradicar las peores formas de trabajo infantil para 2010 a través de la puesta en marcha de un programa de duración determinada. Uno de los pilares de este esfuerzo ha consistido en la ejecución, con el apoyo de la OIT, de un programa de duración determinada cuya segunda fase tuvo lugar en el período comprendido entre 2005 y 2009. La República Unida de Tanzania fue uno de los tres primeros países que trabajó con la OIT en la elaboración de un PDD. La cooperación técnica con la OIT también ha incluido el apoyo a las encuestas nacionales sobre trabajo infantil, evaluaciones rápidas y encuestas de referencia.

13. IPEC: *The Government of Romania and the International Labour Organization: A decade of cooperation on the elimination of child labour 2000-2009* (Ginebra, OIT, 2009), pág. 15.

Además, el Programa de Trabajo Decente por País de la República Unida de Tanzania para 2006-2010 otorga carácter prioritario a la abolición del trabajo infantil.

**97.** La incorporación sistemática de la eliminación del trabajo infantil en los esfuerzos de desarrollo es la piedra angular de la estrategia nacional. El país se ha inspirado en los Convenios núms. 138 y 182, que ratificó en 1998 y 2001, respectivamente, para incorporar el trabajo infantil a su política de protección y desarrollo de la infancia y a su estrategia de lucha contra la pobreza.

**98.** Se ha concedido la máxima prioridad a la educación, con especial hincapié en los esfuerzos que se realizan para la reducción del número de niños no escolarizados a través de la ampliación de su programa complementario de educación básica. Las matrículas en la enseñanza primaria han aumentado de forma drástica en la última década, a raíz de una mayor inversión, la abolición de las tasas de matrícula en la escuela primaria y el fortalecimiento del compromiso en favor de la igualdad<sup>14</sup>. Hoy día, la República Unida de Tanzania está en vías de garantizar la meta de la educación primaria universal para 2015, lo que demuestra que los gobiernos tienen la opción de cambiar su rumbo y escoger un futuro diferente<sup>15</sup>.

**99.** La labor de apoyo de la OIT ha permitido establecer vínculos de colaboración efectiva con otros organismos internacionales a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y sus diferentes grupos temáticos. También se ha potenciado la adopción de políticas, programas y estructuras a nivel local y de distrito, como las comisiones sobre trabajo infantil.

#### *Apoyo de los esfuerzos nacionales en Turquía*

**100.** En Turquía el trabajo infantil está en vías de desaparición, y por consiguiente también toca a su fin el apoyo directo del IPEC a ese país. Las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística apuntan a un descenso progresivo del porcentaje de niños trabajadores con edades comprendidas entre los 6 y los 14 años, de un 15,2 por ciento en 1994 a un 5,9 por ciento en 2006<sup>16</sup>. En particular, se registró una franca disminución en el número de niñas que desempeñaban una actividad económica. Esto no es fruto de la casualidad.

**101.** Los grandes progresos de Turquía en la lucha contra el trabajo infantil son deliberados. Turquía se adhirió al IPEC en 1992 como testimonio de su compromiso político para erradicar el trabajo infantil. Ese compromiso político se ha mantenido a lo largo del tiempo y a distintos niveles, inclusive entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que han establecido alianzas efectivas. Esto ha dotado de carácter institucional al establecimiento de unidades sobre trabajo infantil, que han constituido una plataforma crucial para la elaboración de programas y políticas, la creación de alianzas y las actividades de promoción.

**102.** Se ha producido un alto grado de responsabilización nacional, expresada a través de los esfuerzos legislativos relativos a la protección de la infancia y de las políticas y programas que abordan las causas originales del trabajo infantil. En 1997 el Gobierno dio un gran paso adelante con la adopción de la Ley de Educación, que ampliaba la duración de la educación obligatoria a ocho años de estudios para todos los niños. Durante el decenio 1995-2005 se asignó en promedio el 10 por ciento del gasto público a la educación<sup>17</sup>.

**103.** En 1998 Turquía ratificó el Convenio núm. 138 y estableció la edad mínima para el empleo en 15 años. En 2001 el país ratificó el Convenio núm. 182. En 2002 adoptó un marco nacional de programas y políticas de duración determinada y se fijó como objetivo eliminar todas las peores formas de trabajo infantil para 2014. La intención de erradicar el trabajo infantil se confirmó con el acuerdo de colaboración con la Unión Europea firmado en mayo de 2003. Por último, el compromiso del Gobierno con respecto a la erradicación del trabajo infantil se plasmó en el noveno plan de desarrollo (2007-2013) y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por Turquía.

**104.** En Turquía el IPEC ha respaldado la lucha contra el trabajo infantil como un elemento decisivo de las políticas de desarrollo, de modo que se ha convertido en un objetivo de política nacional para el Gobierno y los interlocutores sociales. Se prestó apoyo técnico a la elaboración de políticas a las encuestas nacionales a partir de 1994. Se impartió formación a más de 600 inspectores del trabajo sobre cuestiones relativas al trabajo infantil, y más de 200 inspectores del trabajo trabajaron a tiempo completo en proyectos relacionados con el trabajo

14. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009: *Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza* (París, UNESCO, 2009), pág. 73.

15. *Ibid.*, pág. 71.

16. IPEC: *Ending child labour: A comprehensive review of the Turkish experience* (Ginebra, OIT, 2009), pág. 5.

17. UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia 2008* (Nueva York, 2007), pág. 141.

infantil, lo que permitió retirar a miles de niños del desempeño de trabajos peligrosos y escolarizarlos. La concienciación y la promoción constituyeron uno de los componentes clave de la estrategia del IPEC y contribuyeron a estrechar la relación de trabajo con los medios de comunicación, que crearon el clima de interés público necesario para estimular a los políticos a adoptar medidas. Pero el activismo debe estar siempre presente, y no sólo en ocasiones puntuales. Los sindicatos turcos constituyeron una agrupación a escala local y nacional sobre educación como medida preventiva frente al trabajo infantil. La labor conjunta con líderes políticos como los gobernadores y la creación de las comisiones de acción provincial fue crucial para garantizar la sostenibilidad tras la retirada del IPEC. No obstante, la OIT seguirá prestando asesoramiento técnico. Con el apoyo del IPEC, ACT/EMP y la Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TISK), por ejemplo, organizaron conjuntamente en 2007 una conferencia interregional sobre el intercambio de experiencias y enseñanzas extraídas de la lucha contra el trabajo infantil que se celebró en Estambul.

#### **Datos, conocimientos y creación de capacidades**

**105.** El fortalecimiento de la capacidad estadística y analítica de los países con miras a la recopilación de datos y a la mejora de la base de conocimientos sobre trabajo infantil es uno de los objetivos fundamentales de la labor de la OIT. Además, una de las prioridades de la OIT consiste en potenciar su función como principal centro internacional sobre estadísticas del trabajo y elaboración de normas relativas a los indicadores estadísticos. La 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), que tuvo lugar a finales de 2008, contribuyó a ello de forma importante a través de la adopción de un instrumento decisivo, la Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil<sup>18</sup>. La Resolución plantea un enfoque innovador relativo a la ampliación de las «fronteras de la producción» tradicionales con miras a incluir métodos para la medición de las labores domésticas no remuneradas, así como de las actividades ilícitas<sup>19</sup>. Este importante avance también afecta a la reevaluación del trabajo de las niñas, habida cuenta de que el impacto de las labores domésticas no ha recibido la suficiente atención internacional.

**106.** El Programa de información estadística y seguimiento en materia de trabajo infantil (SIMPOC) desempeñó un papel importante en la preparación de la CIET. Desde 1998, las encuestas del SIMPOC han marcado el inicio de un proceso sostenible de recopilación de datos sobre trabajo infantil en muchos países, lo que constituye un resultado determinante. Por ejemplo, de todos los países de la región de Asia y el Pacífico que efectuaron una encuesta del SIMPOC, el 50 por ciento de ellos llevaron a cabo una segunda encuesta, lo que pone de manifiesto la sostenibilidad de la labor de la OIT en esta zona. A lo largo de la última década, el SIMPOC ha proporcionado asistencia técnica a más de 60 países en relación con la recopilación, el procesamiento y el análisis de datos sobre trabajo infantil. Se ha prestado apoyo a más de 300 encuestas sobre trabajo infantil, de las cuales 66 eran de ámbito nacional. La mayor parte de las encuestas se han llevado a cabo en América Latina y el África Subsahariana.

**107.** El SIMPOC ha elaborado diversos manuales de formación que abordan todos los aspectos de la recopilación, el procesamiento y el análisis de los datos sobre trabajo infantil. La formación de los socios nacionales constituye una estrategia esencial de la asistencia que se brinda a la realización de las encuestas nacionales. También se presta apoyo a escala regional. La experiencia del SIMPOC relativa a la prestación de asistencia técnica sobre estadísticas del trabajo infantil en todo el mundo ha dado lugar a la elaboración de una amplia gama de instrumentos de encuesta, con metodologías tanto cuantitativas como cualitativas. Como consecuencia de esas actividades de asistencia técnica se ha mejorado de forma significativa la capacidad nacional para concebir y llevar a cabo encuestas sobre trabajo infantil, así como analizar los datos relativos al trabajo infantil.

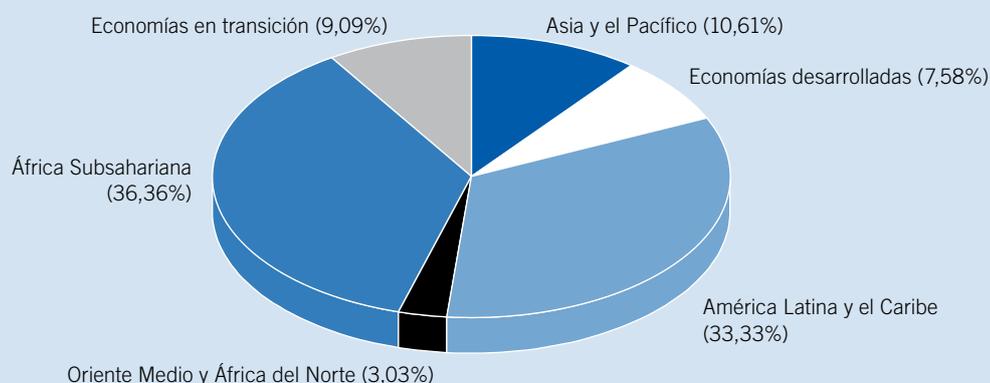
**108.** Cuantas más horas trabajen los niños, menos posibilidades tienen de acudir a la escuela. Los datos de las encuestas nacionales del SIMPOC han constituido un valioso recurso para demostrar el impacto del trabajo infantil en la educación: asistencia a la escuela, repetición de curso, abandono escolar, nivel de alfabetización y acumulación global de capital humano<sup>20</sup>. Con la ayuda del proyecto interinstitucional Understanding Children's Work (Comprender el trabajo infantil, UCW), la OIT también conoce mejor las circunstancias de la rápida disminución del trabajo infantil que se anunció en el último informe.

18. OIT: *Estadísticas del trabajo infantil*, Informe III, 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 24 de noviembre-5 de diciembre de 2008.

19. P. Bollé: «Estadísticas laborales. Fronteras y diversidad del trabajo», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, 2009), vol. 128, núm. 1-2.

20. F. Blanco y F. Hagemann: *Child labour and education: Evidence from SIMPOC surveys*, documento de trabajo (Ginebra, OIT, 2008).

**Gráfico 2.1. Distribución regional de las encuestas sobre trabajo infantil efectuadas con el apoyo del SIMPOC**



En colaboración con UCW también se ha desarrollado una herramienta para calcular el costo de la eliminación de las peores formas del trabajo infantil en Camboya, pero cuyo ámbito de aplicación es más amplio<sup>21</sup>. En diversos países se analizó también el impacto del trabajo infantil en los niveles salariales de los adultos<sup>22</sup>.

**109.** Además, el SIMPOC ha apoyado la elaboración de metodología sobre las peores formas de trabajo infantil no señaladas como peligrosas, como el trabajo forzoso.

**110.** En el informe publicado con ocasión del Día Mundial contra el Trabajo Infantil de 2009 se presentó un nuevo estudio sobre las niñas y el trabajo infantil. En el informe se puso de manifiesto que había 100 millones de niñas trabajadoras. De éstas, se estima que cerca de 53 millones desempeñan trabajos peligrosos que se consideran unas de las peores formas de trabajo infantil. Entre ellas, 20 millones eran menores de doce años<sup>23</sup>. La mayor parte de las niñas económicamente activas con edades comprendidas entre los 5 y los 14 años – el 61 por ciento – trabaja en la agricultura. Para proyectar una imagen completa y que tenga en cuenta el género, se debe tener en consideración el desempeño de las labores domésticas no remuneradas. En 2008, la CIET estableció que el concepto más amplio relacionado con la medición del trabajo infantil es el de los niños y niñas ocupados en actividades económicas comprendidas dentro de la frontera general de la producción. Este concepto incluye tanto el trabajo infantil como otras

actividades productivas realizadas para un miembro del hogar en el propio hogar, esto es, «labores domésticas»<sup>24</sup>. Si se tienen en cuenta estas labores del hogar, las niñas trabajan más horas que los niños.

#### **Compartir conocimientos y tenerlos en cuenta en el asesoramiento en materia de políticas**

**111.** En sus casi veinte años de funcionamiento, el IPEC ha acumulado amplios conocimientos acerca de lo que funciona y lo que no funciona gracias a sus proyectos sobre el terreno. Además, los conocimientos del IPEC se han extraído y presentado en forma de productos de conocimiento, como carpetas de recursos y recopilaciones de buenas prácticas que sirven de apoyo para la formación de los responsables políticos nacionales en ámbitos como la agricultura, los menores en los conflictos armados, la trata, la educación, la vigilancia y las respuestas políticas y legislativas. Sólo en 2008 se organizaron 14 actividades de formación a escala internacional en las que se utilizaban esas herramientas y productos del IPEC, y se impartió formación a más de 400 funcionarios de alto nivel.

**112.** Desde 2008, el IPEC ha centrado su atención y sus recursos en la formación de su personal en materia de técnicas y herramientas de intercambio de conocimientos, poniendo en contacto a especialistas del IPEC y otros expertos a fin de que intercambiaran experiencias y prácticas óptimas, y favoreciendo

21. UCW: *Towards eliminating the worst forms of child labour in Cambodia by 2016: An assessment of resource requirements* (Roma, 2009).

22. IPEC: *Child labour wages and productivity: Results from demand-side surveys* (Ginebra, OIT, 2007).

23. OIT: *Give girls a chance: Tackling child labour, a key to the future* (Ginebra, 2009).

24. Cifra basada en las estimaciones mundiales publicadas en IPEC/SIMPOC, *Child Labour Trends 2000 to 2004*.

**Recuadro 2.1**  
**Examen de las transferencias en efectivo condicionadas:**  
**una herramienta de futuro para luchar contra el trabajo infantil**

Los programas de transferencias en efectivo condicionadas suelen consistir en una cierta suma de dinero proporcionada con carácter regular a los hogares desfavorecidos a condición de que los beneficiarios cumplan ciertas obligaciones en aras del desarrollo humano, como, por ejemplo, enviar a sus hijos a la escuela. Iniciados por el Brasil y México a mediados del decenio de 1990, estos programas han sido más frecuentes en América Latina, donde se han aplicado con éxito en la lucha contra la pobreza. Este éxito ha propiciado su implantación en otras regiones. Sin embargo, pocos países han tratado de integrar las cuestiones relativas al trabajo infantil desde el principio, como el Brasil, Costa Rica, El Salvador y Ghana. En 2008, un estudio llevado a cabo por el IPEC sobre la posibilidad de utilizar estas transferencias en la lucha contra la eliminación del trabajo infantil sugería diversas propuestas de acciones futuras, que se expondrán en la parte III del Informe. Una de esas medidas de seguimiento ha sido la inclusión de un componente relativo al trabajo infantil en el programa de transferencias en efectivo condicionadas de Indonesia, iniciado en 2007, donde puede contribuir a fomentar la matrícula escolar y alcanzar a medio millón de hogares. Estas transferencias también tienen por objeto reducir las desigualdades de género en la educación, como sugiere la experiencia de México, Bangladesh, Camboya y Pakistán.

la creación de redes y círculos de profesionales en ámbitos como la trata, con la participación de los mandantes de la OIT.

**113.** De todos es sabido que es difícil evaluar el impacto de las actividades de fortalecimiento de capacidades y divulgación de conocimientos. En este contexto, el IPEC está poniendo a prueba diversos enfoques para calibrar el efecto de dichas actividades en la formulación de políticas y el diseño de programas.

**114.** Uno de estos enfoques, el marco de evaluación de impacto, en el que está trabajando el IPEC, contribuye a este proceso pues permite identificar los resultados esperados a distintos niveles y seleccionar ulteriormente las metodologías y enfoques pertinentes para evaluar el impacto global, así como el impacto de políticas e intervenciones específicas.

**115.** Las metodologías incluyen desde estimaciones nacionales o sectoriales de la incidencia del trabajo infantil hasta estudios posteriores que explican qué cambios en el trabajo infantil obedecen a las diversas políticas e intervenciones. Esto incluye evaluaciones de impacto de intervenciones específicas con objeto de analizar en qué medida han contribuido al cambio, así como estudios que identifican transformaciones más amplias y a más largo plazo en grupos específicos mediante un seguimiento cronológico<sup>25</sup>. La elección de la metodología de evaluación del impacto debe tener en cuenta: i) el impacto y los

resultados esperados; ii) la precisión de los resultados que se requiere; iii) la disponibilidad de capacidad, y iv) el contexto de las intervenciones. No bastará con aplicar una única metodología, pues a menudo será necesario recurrir a un conjunto de metodologías complementarias.

**116.** Con frecuencia, muchas políticas e intervenciones relacionadas con el trabajo infantil no lo abordan directamente, sino que establecen transferencias en efectivo condicionadas, otros programas de protección social, medidas de promoción del empleo de los jóvenes o programas de lucha contra la pobreza que incluyen, entre otras estrategias, la promoción del trabajo decente en las comunidades en las que se está eliminando el trabajo infantil y, de un modo más general, medidas que generan los ingresos fiscales necesarios para financiar los servicios públicos que los niños necesitan. Garantizar que esas políticas y programas aborden y evalúen el impacto del trabajo infantil a través de la incorporación sistemática de indicadores de trabajo infantil y herramientas de análisis constituye un componente esencial de la eliminación progresiva del trabajo infantil y de cualquier marco coherente para la evaluación de su impacto.

**117.** Uno de los propósitos fundamentales del marco de evaluación del impacto consiste en la identificación del tipo de intervenciones que funcionan, cómo funcionan y en qué contexto. Las evaluaciones a todos los niveles<sup>26</sup> son cruciales a la hora de obtener

25. En 2011 se habrán llevado a cabo más de 15 estudios de seguimiento, con lo que se dispondrá de una sólida base de conocimientos comparados sobre los cambios a largo plazo en los grupos meta de los modelos de intervención del IPEC.

26. En 2008-2009, el IPEC efectuó 52 evaluaciones o auditorías, y se espera que en 2010-2011 efectúe un número similar de acciones de esta índole.

**Recuadro 2.2.**

**El Congreso de Sindicatos de Zambia elabora una política nacional sobre trabajo infantil**

En febrero de 2009, el Congreso de Sindicatos de Zambia (ZCTU) adoptó oficialmente su política nacional sobre trabajo infantil, que tiene por objeto asistir y orientar al ZCTU y sus afiliados respecto de los derechos de la infancia en el mundo del trabajo. Esta política complementa las políticas y programas de otras partes interesadas, como el programa de duración determinada (PDD), la política nacional sobre la infancia, el proyecto de política sobre trabajo infantil (cuando sea adoptado por el Gobierno) y la ley (enmienda) relativa al empleo de los jóvenes y niños (2004).

La política fue preparada por un grupo directivo compuesto por representantes de los afiliados al ZCTU, que compartieron sus conocimientos técnicos en materia de trabajo infantil en sectores específicos de la economía de Zambia, como la agricultura y la minería a pequeña escala. La elaboración de la política nacional del ZCTU sobre trabajo infantil se fundó en un proceso integral de consulta y diálogo social con las partes interesadas, con inclusión del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, la Federación de Empleadores de Zambia (ZFE) y las organizaciones de la sociedad civil.

Durante el proceso de preparación se recibieron contribuciones determinantes de otras organizaciones de trabajadores de África, en particular la Organización Central de Sindicatos de Kenya (COTU) y la Organización Nacional de Sindicatos de Uganda (NOTU). El ZCTU, la COTU y la NOTU disponen de puntos focales que en 2007 recibieron formación en materia de diálogo social y trabajo infantil en el marco de su colaboración con ACTRAV y el IPEC. En este caso, las cuestiones relativas al trabajo infantil constituían un tema de preocupación que unía a los trabajadores de distintos países en base a un mismo espíritu de cooperación Sur-Sur.

los datos necesarios para elaborar una base de conocimientos sólida mediante el establecimiento de orientaciones y modelos refundidos que permitan definir las políticas e intervenciones y sirvan de base para que el IPEC preste asistencia técnica y asesoramiento.

**Cooperación Sur-Sur**

**118.** En los últimos años, las Naciones Unidas han reiterado, una vez más, la importancia de la cooperación Sur-Sur para complementar los programas tradicionales de cooperación Norte-Sur. La modalidad Sur-Sur estrecha los lazos entre los países en desarrollo (o los países de ingresos medianos del Sur y los países en desarrollo) y se está promoviendo cada vez más en el marco de la lucha contra el trabajo infantil.

**119.** En 2006, el Brasil puso en marcha programas de cooperación Sur-Sur en el ámbito del trabajo infantil a través de la financiación de un proyecto para combatir las peores formas del trabajo infantil en los países africanos de lengua portuguesa (PALOP). Con este proyecto, el Brasil se convirtió en el primer país en desarrollo que puso fondos a disposición de los programas de cooperación técnica del IPEC. El Memorando de Entendimiento firmado entre la OIT y el Gobierno del Brasil en diciembre de 2007 fue el principio de una nueva iniciativa internacional encaminada a promover proyectos y actividades específicos de cooperación técnica Sur-Sur que contribuyen a alcanzar la meta de 2016. El objetivo consiste en

fomentar la cooperación horizontal entre los países mediante el intercambio de experiencias positivas en la lucha contra el trabajo infantil, por ejemplo, en el marco de grupos regionales como el Pacto Andino, MERCOSUR (Mercado Común del Sur), el Foro Trilateral India-Brasil-Sudáfrica (IBSA) (creado en 2003 con objeto de promover la cooperación Sur-Sur y el intercambio entre las tres economías emergentes), y grupos de países unidos por un idioma común. Como ejemplo de la cooperación Sur-Sur, en 2007 el Brasil proporcionó asistencia técnica al Gobierno de Ghana para el diseño de un programa piloto de ayudas sociales, similar a Bolsa Família (denominado programa CCT). Ese mismo año, y en el marco del mismo proceso, los representantes tripartitos de los países africanos de lengua portuguesa efectuaron un viaje de estudio al Brasil, en colaboración con el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. En 2008 el IPEC lanzó un nuevo proyecto financiado por el Brasil para prestar asistencia al Gobierno de Haití, así como a sus organizaciones de trabajadores y de empleadores, a fin de lograr progresos tangibles en relación con la abolición efectiva del trabajo infantil.

**120.** En la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Memorando de Entendimiento entre el Brasil y la OIT relativo a la cooperación Sur-Sur se amplió para abarcar actividades de protección social en el ámbito del Programa de Trabajo Decente. Como ya se ha observado, esto abrió nuevas oportunidades en la lucha contra el trabajo infantil. En 2009 el Brasil financió tres nuevos

proyectos en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Paraguay para complementar con carácter triangular los proyectos del IPEC financiados por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

**121.** Además, la cooperación que invoca la solidaridad Sur-Sur ha demostrado su eficacia entre los interlocutores sociales, según se ilustra en el recuadro 2.2.

### Profundización y fortalecimiento del movimiento mundial

**122.** En el informe de 2006 se consideró que el desafío más apremiante consistía en reforzar el movimiento mundial puesto que era el principal catalizador de los esfuerzos relativos al trabajo infantil. En el informe se ponían de relieve diversas medidas que era necesario adoptar a este respecto, la primera de las cuales consistía en dirigirse a los mandantes de la OIT para que se comprometieran más energicamente con la causa de la eliminación del trabajo infantil, y formaran nuevas alianzas.

**123.** En el Plan de Acción Mundial se hacía expresamente hincapié en la importancia de incorporar el trabajo infantil en la agenda internacional relacionada con los derechos humanos y el desarrollo, potenciar el papel de los interlocutores sociales en el escenario mundial y enfocar de un modo más estratégico los esfuerzos de promoción. Se identificaron las siguientes medidas específicas:

- promover la inclusión de un indicador de trabajo infantil en los sistemas de seguimiento de los ODM y de la iniciativa EPT;
- preparar un informe técnico y un proyecto de resolución para la decimoctava CIET;
- reforzar la promoción de las actividades relacionadas con el trabajo infantil doméstico;
- estrechar la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, en particular el UNICEF, y
- promover una conferencia internacional para examinar la evolución de esta cuestión desde la Conferencia de Oslo de 1997.

**124.** Resulta especialmente alentador el número y la importancia de las iniciativas de liderazgo promovidas por la OIT desde 2006 que pueden incluirse en este pilar estratégico. Las numerosas actividades que figuran a continuación han forjado plataformas cada vez más sólidas para el movimiento mundial.

### Informe de la OIT sobre el movimiento mundial

**125.** Actualmente, el IPEC es con mucho el programa de cooperación técnica más ambicioso de la OIT. Hace veinte años esta situación hubiera sido inimaginable. Cabe señalar que, incluso a finales de los años ochenta, la OIT acababa de lanzar su *primer* proyecto sobre el terreno relativo al trabajo infantil y contaba con un único funcionario de la Oficina encargado de esta cuestión. ¿Cómo se produjo esta asombrosa transformación? El crecimiento del IPEC obedece a un fenómeno más amplio que se describe en el informe de la OIT *El movimiento mundial contra el trabajo infantil. Avances y dirección futura*, publicado en 2007<sup>27</sup>. Se trata del primer estudio sistemático sobre esta cuestión fundamental, y sus materiales sirvieron de base para la elaboración del informe de 2006.

**126.** A través de la evolución de la campaña internacional contra el trabajo infantil, el estudio ofrece una contribución oportuna y significativa a la historia intelectual de la OIT. En él se revela que el primer llamamiento a una campaña internacional para luchar contra el trabajo infantil se remonta a la década de 1860, dentro del movimiento obrero internacional basado en Gran Bretaña. El primer debate internacional sobre trabajo infantil tuvo carácter premonitorio y se celebró en Ginebra en septiembre de 1866 entre delegados de los trabajadores, en el congreso inaugural de la Asociación Internacional de Trabajadores, la Primera Internacional<sup>28</sup>. Así pues, 2016 marcará el 150.º aniversario de ese acontecimiento histórico, que pone de manifiesto que la relación entre el trabajo decente y la eliminación del trabajo infantil quedó patente hace tiempo.

**127.** Si bien las raíces de la campaña internacional sobre el trabajo infantil se remontan al siglo XIX, no surgió un movimiento más sistemático de lucha contra el trabajo infantil hasta la década de 1980, cuando la preocupación y las acciones se pusieron de manifiesto en los principales niveles de toma de decisiones a escala local, nacional e internacional. Los marcos de política explícitos que siguen orientando los esfuerzos actuales en el plano internacional también surgieron en la OIT, en esa época y en ellos se hace particular hincapié en la integración sistemática de la eliminación del trabajo infantil en los esfuerzos de desarrollo más amplios llevados a cabo en el ámbito de la educación, el empleo y la lucha contra la pobreza.

27. A. Fyfe: *El movimiento mundial contra el trabajo infantil. Avances y dirección futura* (Ginebra, OIT, 2007).

28. *Ibid.*, pág. 7.

**128.** El final de la década de 1990 bien pudo marcar un hito en el movimiento mundial, con las conferencias internacionales celebradas en Ámsterdam y Oslo en 1997 y la posterior adopción por unanimidad y rápida ratificación del Convenio núm. 182 en 1999. Estos acontecimientos simbolizaron el amplio consenso internacional sobre la urgencia que requería la situación y las prioridades para la acción.

**129.** Sin embargo, según demuestra el estudio, a pesar de todos los progresos alcanzados en la última década en lo relativo a la promoción de un movimiento mundial, hay muchos desafíos pendientes. En particular, se corre el riesgo de que la campaña internacional contra el trabajo infantil se perciba como un acontecimiento, esto es, la ratificación de los convenios, y no como un proceso de profundo compromiso político con las obligaciones contraídas. El gran protagonismo que alcanzó este tema a nivel internacional decayó a finales de la década de 1990, lo cual tal vez cabía prever. La consecuencia de esto es que no ha vuelto a recabar sistemáticamente el grado de atención que se le daba. Hay indicios de que, en los últimos años, el problema del trabajo infantil ha descendido en la lista de prioridades de algunos actores clave en la esfera internacional hasta límites preocupantes. Con el nuevo siglo, el movimiento mundial necesita un serio impulso en torno a una estrategia mundial concertada, así como el compromiso y la acción de las partes interesadas.

**130.** No obstante, algunos acontecimientos recientes, que se enumeran a continuación, permiten recobrar el optimismo y pensar que estaremos a la altura del desafío. Los desafíos y oportunidades a los que se enfrenta el movimiento mundial se analizarán en la parte III del informe.

### Promoción

**131.** En la evaluación mundial de la OIT sobre el IPEC efectuada en 2004 se concluía que se habían producido logros sustanciales a la hora de transmitir el mensaje y movilizar a terceros<sup>29</sup>. La acción de los medios de comunicación y las campañas realizadas habían sido eficaces y oportunas. De hecho, las publicaciones y los materiales de sensibilización del IPEC totalizan ahora más de 2.400 documentos en diversos idiomas y se pueden consultar en la base de datos del programa IPEC ([www.ilo.org/ipec/information-resources](http://www.ilo.org/ipec/information-resources)), a la cual se puede acceder directamente

desde «Fuentes de información» en el sitio web del IPEC ([www.ilo.org/ipec](http://www.ilo.org/ipec)). La difusión electrónica de las publicaciones del IPEC sigue extendiéndose con rapidez, lo que refleja una mayor coordinación en la promoción de los productos del IPEC en la web y a través de los boletines electrónicos. En marzo de 2009 se empezó a publicar un boletín de noticias del IPEC, que se difunde a través de una lista de correo compuesta por más de 1.500 personas e instituciones.

**132.** El Día Mundial contra el Trabajo Infantil ha cobrado importancia como herramienta de promoción, desde su lanzamiento en 2002, para conmemorar la adopción del Convenio núm. 182. Cada año se escoge un tema distinto – la agricultura en 2007, la educación en 2008 y las niñas en 2009. En 2009, el Presidente de los Estados Unidos de América realizó una declaración de apoyo al Día mundial en la que instaba a ratificar el compromiso en favor de la eliminación del trabajo infantil «en todas sus formas»<sup>30</sup>. Un número cada vez mayor de organizaciones y agrupaciones que en el pasado tenían un contacto escaso o nulo con la OIT organiza iniciativas con ocasión del Día mundial. Hay indicios alentadores de que los países industrializados están participando en la difusión del mensaje. Las redes sociales también han aportado su granito de arena, y así el IPEC se ha convertido en el primer departamento de la OIT que tiene una cuenta experimental en Twitter. En junio de 2009, las búsquedas en las páginas web del IPEC del sitio web de la OIT ascendieron a 100.000, lo que refleja el enorme interés que despierta el Día mundial. Se organizaron cientos de actividades para conmemorar el Día mundial en 60 países, con una fuerte participación de los interlocutores sociales y del UNICEF. En la parte III del informe se examinará con carácter más pormenorizado las posibilidades que ofrece el Día mundial como herramienta de promoción.

**133.** Paralelamente, el proyecto SCREAM (Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación) sigue ofreciendo a la OIT la oportunidad de acceder a todas las aulas del mundo y desarrollar iniciativas de movilización de carácter didáctico y social, las cuales han ayudado a ampliar el alcance de la colaboración del IPEC al arte y a los grupos de jóvenes tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. En 2008, con ocasión del 60.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, SCREAM desempeñó un papel decisivo en la

29. *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, op. cit., pág. 31.

30. Declaración del Presidente Barack Obama en el Día Mundial contra el Trabajo Infantil (The White House, Office of the Press Secretary, 12 de junio de 2009).

### Recuadro 2.3 La juventud de los países industrializados en acción

Miles de jóvenes de educación primaria, secundaria y universitaria de Italia, Francia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y otra decena de países industrializados están participando actualmente en proyectos promovidos por SCREAM en diferentes entornos sociales. Estos jóvenes expresan su creatividad a través de actividades tales como representaciones musicales y teatrales, artes visuales, exposiciones de fotografía, talleres, debates, entrevistas y proyectos académicos, con miras a aumentar su grado de concienciación en relación con el trabajo infantil. Esta plataforma se hace eco de la voz de los niños y constituye un método innovador para implicar a los sistemas educativos en la campaña contra el trabajo infantil. Los ministros de educación han iniciado proyectos nacionales de aplicación del programa SCREAM a fin de capacitar a los educadores para que conviertan a los niños y a los jóvenes en agentes activos del cambio y fortalecer así la lucha contra el trabajo infantil en todo el mundo. Los proyectos educativos y de sensibilización del IPEC promovidos por SCREAM se han utilizado en más de 65 países y están disponibles en 19 idiomas.

integración de las cuestiones del trabajo infantil en el contexto más amplio de los derechos de los niños, la educación y los ODM. Se han creado módulos especiales sobre el VIH/SIDA y el trabajo infantil, así como sobre el trabajo infantil en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. La Iniciativa de colaboración 12-12 y su portal comunitario son componentes fundamentales de las campañas mundiales de sensibilización del IPEC, y mantienen vivo el compromiso entre cada Día mundial. Mediante estas plataformas, el IPEC ha reforzado su estrategia de fomento de las actividades de promoción y de la creación de alianzas, lo cual ha favorecido la colaboración en el marco del sistema de las Naciones Unidas, con los interlocutores sociales, las ONG, los municipios, los medios de comunicación, las instituciones académicas y la comunidad artística.

**134.** Fruto de esos esfuerzos en materia de promoción es el Memorando de Entendimiento firmado en 2004 con la Organización Mundial del Movimiento Scout, que en diciembre de 2008 se prorrogó tres años más.

#### **Fortalecimiento de la función de los interlocutores sociales**

**135.** En los últimos años, el IPEC ha tratado de poner mayor énfasis y abordar mejor el fortalecimiento del componente relativo al diálogo social de su estrategia a través de la prestación de apoyo a la creación de capacidad y de intervenciones específicas, así como de un conocimiento más profundo de los mercados de trabajo y las relaciones laborales en el seno de la propia sede del IPEC. Esto ha tenido como consecuencia: i) el establecimiento de una unidad de diálogo social en la sede del IPEC, ii) el apoyo a la

incorporación sistemática del trabajo infantil en las políticas, programas y actividades de los interlocutores sociales, y iii) el fortalecimiento de su función en el movimiento mundial. Estos esfuerzos han dado sus frutos.

#### *Organizaciones de trabajadores*

**136.** La OIT ha seguido dos trayectorias interconectadas para, a través de actividades de formación, talleres y creación de capacidad, tratar de incrementar su apoyo a las organizaciones de trabajadores con miras a la incorporación sistemática de las cuestiones relativas al trabajo infantil en sus políticas globales y sus estrategias organizativas. La estrategia refleja la postura expuesta recientemente en la miniguía de acción de la Confederación Sindical Internacional (CSI), publicada en junio de 2008: los sindicatos deben desempeñar una función política, así como una función relativa a la organización, la negociación y la sensibilización y una función de recopilación de información. En junio de 2009, la CSI divulgó por Internet un vídeo sobre esta cuestión que ilustra la labor de sensibilización llevada a cabo por los sindicatos.

**137.** En primer lugar, partiendo de la premisa de que en el Convenio núm. 182 (y a tenor de las disposiciones explicativas sobre los trabajos peligrosos prohibidos para los niños y niñas contenidas en la Recomendación núm. 190) se considera que las consultas tripartitas son la piedra angular del desarrollo y de la supervisión de la política nacional sobre trabajo infantil, el IPEC y ACTRAV se han unido para establecer, a través de talleres subregionales y multisubregionales, una red mundial sostenible de coordinadores sobre trabajo infantil de las centrales

sindicales nacionales con la debida formación y motivación. Estos coordinadores serán las personas clave a quien recurrir en cada organización y velarán por un mayor conocimiento de las cuestiones relativas al trabajo infantil y por su mejor integración en la política y en la acción.

**138.** En un taller celebrado en Turín a finales de 2007 se impartió formación a un grupo de coordinadores sobre trabajo infantil de las centrales sindicales nacionales de Asia y África. Se organizaron actividades similares para América del Sur en Bahía (Brasil) en noviembre de 2008, para América Central en la República Dominicana en marzo de 2009, y para el Caribe en Barbados en agosto de 2009. A raíz de la celebración de esos talleres, los sindicatos estrecharon su colaboración en materia de políticas sobre trabajo infantil, se presentaron planes de acción a la OIT para recabar apoyo financiero y muchos de esos sindicatos participaron en las actividades del Día mundial.

**139.** En segundo lugar, la estrategia de diálogo social del IPEC reconoce que existe trabajo infantil en los lugares de trabajo, de forma visible o encubierta, y principalmente, aunque no con carácter exclusivo, en la agricultura formal e informal y en otros sectores de la economía informal. Por consiguiente, su eliminación, al igual que ocurre con otros derechos fundamentales en el trabajo, no sólo se logrará mediante la adopción de leyes al respecto, sino que requerirá la participación de los interlocutores sociales en el ámbito sectorial, de la empresa y del lugar de trabajo, en particular a través del fortalecimiento de la capacidad general de los empleadores y sus organizaciones y de las organizaciones de trabajadores para desempeñar su función primordial de representación de los intereses de sus miembros.

**140.** A este respecto, consciente de que la interdependencia de los derechos fundamentales en el trabajo significa que las medidas adoptadas para promover un derecho supondrán necesariamente efectos beneficiosos para los demás derechos, el IPEC se ha referido con regularidad en sus comunicaciones y en sus actividades de formación a la «Agenda de Chennai». En los debates del Informe global sobre el trabajo infantil de 2006 que tuvieron lugar en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de ese mismo año se hizo referencia al taller intersubregional del IPEC y ACTRAV, que se celebró en Chennai en diciembre de 2005, en el que numerosas centrales sindicales nacionales de la región de Asia intercambiaron experiencias sobre el modo en que asociaban la organización de la economía informal con la lucha contra el trabajo infantil. Para algunos, la lucha contra el trabajo infantil fue un punto de

partida útil para empezar a actuar, mientras que para otros las campañas habituales de captación y organización habían fortalecido ya su capacidad para luchar contra el trabajo infantil. En los debates de la Conferencia de 2006, el Grupo de los Trabajadores dio un fuerte respaldo a ese enfoque organizativo amplio y reconoció que el mandato fundamental que perseguían los sindicatos, esto es, la autoorganización independiente de los trabajadores para llevar a cabo negociaciones colectivas (que contribuyen a una mayor igualdad social), era la contribución más significativa que los sindicatos podían realizar en el lugar de trabajo para luchar contra el trabajo infantil, aunque no estuviera dirigida principalmente ni de manera explícita a estos fines y aunque pudieran surgir nuevas formas de autoorganización entre los trabajadores de la economía informal. Asimismo, el Grupo de los Trabajadores reiteró su opinión de que la organización era la única vía para hacer oír su voz de manera democrática y colectiva. Si bien las ONG podrían desempeñar una valiosa función de apoyo en esas campañas, sólo los representantes elegidos por los trabajadores podrían tener el mandato de representar a sus compañeros en el diálogo y la negociación con los empleadores y las autoridades públicas.

**141.** En su labor con las organizaciones sindicales, el IPEC ha tratado de inspirarse en el punto esencial que pusieron de relieve los trabajadores en los debates de la Conferencia de 2006: que por fuerza los lugares de trabajo organizados están exentos de trabajo infantil y que los obstáculos a la libertad sindical en los ámbitos de la economía mundial en los que hay más trabajo infantil (el trabajo informal no protegido, el servicio doméstico y la agricultura) también constituyen importantes obstáculos para la eliminación del trabajo infantil. Además, según destacó en 2006 el Grupo de los Trabajadores, los adultos que tengan un trabajo decente enviarán a sus hijos a la escuela, por lo que los intentos de organización que tuvieran por objeto la formalización, la protección jurídica y el trabajo decente constituían otra contribución sostenible a la erradicación del trabajo infantil y al aumento de los ingresos fiscales para la educación nacional y otros gastos sociales.

**142.** Si bien en la reunión de Chennai sólo participaron las centrales sindicales de los países asiáticos, su experiencia era similar a la de los sindicatos de otras regiones, donde abundan ejemplos de interrelación – explícita o implícita – entre la organización de los trabajadores de la agricultura y del sector informal en diversos sectores y la lucha contra el trabajo infantil: de Costa Rica al Brasil, de Ghana y Senegal hasta la República Unida de Tanzania y Zambia, así como desde el Pakistán e India hasta Indonesia y Filipinas.

**143.** Por supuesto, esta perspectiva repercute en la labor del IPEC tanto en el ámbito internacional como nacional. Requiere el establecimiento de una relación de trabajo más efectiva con las federaciones sindicales internacionales pertinentes y sus organizaciones sociales afiliadas, por ejemplo, de cara a la aplicación de los acuerdos internacionales sobre trabajo infantil en la minería y la agricultura firmados en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2005 y 2007, respectivamente. Junto a una labor permanente en materia de políticas de ámbito nacional con las organizaciones de empleadores y los sindicatos nacionales, y en particular con las comisiones directivas nacionales sobre trabajo infantil, también requiere que se integren en el diseño de los proyectos enfoques sectoriales y geográficos relativos a áreas sin trabajo infantil que permitan involucrar a los interlocutores sociales sobre la base de su ventaja comparativa y su capacidad de representación en los diversos sectores, empresas y lugares de trabajo.

**144.** En el estado de Karnataka (India), Hind Mazdoor Sabha (HMS), una de las principales confederaciones sindicales nacionales, ha conseguido organizar, con la ayuda del IPEC, a 1.200 trabajadores de la economía informal. A través de un proyecto INDUS promovido por el IPEC en India, 400 sindicatos sectoriales han incorporado la lucha contra el trabajo infantil a su labor habitual. Otro proyecto en curso promovido por la OIT y ACTRAV, financiado desde 2004 por el Gobierno de Noruega y que beneficia a 646 aldeas de 12 distritos de Tamil Nadu y Madhya Pradesh, tenía por objeto empoderar a los trabajadores de la economía informal, en particular las mujeres de zonas rurales, a través del apoyo a la autoorganización<sup>31</sup>. La estrategia del proyecto para luchar contra la pobreza de los trabajadores de la economía informal implicaba su organización mediante la afiliación a un sindicato o la creación de grupos de autoayuda. En parte, el proyecto tenía por objeto la eliminación del trabajo infantil. Los sindicatos entablaron un diálogo social y firmaron convenios colectivos con los empleadores con miras a evitar la contratación de mano de obra infantil en la agricultura y otros sectores de la economía informal. Los sindicatos desarrollaron el concepto de «aldeas sin trabajo infantil» a través del diálogo con los líderes y empleadores locales. También colaboraron con las

escuelas y la administración local para ayudar a los niños que habían abandonado la escuela a reincorporarse al sistema educativo. Se firmaron 309 convenios colectivos en virtud de los cuales se prohibía el trabajo infantil con empleadores industriales, terratenientes y pequeños agricultores marginales. Este ejemplo constituye un modelo de lo que se puede conseguir a través de la organización de los sectores no organizados en favor de la eliminación del trabajo infantil.

#### *Organizaciones de empleadores*

**145.** Los empleadores cumplen una función importante en el lado de la demanda de la ecuación del trabajo infantil. La Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) publicó en 2007 nuevas guías de recursos para los empleadores elaboradas en colaboración con la Organización Internacional de Empleadores (OIE)<sup>32</sup>. Financiadas por el Gobierno de Noruega, las nuevas guías proporcionan una plataforma importante para fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores en relación con la lucha contra el trabajo infantil. Se celebraron dos conferencias interregionales para compartir experiencias en este ámbito en Turquía (2007) y Azerbaiyán (2008). En octubre de 2008, la OIT, en colaboración con la OIE, celebró una conferencia en Argentina a la que asistieron líderes empresariales de 17 países de América Latina y el Caribe para intercambiar experiencias y buenas prácticas en lo que atañe a la eliminación del trabajo infantil en las cadenas de suministro. La conferencia también sirvió de foro para presentar la versión en español de las guías e impartir formación acerca de su utilización. A lo largo de 2008 se celebraron también diversos talleres y conferencias en Argentina a fin de promover el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Red de empresas contra el trabajo infantil<sup>33</sup>.

**146.** Las guías de ACT/EMP y la OIE presentan numerosos estudios de casos que ilustran la acción de las organizaciones de empleadores en la lucha contra el trabajo infantil. Como no podía ser de otro modo, los países que han logrado progresos significativos en la lucha contra el trabajo infantil suelen beneficiarse de una relación activa con los interlocutores sociales.

31. T. Haque y S. Varghese, *op. cit.*, pág. 50.

32. ACT/EMP-OIE: *Eliminación del trabajo infantil: Guías para los empleadores* (Ginebra, OIT, 2007). Disponibles en español, francés, inglés, mongol, portugués y ruso.

33. En las reuniones celebradas con ocasión del Día Mundial contra el Trabajo Infantil de 2006 entre la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y representantes de las empresas, los empleadores argentinos manifestaron la necesidad de disponer de un foro para debatir las cuestiones relativas al trabajo infantil. En junio de 2007 se creó la Red de empresas contra el trabajo infantil a raíz de un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo, CONAETI y las 50 primeras empresas que se asociaron a la Red.

En Turquía, por ejemplo, las organizaciones de empleadores participan en un firme esfuerzo tripartito. La Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía cuenta con una oficina para los niños que trabajan. Entre sus actividades, ha identificado las situaciones de peligro en el trabajo y promueve la seguridad y salud en el trabajo. La Federación de Empleadores de Uganda ha luchado activamente contra el trabajo infantil en los sectores del café, el té, el arroz y el azúcar a través del establecimiento de comisiones de control del trabajo infantil a escala local. La Federación de Empleadores de Mongolia ha liderado una alianza más amplia para combatir el trabajo infantil en las minas de oro del sector informal. En la India, un grupo de 22 asociaciones de empleadores, en colaboración con el gobierno del estado de Andhra Pradesh, ha llevado a cabo encuestas, organizado campañas de concienciación y prestado servicios directos, como escuelas de transición. En Ghana, la empresa estatal del caucho ha proporcionado apoyo educativo, incluida la concesión de becas a los hijos de sus empleados, para que dejen de trabajar y asistan a la escuela. En Bangladesh, las organizaciones de empleadores pertenecen a una iniciativa de negocios inteligentes, alianza que tiene por objeto eliminar las condiciones peligrosas en que se desenvuelven los trabajadores jóvenes. En Costa Rica los empleadores del sector turístico ayudan a proteger a la infancia mediante la firma de un Código de Conducta. En la República de Moldova los empleadores adoptaron un código de conducta relativo a la eliminación del trabajo infantil que está siendo supervisado muy de cerca por la Federación Nacional de Empleadores de la Agricultura y la Industria Alimentaria (FNPAIA).

### **Responsabilidad social de las empresas**

**147.** En la década de los noventa se presionó a las grandes empresas de todo el mundo para que prestaran más atención al impacto de sus actividades en el medio ambiente, en los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, y en la buena gobernanza. El fomento de la responsabilidad social de las empresas (RSE) fue una de las respuestas de los empleadores a esas preocupaciones. Para desarrollar aún más ese compromiso, algunas empresas crearon códigos de conducta internos, otras emprendieron «iniciativas sociales voluntarias» sectoriales y multisectoriales con diversas partes interesadas, o fortalecieron el diálogo con las federaciones sindicales internacionales pertinentes. Con el tiempo, el asesoramiento en materia de RSE se ha convertido en una industria pujante. La OIT ha tratado de responder a la demanda de

asesoramiento de las empresas multinacionales a través del establecimiento de un servicio de asistencia para las empresas multinacionales y de nuevos enfoques de formación en el Centro de Turín.

**148.** Aunque la contribución de la OIT a la RSE se inició en 1977 con la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), la responsabilidad social de las empresas se ha convertido en una vía de acceso cada vez más habitual para introducir la labor de la OIT sobre trabajo infantil en las empresas y las organizaciones sindicales. En líneas generales, se puede considerar que la RSE es un medio para que las empresas tengan en cuenta el impacto de sus operaciones en la sociedad, mediante la afirmación de sus principios y valores tanto en sus métodos y procesos internos como en su interacción con terceros. Mientras que una de las obligaciones fundamentales de las empresas es acatar la ley, la RSE se concibió como una expresión voluntaria de compromisos que rebasaban los requisitos mínimos de la legislación, en particular en los códigos de prácticas laborales de las empresas en virtud de los cuales se exigía la aplicación de la normativa que garantizara una mayor protección a los trabajadores, ya fuera ésta la legislación nacional o las normas internacionales.

**149.** En 1999 el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, expresó su deseo de proporcionar un foro para promover la RSE a través de la iniciativa del Pacto Mundial. Al igual que en los demás pilares de los derechos fundamentales en el trabajo, durante varios años – y aún hoy día – se invirtieron grandes esfuerzos en garantizar que no se recurriera al trabajo infantil en las cadenas de suministro mediante la elaboración de sistemas privados de auditoría social, algunos de ellos relacionados con la certificación de los lugares de trabajo o el «etiquetado social» de los productos. La experiencia de la OIT en este ámbito se remonta a 1995, fecha del proyecto sobre la industria del vestido de Bangladesh, que figuraba en el informe de 2006. De hecho, la OIT empezó a participar, a través del Centro de Turín, en los esfuerzos internacionales para elaborar criterios de referencia relativos a la competencia para mejorar la calidad y la credibilidad de la auditoría social.

**150.** Uno de los avances más significativos en este ámbito desde la publicación del último Informe global sobre trabajo infantil ha sido el cambio en el discurso de amplios sectores de la comunidad mundial de la RSE, que ha pasado de centrarse exclusivamente en la competencia de los auditores sociales para reconocer que, aunque goce de reconocimiento, la auditoría social es una mera herramienta de diagnóstico.

Las mejoras continuas y sostenibles en las cadenas mundiales de suministro, por ejemplo la aplicación efectiva de los códigos de prácticas laborales de las empresas, exigían otros componentes que iban más allá de la auditoría: la incorporación sistemática de la RSE y de los enfoques de comercio justo en el núcleo de las políticas comerciales y las prácticas de compra de las empresas multinacionales, así como el uso de los enfoques de RSE para promover sistemas de relaciones laborales maduros.

### Acuerdos marco internacionales

**151.** En la relación entre las empresas multinacionales y sus interlocutores, esto es, las federaciones sindicales internacionales de su sector, se ha hecho cada vez más patente a través de la negociación y la aplicación de los acuerdos marco internacionales (AMI), la promoción de sistemas de relaciones laborales maduros como vector para garantizar todos los derechos fundamentales en el trabajo, incluida la abolición efectiva del trabajo infantil. Una de las principales diferencias entre los códigos de conducta de las empresas y los acuerdos marco internacionales radica en que los primeros dependen esencialmente de los sistemas de auditoría social internos de la empresa, mientras que en los segundos es indispensable el control periódico del acuerdo marco internacional por parte de los sindicatos firmantes. Casi todos los 84 acuerdos marco internacionales firmados entre siete de las once federaciones sindicales internacionales y 82 empresas del sector de los servicios y del sector manufacturero, entre las que se encuentran algunas de las firmas más importantes a escala mundial, hacen referencia a la prohibición de utilizar mano de obra infantil. Apelan a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a los convenios en la materia y a los principios del trabajo consagrados en el Pacto Mundial, algunos de los cuales van más allá de las cuestiones puramente laborales. Ésta es una de las formulaciones más utilizadas:

No se recurrirá al trabajo infantil. Sólo podrán trabajar las personas que ya no estén sujetas a la obligación escolar o sean mayores de 15 años. (Convenio núm. 138 de la OIT). Las personas menores de 18 años no deberán realizar trabajos que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañen la salud, la seguridad o la moralidad de los niños (Convenio núm. 182 de la OIT).

**152.** También se recogen, de diversas maneras, formulaciones más amplias relativas al ámbito de

aplicación, las normas mínimas que establecen criterios más estrictos que la legislación nacional o internacional, y las medidas correctivas. Si bien son anteriores al Convenio núm. 182, esos aspectos están perfectamente plasmados en el código de la multipartita Iniciativa de Comercio Ético (ICE), que se negoció en 1998 entre las empresas miembros de la ICE y las ONG para el desarrollo con la entonces denominada Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTVVC), la Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Trabajo y Afines (UITA) y el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC). La disposición 4 del Código Básico de la ICE dice lo siguiente:

No se empleará mano de obra infantil

- No habrá contratación nueva de mano de obra infantil.
- Las empresas desarrollarán o participarán y contribuirán en políticas que favorezcan el período de transición necesario para que cualquier niño/a que sea mano de obra infantil vaya a la escuela y permanezca en un sistema educativo de calidad hasta que ya no sea un niño/a.
- No se empleará a niños ni a jóvenes de menos de 18 años para trabajos nocturnos o en condiciones peligrosas.
- Estas políticas y procedimientos cumplirán con las disposiciones de la normativa relevante de la OIT.

**153.** En algunos casos (como los de las compañías Akke, Veidekke y Norske Skog), la empresa se compromete en virtud de un AMI a proporcionar apoyo financiero para la compensación a través de la educación si la empresa vulnera lo dispuesto en el acuerdo en materia de trabajo infantil. Además, el acuerdo entre la papelera sueca SCA y el Sindicato de Trabajadores del Papel de Suecia, la ICEM y el comité de empresa europeo de SCA hace referencia explícita (al igual que France Telecom, con una formulación que difiere levemente) al apoyo y respeto de los derechos humanos, en particular la abolición efectiva del trabajo obligatorio y del trabajo infantil, *dentro de la esfera de influencia de la empresa*, lo que constituirá un criterio para la elección y la gestión de las relaciones con los proveedores y subcontratistas. Inditex se compromete a una ampliación de responsabilidades similar dentro de su esfera de influencia y exige que se establezcan programas educativos adecuados si se detecta la utilización de mano de obra infantil. El acuerdo Internacional de Servicios Públicos (ISP)/Electricité de France (EDF) también se aplica a los subcontratistas.

**154.** Las disposiciones relativas a la edad mínima (y la relación con la legitimidad del empleo juvenil) se hacen ampliamente eco de los convenios de la OIT y establecen, en función de los casos, que resulta aceptable la derogación temporal contemplada en el Convenio núm. 138 relativo a una edad mínima de 14 años, que la edad mínima debe mantenerse en 15 años, o que se deben respetar las edades mínimas establecidas en los convenios colectivos si éstas son superiores a los 15 años. PSA Peugeot ha establecido la edad mínima en 18 años, mientras que ésta se ha fijado en 16 años en otros países o regiones donde la economía y el sistema educativo no han alcanzado un grado de desarrollo suficiente, con miras a contribuir a mejorar la situación. Algunos AMI más antiguos, como el de Statoil, son anteriores al Convenio núm. 182 y sólo se remiten al Convenio núm.138. Inditex, que ha firmado un acuerdo más reciente con la FITTVC, hace referencia al Convenio núm. 138 de la OIT y a las definiciones de trabajo peligroso que figuran en la Recomendación núm. 190, pero fija la edad mínima en 16 años, y amplía el acuerdo a los fabricantes externos, los proveedores y sus subcontratistas. El AMI de Skanska promueve programas de aprendizaje con miras a fomentar la formación del personal para las personas que han alcanzado la edad mínima prevista por la ley, y Brunel establece una cláusula similar, con una edad mínima de 16 años. En el acuerdo entre la CIETT, que agrupa a las agencias de empleo privadas, y UNI también existe un compromiso en favor del trabajo decente para los jóvenes, un ámbito de cooperación en el movimiento internacional contra el trabajo infantil que sería merecedor de una mayor atención.

**155.** El AMI de Volkswagen toma en consideración los convenios de la OIT en la materia y, si bien prohíbe el trabajo infantil, prevé que la edad mínima para el empleo se examine de conformidad con la normativa gubernamental. DaimlerChrysler se compromete a apoyar la abolición efectiva del «trabajo infantil en condiciones de explotación» (un término que se utilizaba para definir las peores formas de trabajo infantil que, sin embargo, podría ocultar la cuestión de la edad mínima) y a evitar los efectos perjudiciales para el desarrollo, la salud y seguridad de los menores, pero no hace referencia a una edad mínima. En el acuerdo de Carrefour se establece que la empresa ha condenado el trabajo infantil con miras a prevenir la esclavitud y el trabajo forzoso, y su propósito es velar por que sus proveedores respeten los principios consagrados por la OIT.

### **Alianza con el movimiento cooperativo internacional**

**156.** La colaboración de la OIT con la Alianza Cooperativa Internacional constituye una iniciativa importante. El informe conjunto titulado *Cooperating out of child labour* (Cooperación en materia de trabajo infantil), publicado en 2009, fue un primer paso para ayudar a las empresas cooperativas y al movimiento cooperativo en su conjunto a desempeñar un papel más activo en el movimiento mundial contra el trabajo infantil<sup>34</sup>. En el informe se analiza cómo pueden las cooperativas ser más eficaces en lo que atañe a la eliminación del trabajo infantil en los sectores económicos y en las cadenas de suministro en los que operan, así como en las áreas locales y las comunidades en las que están basadas. Se pone de relieve la necesidad de que el trabajo infantil ocupe un lugar destacado en el programa de las cooperativas, a fin de garantizar que la cuestión del trabajo infantil *no* se considere como una opción para mantener la competitividad.

**157.** Este llamamiento a la acción para que el movimiento cooperativo mundial aúne esfuerzos en la lucha contra el trabajo infantil alberga un enorme potencial. Las cooperativas son organizaciones que pertenecen a sus miembros y están controladas por ellos, y cuyas actividades comerciales, sociales y culturales se inspiran en diversos principios y valores cooperativos que por su naturaleza se prestan a la lucha contra el trabajo infantil. De hecho, el compromiso social del movimiento cooperativo se remonta a 150 años y está plasmado en sus programas prácticos en favor de la justicia social. Esto significa que lleva practicando la responsabilidad social de las empresas desde mucho antes de que se acuñara el término<sup>35</sup>.

**158.** El movimiento cooperativo, en su calidad de uno de los principales segmentos organizados de la sociedad civil, puede desempeñar una función determinante en defensa de la causa del trabajo decente. El objetivo fundamental de todas las cooperativas es dar respuesta a las necesidades de sus miembros, más que la obtención de beneficios. Parte de los excedentes de las sociedades cooperativas se pueden invertir en fines sociales, como la educación o la igualdad de género. A través de éstas y otras actividades, ayudan a personas de más de cien países a mejorar sus vidas y las de sus comunidades; 800 millones de personas de todo el mundo son miembros de una cooperativa.

34. OIT: *Cooperating out of child labour: Harnessing the untapped potential of cooperatives and the cooperative movement to eliminate child labour* (Ginebra, 2009).

35. *Ibid.*, pág. 23.

**159.** El sector cooperativo es amplio y diversificado. El tamaño de las cooperativas varía, y va desde las empresas más pequeñas a grandes compañías. En el Brasil, las cooperativas representan el 40 por ciento de la producción agrícola, mientras que en Suiza dos cooperativas de consumidores copan la mayor parte del comercio minorista de alimentos. Además, muchas cooperativas son empresas comerciales que operan en sectores económicos en los que se utiliza mano de obra infantil, o compran y comercializan productos procedentes de sectores donde existe el trabajo infantil. Por consiguiente, la eliminación del trabajo infantil de las cadenas de suministro resulta coherente para las cooperativas desde el punto de vista comercial, y obedece a los valores y principios de responsabilidad social.

#### ***Violencia contra los niños y las niñas: estudio de las Naciones Unidas***

**160.** El estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, que se publicó a finales de 2006, dedica al trabajo infantil un capítulo íntegro que fue redactado por la OIT<sup>36</sup>. El proceso de elaboración del informe resultó instructivo para la lucha contra el trabajo infantil, habida cuenta de que incluía a gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación y a los propios niños. Este valioso esfuerzo de colaboración generó expectativas en cuanto a la continuidad del seguimiento a las recomendaciones del informe. El proceso ofrece una plataforma idónea para que el movimiento mundial implique a los interlocutores de la sociedad civil en cuestiones relativas a la violencia contra los niños en el lugar de trabajo. El IPEC ha seguido prestando apoyo al proceso de seguimiento. Por ejemplo, un estudio de investigación reciente (2008) efectuado por el programa Comprender el trabajo infantil (UCW) en Colombia, El Salvador, Camboya y Ecuador revela que los abusos a los niños en el lugar de trabajo están generalizados y que la agricultura y el sector manufacturero son los dos sectores en los que son más habituales<sup>37</sup>. En marzo de 2009, la OIT contribuyó a una conferencia internacional sobre la violencia contra la infancia, y en particular contra las niñas, organizado por el Gobierno

de los Países Bajos en cooperación con el UNICEF. El 1.º de mayo de 2009, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró a un Representante Especial sobre la violencia contra los niños y niñas, que contará con la colaboración de la OIT, como medida de seguimiento al informe de 2006.

#### ***Educación para Todos: el vínculo con el trabajo infantil***

**161.** La OIT ha estado relacionada desde hace mucho con el mundo de la educación, la formación profesional y la capacitación, y contribuirá de manera decisiva a la instauración de una educación gratuita, obligatoria y universal, algo que para la Organización constituye desde hace años, y ello se refleja en sus normas, una intervención determinante en la lucha contra el trabajo infantil. La interconexión entre la educación para todos y la eliminación del trabajo infantil se hace cada vez más patente. Ha llegado el momento de fortalecer esa relación de diversos modos.

**162.** Desde 1992, el IPEC ha acumulado un acervo considerable de experiencias relativas a la utilización de la educación y la capacitación en la lucha contra el trabajo infantil, recurriendo a canales tanto formales como no formales. Estas experiencias se reúnen en una carpeta de recursos publicada en 2009 en la que se facilitan herramientas y orientaciones para los responsables de formular las políticas y los encargados de su ejecución<sup>38</sup>. La carpeta de recursos constituye una contribución novedosa de la OIT a la labor de armonización de la lucha contra el trabajo infantil con los esfuerzos mundiales encaminados a garantizar el derecho a la educación.

**163.** Además, la OIT y la UNESCO comparten un mandato para promover la situación y las condiciones del personal docente<sup>39</sup> en su calidad de grupo profesional que resulta fundamental para garantizar los resultados de una educación de calidad. El Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) ha trabajado activamente en la formulación de políticas y el establecimiento de orientaciones en ámbitos relacionados con el trabajo infantil. Los estudios de la OIT sobre las tendencias en el uso de profesores contratados y sobre cuestiones relativas a la oferta de maestros en la educación primaria

36. P.S. Pinheiro: *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas* (Ginebra, Naciones Unidas, 2006).

37. F. Blanco y otros autores: *Violence against children: Preliminary evidence from Colombia, El Salvador, Cambodia and Ecuador* (Roma, UCW, noviembre de 2008).

38. IPEC: *Combating child labour through education: A resource kit for policy-makers and practitioners* (Ginebra, OIT, 2009).

39. OIT y UNESCO: *Recomendación relativa a la situación del personal docente, 1966* (Ginebra y París).

universal publicados en los últimos años guardan una estrecha relación con el problema del trabajo infantil, y su información se utilizó en el proceso del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo<sup>40</sup>.

**164.** La OIT sigue influyendo en el movimiento Educación para Todos, que se inició en 1990 con el propósito de instaurar la educación universal primaria para 2015. La OIT ha desempeñado un papel protagonista en la gestación de una de las alianzas más recientes en defensa de la EPT. En la quinta reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos que tuvo lugar en Beijing en noviembre de 2005, se respaldó la creación de una alianza mundial, el grupo de trabajo mundial sobre trabajo infantil y educación para todos. Los miembros principales de esta alianza son la OIT, la UNESCO, el UNICEF, el PNUD, el Banco Mundial, la Internacional de la Educación y la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil. En la iniciativa también participan dos países donantes y países en desarrollo que abrigan un interés especial por los esfuerzos en armonizar ambas preocupaciones internacionales. La OIT ejerce las tareas de secretaría de la alianza.

**165.** En los últimos años, la principal estrategia para armonizar ambas campañas internacionales ha empezado a dar fruto. Prueba de ello es que, cada vez más, los informes de seguimiento de la EPT en el mundo que la UNESCO publica cada año apuntan al trabajo infantil como uno de los principales obstáculos para conseguir la educación primaria universal, en particular los informes de 2009 y 2010, el último de ellos dedicado a los marginados, y para el cual se pidió a la OIT que preparara un documento de trabajo. En el documento del IPEC se hacía hincapié en la situación apremiante de los pueblos indígenas, los huérfanos por causa del VIH/SIDA y los niños víctimas de conflictos<sup>41</sup>. El trabajo infantil es un síntoma de marginación social, pero también contribuye a ella. El estudio concluye con sugerencias para abordar el trabajo infantil a todos los niveles de la planificación y programación de la educación. Además, el tema del Día mundial de 2008 y 2009 contribuyó a atraer la atención sobre la necesidad de ver la educación para todos a través del prisma del trabajo infantil y de la educación de las niñas.

**166.** En lo que atañe a la educación, cabe destacar entre los avances recientes el lanzamiento en marzo de 2008 del proyecto mundial de lucha contra el trabajo infantil a través de la educación, «Tackling child

labour through education», apoyado por la Comisión Europea, con miras a proporcionar cooperación técnica en once países de África, el Caribe y el Pacífico (Angola, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Madagascar, Malí, Papua Nueva Guinea, Sierra Leona, Sudán y Zambia) hasta 2012. El proyecto tiene por objeto contribuir a la lucha contra la pobreza en los países menos adelantados garantizando un acceso equitativo a la educación básica y a la capacitación para los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El proyecto ofrece un medio consolidado para prestar apoyo a las redes de conocimientos sobre trabajo infantil y educación, a través de una mayor labor de sensibilización y de la divulgación de buenas prácticas, así como del fortalecimiento de la capacidad institucional para formular y ejecutar estrategias. El IPEC está estudiando la posibilidad de ampliar el proyecto a otros países.

**167.** Existen diversas áreas específicas en materia de políticas sobre trabajo infantil y educación en las que la contribución de la OIT puede ser decisiva. En primer lugar, el IPEC ha acumulado una experiencia considerable en el diseño de intervenciones educativas para los niños trabajadores, que principalmente están encaminadas a ayudarles en la transición hacia el sistema de educación formal. La educación no formal ha gozado de un reconocimiento cada vez mayor como alternativa por parte del movimiento EPT – como respuesta válida «flexible» a la exclusión del sistema educativo de los niños trabajadores y otros grupos marginados. No obstante, el respaldo a la educación no formal como estrategia de lucha contra el trabajo infantil no está exento de condiciones. Excepto en circunstancias muy particulares, la educación no formal ha de considerarse como un medio y no como un fin. En el último informe se puso de relieve el papel de la educación no formal en la respuesta al trabajo infantil, y se señalaba que podía tener consecuencias involuntarias para el sistema de educación formal y que podía fracasar en su intención de servir de mecanismo de transición para los niños trabajadores, convirtiéndose en una opción de segunda categoría, en lugar de en una segunda oportunidad. El IPEC, que es un firme defensor de la educación no formal, encargó un documento de trabajo en 2007 para seguir analizando esta cuestión y ofrecer una perspectiva más equilibrada<sup>42</sup>.

**168.** En segundo lugar, la OIT siguió participando en los debates mundiales sobre las respuestas educativas al problema del trabajo infantil, y en particular la

40. A. Fyfe: *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact* (Ginebra, OIT, 2007), y A. Fyfe: *Teacher shortages and EFA: Financing and recruitment challenges* (Ginebra, OIT, en prensa).

41. F. Blanco y P. Quinn: *Marginalization and child labour* (Ginebra, IPEC, 2009).

42. A. Fyfe: *Non-formal education and child labour: A caution* (Ginebra, IPEC, inédito, 2008).

importante función que desempeña la mejora de la situación y las condiciones del personal docente y la capacitación. Este esfuerzo se ha beneficiado de la colaboración con la Internacional de la Educación, sobre todo a través de la Campaña Mundial para la Educación y del Día mundial. La OIT ha seguido defendiendo la existencia de una oferta docente adecuada que responda a las necesidades de la educación primaria universal en particular, y ha presionado para apartar a los profesores contratados que podrían socavar la consecución a largo plazo de este objetivo. Estas cuestiones se examinarán en la parte III del informe.

### Nuevas alianzas internacionales

**169.** En la estela de la anterior alianza en materia de educación, se han forjado otras alianzas importantes que han obtenido resultados decisivos en cuanto a la influencia ejercida para integrar las cuestiones relativas al trabajo infantil en los programas internacionales en materia de políticas. Esta labor se ha beneficiado del respaldo de productos específicos destinados a los responsables de la formulación de políticas y los encargados de su ejecución. Además, estos productos relacionados con el conocimiento demuestran que la OIT puede desempeñar una función única en la lucha contra el trabajo infantil.

**170.** Se estableció una nueva alianza en materia de agricultura, tema al que se dedicó el Día mundial de 2007, con la firma de una declaración de intenciones entre la OIT y los organismos internacionales relacionados con la agricultura<sup>43</sup>. En octubre de 2007 se organizaron cursos de formación conjuntos y la alianza fue refrendada en la reunión de 2008 de la Conferencia Internacional del Trabajo. En 2007 se creó una alianza similar en torno al problema de la trata de seres humanos, la Iniciativa Mundial de

las Naciones Unidas para Luchar contra la Trata de Personas (UN.GIFT)<sup>44</sup>, en la que la OIT está representada a través del IPEC y del Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP/FL). En febrero de 2008 la Iniciativa celebró un foro mundial en Viena. En ella participan diversos grupos de expertos e iniciativas regionales. Uno de esos grupos de expertos, dirigido por la OIT y el UNICEF, aborda específicamente la trata de menores y ha elaborado un completo paquete de formación para la lucha contra la trata de menores<sup>45</sup>. Esta iniciativa utiliza los recursos existentes, como la carpeta de recursos del IPEC y las lecciones extraídas de diversos proyectos sobre el terreno<sup>46</sup>. En el Tercer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, que se celebró en el Brasil a finales de 2008, se reafirmó su conexión con la meta de 2016. También se elaboró un nuevo compendio de estudios y herramientas para luchar contra la explotación sexual comercial infantil en América Latina entre 1996 y 2008<sup>47</sup>.

**171.** La presencia de la OIT también se está imponiendo en alianzas internacionales constituidas en el marco de la respuesta mundial al problema de los niños asociados con las fuerzas y grupos armados. El IPEC ha recurrido a diversas redes internacionales para promover el perfeccionamiento de los componentes económicos del desarme, la desmovilización y la reintegración de niños. A través del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas, la OIT contribuye desde 2005 en la elaboración de una política común. En el marco de esta alianza, la OIT ha asumido la dirección de la elaboración de orientaciones en materia de políticas para los jóvenes<sup>48</sup>. En 2008, el IPEC y el Centro de Turín iniciaron la ejecución de un proyecto de la Comisión Europea titulado «Freeing children from armed conflict» (Rescatar a los niños de los conflictos armados) en cuyo

43. En la alianza participan la Organización Internacional del Trabajo; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) del Grupo Consultivo sobre Investigación Agraria Internacional (CGIAR); la Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA) y la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA).

44. Entre los socios de UN.GIFT figuran la OIT, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, los Emiratos Árabes Unidos, el UNICEF, la ONUDD y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR).

45. OIT, UNICEF, UN.GIFT: *Manual de formación para combatir la trata infantil con fines de explotación laboral, sexual y de otros tipos* (Ginebra, 2009).

46. OIT: *Combatir la trata infantil con fines de explotación laboral: Carpeta de recursos para responsables de la formulación de políticas y profesionales* (Ginebra, 2008); IPEC: *Meeting the challenge: Proven practices for human trafficking prevention in the Greater Mekong Subregion* (Bangkok, OIT, 2008).

47. IPEC: *Guía de publicaciones y audiovisuales para el intercambio de información sobre estrategias para la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes – América Latina 1996-2008* (San José, OIT, 2008).

48. Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas: *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, module on Youth* (Nueva York, Naciones Unidas, 2006).

marco se están desarrollando otras orientaciones operativas y herramientas de formación en materia de reintegración económica.

**172.** La alianza para la acción mundial contra el trabajo infantil en la minería a pequeña escala que se puso en marcha con ocasión del Día mundial de 2005 hizo un nuevo llamamiento a que se adoptaran medidas para remediar la apremiante situación de las niñas e invocó la responsabilidad de las empresas respecto de la abolición de las peores formas de trabajo infantil<sup>49</sup>. La Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) y la organización de empleadores de la minería y el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) firmaron en 2005 un acuerdo que instaba a poner fin al trabajo infantil en todas las actividades de las minas y canteras.

#### *Alianzas internacionales con fines de recopilación de datos e investigación*

**173.** La OIT siguió participando en el programa UCW que impulsaron el UNICEF y el Banco Mundial en 2000 en el marco del seguimiento a la Conferencia de Oslo sobre trabajo infantil. El IPEC se ha beneficiado del apoyo de UCW en materia de análisis de datos, evaluación de impactos y elaboración de herramientas y recomendaciones sobre políticas, tanto en el plano nacional como internacional. El programa UCW también ha constituido un instrumento clave para ayudar a las oficinas nacionales de estadística de todo el mundo a mejorar su capacidad de análisis. Una evaluación de UCW, cuyas conclusiones se publicaron a finales de 2008, esbozó diversas opciones para el futuro del programa interinstitucional<sup>50</sup>.

#### *Día Mundial contra el Trabajo Infantil*

**174.** La celebración del Día mundial está «cuajando» y constituye un importante apoyo para el movimiento mundial, gracias a la extensión de su reconocimiento fuera del ámbito de actuación de la OIT. Actualmente, se organizan actividades en cerca de 60 países. Prueba de su éxito es que diversos interlocutores sociales y ONG nacionales e internacionales planifican el Día mundial con independencia

de la OIT. En 2009 las organizaciones de empleadores participaron en las actividades del Día mundial en 30 países, mientras que las organizaciones de trabajadores estuvieron activas en 38 países. Y la tendencia va en aumento. Otros organismos de las Naciones Unidas también reconocen y promueven el Día mundial, en particular el UNICEF, que estuvo presente en 23 países en 2009 y se hizo eco del acontecimiento en su portal de Internet. El Día mundial se ha convertido en el acontecimiento mediático más popular del calendario de la OIT relativo al trabajo infantil, con una cobertura anual en la prensa del 40 por ciento. El Día mundial constituye además una oportunidad para movilizar a los jóvenes y estrechar lazos entre las artes escénicas y visuales, ampliando así el alcance de las alianzas en defensa del programa de trabajo infantil de la OIT<sup>51</sup>.

#### *El trabajo infantil y las Naciones Unidas*

**175.** Cabe destacar que, en el 63.º período de sesiones de la Asamblea General celebrado en noviembre de 2008, la Tercera Comisión adoptó una resolución en la que pedía al Secretario General que le presentara, en su período de sesiones de 2009, un informe sobre los derechos del niño, centrándose en las actividades internacionales y en la lucha contra el trabajo infantil y en los avances hechos para alcanzar la meta de eliminar para 2016 las peores formas de trabajo infantil. El informe se presentó y se debatió en la reunión de la Tercera Comisión de julio de 2009.

#### *Procesos de reforma de las Naciones Unidas*

**176.** Desde la publicación del último Informe global, la reforma de las Naciones Unidas ha abierto nuevas oportunidades para promover el trabajo infantil en el marco del Programa de Trabajo Decente. El movimiento mundial depende en gran medida de la capacidad para desplegar el pleno potencial de la Iniciativa de las Naciones Unidas «Unidos en la acción». A finales de 2006 se produjo una revitalización del proceso de reforma de las Naciones Unidas en torno a una estrategia común de perseguir un conjunto de objetivos coherentes con el principio de la responsabilidad nacional<sup>52</sup>. Esas propuestas de

49. IPEC: *Minors out of mining!* (Menores fuera de las minas, alianza para una acción mundial contra el trabajo infantil en la minería a pequeña escala) (Ginebra, OIT, 2006).

50. Breuer y otros autores: *Evaluation of the understanding children's work (UCW) project* (Berlín, Global Public Policy Institute, 2008).

51. [www.ilo.org/ChildLabourWorldDay](http://www.ilo.org/ChildLabourWorldDay).

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

cambios radicales en el modo de funcionamiento de las Naciones Unidas estaban en parte destinadas a facilitar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A escala nacional, esas transformaciones se reducen a cuatro principios: un líder, un programa, un presupuesto y una oficina. Este nuevo enfoque se puso a prueba inicialmente en ocho países, que se convertirán en 20 en 2009, 40 en 2010 y el resto para 2012.

**177.** En marzo de 2007 el Consejo de Administración de la OIT aprobó la participación de la OIT en el proceso de reforma de las Naciones Unidas. Desde entonces, la OIT ha aprovechado cuantas oportunidades ha brindado el proceso de reforma para promover el Programa de Trabajo Decente, que incluye la eliminación del trabajo infantil, en el marco de las estructuras y procesos en evolución que se han denominado «Unidos en la acción». La OIT tuvo por misión dirigir la elaboración de una «Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente» que se publicó en abril de 2007 y cuenta con una sección dedicada al trabajo infantil. La guía es un excelente vehículo para trasladar ese esfuerzo de integración sistemática a los organismos de las Naciones Unidas que participan en el Programa de Trabajo Decente. En 2008 se adaptó para su aplicación en el ámbito nacional, y ofrece una óptica para que los gobiernos puedan evaluar sus esfuerzos en relación con la incorporación de la eliminación del trabajo infantil en el marco de desarrollo general del país<sup>53</sup>.

**178.** Hasta el momento, la implicación de los interlocutores sociales en los países piloto parece desigual. En la parte III del informe se examinarán las oportunidades y algunas de las dificultades que plantea el proceso de reforma de las Naciones Unidas en lo que atañe al trabajo infantil.

### **Conferencia mundial sobre trabajo infantil de 2010**

**179.** Las dos conferencias internacionales que se celebraron en 1997 atestiguaron el profundo interés que despertaba el problema del trabajo infantil en los años noventa. En el Informe global de 2006 se instaba a celebrar una conferencia de seguimiento tras las reuniones que tuvieron lugar en 1997 en Ámsterdam y Oslo, y en 2002 en La Haya. Haciéndose eco de esa preocupación, el Gobierno de los Países Bajos anunció en la reunión de 2009 de la Conferencia

Internacional del Trabajo que organizaría una reunión internacional que tendría lugar en mayo de 2010. La Conferencia se celebra en cooperación con la OIT, y su principal objetivo consiste en fortalecer el movimiento mundial para lograr la ratificación universal de los Convenios de la OIT núms. 138 y 182 e impulsar los esfuerzos para alcanzar la meta de 2016. Los debates de la Conferencia girarán en torno a cinco ejes: sensibilización y compromiso políticos, necesidades de financiación, integración de las políticas, acción tripartita y atención especial a África. Además, la Conferencia servirá de plataforma para los países defensores de la causa, los interlocutores sociales y otros para exponer y debatir las mejores prácticas en la lucha contra el trabajo infantil. La Conferencia estudiará una *hoja de ruta* sobre los modos y los medios para alcanzar la meta de 2016.

### **Respuesta a la crisis mundial de la economía y el empleo**

**180.** La crisis económica mundial aboca al mundo a un aumento prolongado del desempleo y a un agravamiento de la pobreza y las desigualdades. Los hijos de familias pobres y vulnerables son los más afectados. El aumento del desempleo y de la pobreza amenaza con comprometer la educación, la salud y el bienestar de los niños, y podría tener como consecuencia que se detuvieran o incluso se perdieran algunos de los avances más recientes que se han logrado en la lucha contra el trabajo infantil y en el acceso a la educación. En respuesta a la crisis, la OIT hizo hincapié en las preocupaciones siguientes:

- el menor nivel de vida podría obligar a muchos hogares pobres a enviar a los niños a trabajar, o a retirarlos de la escuela porque ya no pueden permitirse pagar los gastos relativos a la educación;
- los recortes en los presupuestos de la educación nacional podrían tener un impacto significativo en las oportunidades de acceso a la educación y en la calidad de ésta;
- la disminución de las remesas podría repercutir negativamente en los niños de muchas comunidades, en particular en los lugares donde las familias dependen de las remesas para sufragar los gastos de educación, y
- la disminución de la ayuda podría acarrear problemas a los países que dependen de ese tipo de apoyo, en particular los del África Subsahariana<sup>54</sup>.

53. OIT: *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente: Aplicación a nivel de país* (Ginebra, 2008).

54. UNESCO: *Investing out of the crisis through action in education*, documento de trabajo sobre la labor de la UNESCO relativa a la evaluación del impacto de la crisis financiera (París, 2009).

**181.** En junio de 2009 los delegados de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores reunidos en Ginebra para la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) convinieron en un Pacto Mundial para el Empleo<sup>55</sup>. En el Pacto se esbozaban estrategias para orientar la recuperación de la actual crisis de la economía y del empleo, situando la recuperación de un medio de vida sostenible en el punto de mira de todas las respuestas a la crisis. En el Pacto se instaba a apoyar la creación de empleo y ayudar a la gente a encontrar trabajo, invertir en sistemas de protección social, fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo y promover el diálogo social.

**182.** En agosto de 2009 el IPEC publicó una nota informativa especial en la que destacaba la importancia del Pacto Mundial para el Empleo y cómo podría contribuir a la lucha contra el trabajo infantil. El Pacto centra la atención en la necesidad de responder a la crisis mediante el fomento de una globalización justa y de apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En él también se insta a establecer sistemas de protección social sostenibles para ayudar a los grupos vulnerables, y a proseguir la vigilancia para conseguir la eliminación y la prevención del trabajo infantil. Cabe también destacar el acento puesto en la importancia de potenciar la igualdad de acceso y las oportunidades en cuanto al desarrollo de las competencias profesionales y a la participación en actividades de formación y educación de calidad en el marco de la preparación para la recuperación, habida cuenta de que estas medidas anulan la tendencia a recurrir al trabajo infantil.

**183.** La disminución de la ayuda como consecuencia de la crisis podría repercutir negativamente en el trabajo infantil y en el desarrollo en general. El África Subsahariana es la región que mayor peligro corre. Se dan grandes variaciones dentro de la región, pero en diversos países la asistencia oficial al desarrollo (AOD) representa entre el 10 y el 30 por ciento del PIB. En el Pacto Mundial para el Empleo también se abordó este problema, haciendo hincapié en la necesidad de respetar los compromisos relativos a un incremento de la ayuda. Se pide encarecidamente a la comunidad internacional que proporcione asistencia para el desarrollo, con inclusión de un apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social en cada país.

**184.** Desde su adopción, el Pacto Mundial para el Empleo ha obtenido un apoyo internacional generalizado y seguirá siendo un marco decisivo para los esfuerzos encaminados a reducir el impacto de la crisis en el trabajo infantil.

**185.** En septiembre de 2009 la OIT presentó un informe a la reunión del G-20 sobre las medidas tomadas por los países en respuesta a la crisis. En él se observaba que no se había prestado la atención suficiente a las medidas adicionales para luchar contra el trabajo infantil y la trata. Sin embargo, también se informaba sobre las medidas adoptadas en numerosos países para proteger el empleo y ampliar la protección social, que se espera tengan un impacto positivo en la prevención del trabajo infantil.

### Mayor integración del trabajo infantil en las prioridades de la OIT

**186.** En los años venideros, los Programas de Trabajo Decente por País serán el principal medio para la ejecución de las actividades de la OIT relativas a las consultas sobre trabajo infantil. El trabajo infantil es un indicador importante de los déficit de trabajo decente, y por consiguiente un punto de partida significativo para los Programas de Trabajo Decente por País.

**187.** Se examinó en qué medida los 40 Programas de Trabajo Decente por País en vigor integran de un modo efectivo el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes en las prioridades, de conformidad con un enfoque de ciclo de vida. En concreto, en este examen se exploraba en qué medida se incluía el trabajo infantil en los resultados prioritarios, teniendo en cuenta que la mayoría de los Programas de Trabajo Decente por País aún no se han finalizado o ejecutado. Sin embargo, se dan situaciones en las que, desafortunadamente, se ha omitido el trabajo infantil.

**188.** El Programa de Trabajo Decente por País de Kenya es un buen ejemplo de integración de la eliminación del trabajo infantil en la promoción del empleo de los jóvenes como parte de las prioridades. Desde el punto de vista estratégico, se considera que estas cuestiones forman parte del desarrollo nacional y del programa de lucha contra la pobreza. Los interlocutores sociales, como la Organización Central de Sindicatos, la Federación de Empleadores de Kenya, el Sindicato de Trabajadores de las Plantaciones y Agrícolas de Kenya y el Sindicato de Trabajadores de las Plantaciones de Azúcar de Kenya, son fundamentales para la formulación de intervenciones específicas como los planes de generación de ingresos y el establecimiento de alianzas más amplias para impulsar el cambio. Los socios regionales, como la República Unida de Tanzania y Uganda, han destacado en sus Programas de Trabajo Decente por País la función

55. OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo* (Ginebra, 2009).

que la educación y la formación cumplen en la respuesta al trabajo infantil como parte de una estrategia de duración determinada. Camboya se ha fijado objetivos cuantificables en relación con la disminución del número de niños trabajadores, que se espera pasen del 16,5 por ciento en 1999 al 8 por ciento en 2015. De un modo similar, Indonesia ha establecido objetivos numéricos para la eliminación del trabajo infantil en el marco de su Programa de Trabajo Decente por País, agregándolos a la reducción del 25 por ciento en la incidencia de las peores formas del trabajo infantil que se registró en 2008.

**189.** En este ámbito también es determinante la función de los interlocutores sociales. Como ya se ha explicado antes, el IPEC ha seguido trabajando en la interfaz entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes. Y ha seguido explorando igualmente los vínculos entre trabajo infantil y protección social, habida cuenta de su importancia creciente en la respuesta a la crisis económica mundial y los procesos de reforma de las Naciones Unidas. La contribución del IPEC a la campaña «La igualdad de género como eje del trabajo decente» también supuso un impulso decisivo a los avances en el conjunto de la OIT.

### **Vínculos entre trabajo infantil y empleo de los jóvenes**

**190.** Gracias al apoyo del Gobierno de Suecia, el IPEC llevó a cabo una labor importante entre abril de 2006 y septiembre de 2008 a través de un proyecto sobre los vínculos entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes. En primer lugar, un componente relativo a las políticas ponía de relieve los aspectos didácticos de la labor política, con miras a producir datos para orientar las políticas en materia de empleo de los jóvenes. Un aspecto específico de este componente consistía en la adaptación y ejecución de encuestas sobre la transición de la escuela al trabajo. En segundo lugar, un componente orientado a la acción se centraba en la manera de reducir los riesgos en el trabajo para las personas de 14 a 17 años y en promover un trabajo lícito y seguro. Por último, otro componente orientado a la acción versaba sobre el desarrollo de la orientación profesional para los adolescentes y los jóvenes que habían sido víctimas del trabajo infantil, a fin de que fueran capaces de identificar y evaluar las nuevas oportunidades de trabajo, y prepararse para éstas.

**191.** Entre los resultados obtenidos se incluyen estudios relativos a los riesgos en las cadenas de

suministro del Pakistán e Indonesia. Se elaboró una herramienta para formar a los empleadores de las pequeñas empresas y los negocios informales acerca de los riesgos profesionales a los que se enfrentan los jóvenes. En Pune (India) se organizó un taller global que reunió a investigadores en materia de salud en el trabajo y a jefes de proyecto, con objeto de identificar las lecciones extraídas y preparar un futuro programa en este ámbito. Se estableció una «comunidad de prácticas» en línea en materia de seguridad en el trabajo para los jóvenes. Se han realizado contribuciones a prestigiosas conferencias y revistas para difundir el mensaje. En este sentido, el Congreso Internacional de Salud en el Trabajo, reunido en marzo de 2009 en Ciudad del Cabo, brindó la oportunidad de integrar el trabajo infantil en la agenda de la salud y recabó apoyos para la creación de un grupo de trabajo sobre trabajo infantil. La preparación de una estimación sobre la «carga mundial de las enfermedades» relacionada con el trabajo infantil constituiría una importante herramienta de sensibilización. En junio de 2008 se llevó a cabo una evaluación del proyecto en la cual se reconoció el carácter innovador de esos esfuerzos<sup>56</sup>. Posteriormente, las unidades técnicas pertinentes de la OIT se han esforzado por obtener un mayor consenso en relación con el tipo de enfoques que se pueden y deberían utilizar para proteger a los trabajadores jóvenes, en particular la función de los empleadores, en quienes recae en primera instancia la responsabilidad de garantizar la seguridad de los trabajadores jóvenes.

**192.** Además, la región de Asia y el Pacífico ha puesto en marcha «APYouthNet», una comunidad de prácticas cuyo propósito es poner en contacto a expertos en temas relativos a los jóvenes dentro del marco de la Red de conocimientos para el trabajo decente de la región. El IPEC contribuyó a la elaboración del manual titulado *Forging linkages between child labour and youth employment programmes across Asia and the Pacific* (Crear vínculos entre los programas de trabajo infantil y empleo de los jóvenes en Asia y el Pacífico), que se publicó en la región en 2008, para mejorar la labor relativa al nexo entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes. Esta herramienta práctica establece cuatro pilares – políticas, conocimientos, movilización social y cooperación técnica – para sustentar los futuros progresos relativos a la vinculación entre la eliminación del trabajo infantil y la promoción del trabajo decente para los jóvenes. El manual concluye sugiriendo diversas posibilidades para que el IPEC y el Programa de Empleo para los Jóvenes estrechen su colaboración en el

56. IPEC: *Child labour and youth employment linkages (phases I and II)* (Ginebra, OIT, junio de 2008).

futuro bajo esos cuatro pilares. Además, el vínculo entre trabajo infantil y empleo de los jóvenes es una cuestión determinante en los esfuerzos de la OIT por promover el trabajo decente en Indonesia. La Iniciativa de la OIT denominada EAST («Education and Skills Training for Youth Employment», Educación y formación profesional para el empleo de los jóvenes) es un proyecto con una duración de cuatro años financiado por el Gobierno de los Países Bajos que tiene por objeto mejorar la empleabilidad y la capacidad empresarial de los jóvenes a través de la educación y la formación profesional, y contribuir a la eliminación del trabajo infantil en seis provincias. Además, el trabajo infantil se ha integrado en la veterana red WISE (Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas) a fin de sensibilizar a los empleadores en torno a la cuestión de la protección de los trabajadores jóvenes frente a las tareas, condiciones y procesos peligrosos, incluso si han cumplido la edad mínima establecida por la ley. Por último, en la Reunión Regional Africana de 2007, el IPEC se unió al Sector de Empleo para exponer cuestiones relativas al trabajo infantil y el empleo de los jóvenes, abordando los vínculos existentes entre ambos y señalando tareas y resultados integrados.

### Medidas especiales para proteger a las niñas

**193.** Las niñas representan cerca del 55 por ciento del total de los menores no escolarizados y tienen muchas más probabilidades que los niños varones de no matricularse nunca. Se estima que el costo mundial de la falta de educación de las niñas asciende a 92.000 millones de dólares al año, una cifra apenas inferior al presupuesto total anual de ayuda al desarrollo de los países desarrollados<sup>57</sup>. En los convenios fundamentales de la OIT relacionados con el trabajo infantil se hace hincapié en los riesgos específicos que corren las niñas, en particular algunas de las peores formas de trabajo infantil.

**194.** Desde 2000, el IPEC ha hecho ingentes inversiones en la promoción de la igualdad de género a través de importantes contribuciones al esfuerzo del sistema de las Naciones Unidas, en el marco del estudio sobre la violencia de 2007, y del apoyo constante a la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas como parte de su colaboración en

defensa del movimiento EPT. En todas las actividades de formación del IPEC se han tenido en cuenta las cuestiones de género. Se han encargado además diversas herramientas prácticas y estudios, en particular con ocasión del Día mundial de 2009 dedicado a la situación apremiante que viven las niñas.

**195.** El tema «La igualdad de género como eje del trabajo decente» fue seleccionado para una discusión general en la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo. En esta discusión general se reafirmó la importancia de la eliminación del trabajo infantil, según consta en el párrafo 35 de las conclusiones, donde se insiste en la necesidad de reflejar las diferencias entre los varones y las niñas, así como la situación especial de las niñas en los planes de acción contra el trabajo infantil<sup>58</sup>. El debate se basó en un informe y una campaña que vieron la luz con ocasión de la reunión de 2008 de la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>59</sup>. El trabajo infantil era uno de los elementos de los materiales de la campaña, que versaban sobre el papel de la educación, en particular de las niñas, para sentar las bases del trabajo decente. Las actividades llevadas a cabo con ocasión de los días mundiales de 2008 y 2009 respaldaron este objetivo<sup>60</sup>.

### La meta de 2008

**196.** De conformidad con el Convenio núm. 182, el Informe global de 2006 estableció que todos los Estados Miembros deberían concebir y poner en práctica *medidas apropiadas de duración determinada* para finales de 2008, como paso intermedio para alcanzar la meta de 2016. Este objetivo fue redactado en términos amplios, y existen diversos indicadores y fuentes de información que se podrían utilizar para efectuar una evaluación exhaustiva. El IPEC ha hecho mucho hincapié en apoyar el proceso de elaboración de los planes de acción nacionales, que constituyen un indicador de esa meta intermedia. Para la preparación del presente informe, se llevó a cabo un ejercicio de seguimiento que incluía un cuestionario destinado a los gobiernos que tenía por objeto ayudar a todos los países a diseñar respuestas para la adopción de medidas de duración determinada que garantizaran la consecución de la meta de 2016. Asimismo, se analizaron los progresos alcanzados en cada región

57. Plan-International: *Pagando el precio: El costo económico de fallar en la educación para niñas* (Woking, Reino Unido, 2008).

58. OIT: *Sexto punto del orden del día: La igualdad de género como eje del trabajo decente. Actas Provisionales* núm. 13, 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2009).

59. OIT: *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

60. OIT: *Demos una oportunidad a las niñas – Lucha contra el trabajo infantil: Una clave para el futuro* (Ginebra, 2009).

en la elaboración de los planes de acción nacionales con arreglo al calendario establecido. También se utilizaron diversas fuentes, como las memorias en virtud del artículo 22, las memorias presentadas de conformidad con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los informes técnicos de avance del IPEC, para disponer de un panorama completo de la respuesta de los países a la meta de 2008.

**197.** Esta labor nos presenta un panorama bastante complejo porque varios de los posibles indicadores sobre las «medidas de duración determinada» se solapan. A éstas hay que añadir los programas de duración determinada encaminados a respaldar los esfuerzos nacionales en respuesta al Convenio núm. 182. Además, al igual que en los Programas de Trabajo Decente por País, el proceso consta de diversas fases y toma su tiempo.

**198.** En la medida de lo razonable, cabe concluir que, si bien en muchos casos no se ha alcanzado de forma significativa la meta de 2008, por ejemplo mediante el diseño y la ejecución de un plan de acción nacional, estamos en vías de conseguirlo. Hasta la fecha, la respuesta de América Latina ha sido la más completa, con la instauración de planes de acción en 11 países. A raíz de esto, se han elaborado hojas de ruta nacionales y subregionales para abolir el trabajo infantil en América Central, Panamá y República Dominicana, que se iniciarán en 2009 y a principios de 2010. En África, 26 países – un poco menos de la mitad – han iniciado el proceso, y en Asia 11 países han instaurado ya sea un plan de acción nacional, ya sea un programa de duración determinada.

### Atención especial a África

**199.** No faltan motivos para atender a África: 65 millones de niños subsaharianos, uno de cada cuatro, son víctimas del trabajo infantil. África alberga la mayor proporción de niños que trabajan, y es la región donde menos progresos se han alcanzado en relación con los ODM, en particular el relativo a la educación primaria universal, obligatoria y gratuita, pues se estima que uno de cada tres menores no está escolarizado. Aunque en el África Subsahariana vive el 19 por ciento de la población mundial en edad de escolaridad primaria, la subregión concentra el 47 por ciento de los menores no escolarizados

del mundo<sup>61</sup>. África sufre la mayor prevalencia del VIH/SIDA y registra el mayor número de huérfanos a causa de la pandemia. En algunos países los conflictos son endémicos y dan lugar al abuso y a la explotación de millones de niños.

### 2005, un año crucial: la brecha entre las promesas y los resultados

**200.** El Informe global de 2006 se elaboró a lo largo de 2005, cuando se produjo un esfuerzo internacional sin precedentes para centrar la atención mundial en la grave situación de África. En ese momento, se consideraba que 2005 era un año decisivo para África. Esta atención provino de la Cumbre del G-8 que tuvo lugar en Gleneagles en julio de ese mismo año. Sin embargo, ni en el informe que la Comisión para África presentó a la Cumbre ni en el comunicado final se hacía referencia al trabajo infantil. Aun así, se consideraba que Gleneagles brindaba una oportunidad de incorporar el trabajo infantil a la agenda de desarrollo de África. ¿Qué sucedió después?

**201.** Gleneagles creó expectativas en relación con un drástico incremento de la ayuda para 2010 con miras a hacer realidad los ODM. Se esperaba que los compromisos adquiridos en 2005 sirvieran para que la ayuda oficial al desarrollo pasara de 80.000 millones de dólares en 2004 a 130.000 millones de dólares en 2010. La mitad de este incremento estaba destinado al África Subsahariana. No cabe duda de que esas promesas se realizaron en un momento en que la ayuda seguía una tendencia ascendente. Desde entonces, los donantes no han cumplido las expectativas. La organización ONE, que evalúa los progresos anuales en relación con el compromiso de Gleneagles contraído por el G-8 en 2005 de duplicar la ayuda a África para finales de 2010, previó en su informe de junio de 2009 que para finales de ese año sólo se habría ejecutado la mitad de lo prometido<sup>62</sup>.

**202.** Estos bajos resultados han sido particularmente pronunciados en el apoyo a la educación básica, donde las promesas de ayuda están estancadas. La Iniciativa Acelerada de Educación para Todos no consigue que el apoyo de los donantes a la EPT alcance el nivel requerido. Para financiar la EPT en todo el mundo, es necesario triplicar la ayuda anual a la educación básica<sup>63</sup>.

61. Fast Track Initiative: *Reaching out to out-of-school children: Putting inclusive education on the fast track* (Washington D.C., marzo de 2009), pág. 1.

62. ONE: *The data report 2009: Monitoring the G-8 promise to Africa* (Londres, junio de 2009).

63. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009, *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, pág. 232.

**203.** Como veremos en la parte III de este informe, la ayuda internacional (para África en particular) es objeto de un debate cada vez más polarizado. La ayuda resulta decisiva para la educación y la eliminación del trabajo infantil. En África, ha permitido fortalecer los esfuerzos de Ghana, Kenya, Mozambique y República Unida de Tanzania por abolir las tasas de matrícula escolar, lo que ha provocado un fuerte incremento de las matrículas. En el caso de la República Unida de Tanzania, la ayuda al desarrollo ha servido para apoyar una estrategia del sector educativo que ha permitido reducir en 3 millones el número de niños no escolarizados entre 1999 y 2006. En Etiopía, en el mismo período, la cifra supera los 3 millones<sup>64</sup>.

### La acción de la OIT desde 2006

**204.** Al aprobar el Plan de Acción Mundial en noviembre de 2006, el Consejo de Administración de la OIT respaldó expresamente la atención especial a África e instó a los Estados Miembros y a los socios internacionales para el desarrollo a que secundaran los esfuerzos de los países africanos por cumplir con sus compromisos.

**205.** La respuesta del IPEC ha consistido en perfeccionar su propia estrategia para la región<sup>65</sup>. Como medida de seguimiento, la principal estrategia del IPEC en materia de atención especial a África ha radicado en ayudar a los países africanos a establecer medidas de duración determinada para la abolición del trabajo infantil, y en particular de sus peores formas. En 2008 el IPEC empezó a elaborar perfiles de países a partir de diversos indicadores que se habían incluido en una matriz general para una treintena de países. Además, 28 países africanos han preparado sus Programas de Trabajo Decente por País y la mayoría ha incluido el trabajo infantil en sus prioridades. El SIMPOC ha aumentado considerablemente la asistencia prestada a las oficinas de estadística de África en lo relativo a la recopilación y análisis de datos sobre trabajo infantil. A raíz de ello, se han llevado a cabo dos decenas de encuestas sobre trabajo infantil. Los progresos relativos a la promoción de medidas de duración determinada en forma de planes de acción nacionales han sido más lentos. A finales de 2009, 26

países estaban elaborando o habían elaborado un plan de acción nacional, lo que significa que la mayor parte de los países aún no había iniciado el proceso. La elaboración de un plan de acción del IPEC para África y los progresos relativos a la movilización de recursos en apoyo del Plan de Acción Mundial en cada país también revelan en qué medida se ha beneficiado África del cambio de enfoque. Además, la OIT ha aumentado la asignación a la región en su Programa y Presupuesto para 2010-2011.

**206.** Una parte considerable del apoyo a la región se ha registrado en el ámbito del trabajo infantil inducido por el VIH. La undécima Reunión Regional Africana de la OIT (Addis Abeba, 24-27 de abril de 2007) reconoció la existencia de un vínculo específico entre la erradicación del trabajo infantil, la creación de empleo juvenil y la prevención del VIH. Desde 2001, el IPEC ha estado trabajando sobre la relación entre el VIH/SIDA, el trabajo infantil, la educación y el género. Cerca de dos tercios de las personas que viven con el VIH se encuentra en el África Subsahariana, y se cree que hay 12 millones de huérfanos. En algunos países, hasta un 10 por ciento de los niños huérfanos por el VIH/SIDA son cabeza de familia y muchos no tienen otro remedio que buscar trabajo<sup>66</sup>.

**207.** El IPEC ha invertido grandes esfuerzos en mejorar la base de conocimientos e identificar las respuestas adecuadas. Tras una serie de 12 estudios, se elaboró un plan de acción en un taller tripartito sub-regional que tuvo lugar en Lusaka en 2003, lo que llevó un año después a la puesta en marcha de un proyecto piloto. El proyecto del IPEC relativo a la «Lucha y prevención del trabajo infantil inducido por el VIH/SIDA en el África Subsahariana» ha preparado modelos de intervención para prevenir y combatir el trabajo infantil en Uganda y Zambia, ayudando a los niños que corren el riesgo de ser víctimas del trabajo infantil o que ya están desempeñando alguna de las peores formas de trabajo infantil. Además de prestar ayuda a los menores afectados por el VIH/SIDA, el proyecto ha secundado la integración de las cuestiones relativas al VIH/SIDA en la labor de los interlocutores sociales y en las políticas nacionales sobre trabajo infantil. Asimismo, se han elaborado diversas herramientas y materiales prácticos, como un módulo especial de la iniciativa SCREAM<sup>67</sup>, un manual para docentes<sup>68</sup> y un manual de buenas

64. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009, *op. cit.*, pág. 220.

65. IPEC: *Child labour in Africa: Priorities for Action*, presentado en la Tercera Conferencia Política Internacional sobre la infancia en África, 12-13 de mayo de 2008, Addis Abeba.

66. A. Amorim y N. Osseiran: «HIV/AIDS and child labour in sub-Saharan Africa», en H. D. Highman (responsable de la publicación): *The world of child labor: A historical and regional survey* (Armonk, NY, M.E. Sharpe, 2009), págs. 177-184.

67. IPEC: *SCREAM: A special module on HIV, Aids and child labour* (Ginebra, OIT, 2007).

68. IPEC: *Training manual on child labour and HIV/AIDS* (Kampala, OIT, 2006).

prácticas emergentes<sup>69</sup>. Estas herramientas se han divulgado y están pendientes de aplicación en Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Ghana, Madagascar, Kenya, Senegal, Malawi y Camerún.

**208.** A pesar de estos avances, se necesita más apoyo de los donantes, así como un compromiso de alto nivel por parte de los dirigentes políticos africanos.

### Desarrollo de conocimientos

**209.** El desarrollo y el intercambio de conocimientos son fundamentales para promover el programa de políticas de la OIT relativo a la Declaración sobre la Justicia Social. En noviembre de 2009, el Consejo de Administración revisó la estrategia de la OIT relativa al conocimiento, con ocasión de la adopción de una estrategia basada en los resultados en materia de conocimientos para el período 2010-2015.

**210.** En este ámbito, el sitio web del IPEC proporciona visibilidad y da acceso a los productos relacionados con el conocimiento. Las descargas de materiales desde la base de datos del programa IPEC, a la que se accede a través de un enlace en el sitio web, alcanzaron en abril de 2009 la cifra récord de 57.450, frente a las 3.500 descargas registradas en mayo de 2007 en vísperas del lanzamiento del sitio web. Se están desarrollando otras plataformas de conocimientos, en particular plataformas asociadas a redes especializadas o comunidades de prácticas que han surgido bajo el paraguas del IPEC, en materia de juventud, salud o trata de personas. Estas plataformas fomentan el intercambio de experiencias y cooperación entre los países y constituyen importantes contribuciones a la nueva estrategia de conocimientos de la OIT. La creación y documentación de modelos de intervención, incluidos la identificación y el intercambio de buenas prácticas, es indisoluble de los proyectos del IPEC. A esto se suman evaluaciones mundiales, monográficas o de proyectos que tienen por objeto verificar los conocimientos derivados de los proyectos y dan lugar a la recopilación y utilización de las enseñanzas extraídas.

**211.** Como se señala más arriba, se han producido importantes avances en materia de investigación. Entre ellos figuran la determinación de los costos de las herramientas para la eliminación del trabajo

infantil a escala nacional emprendida en Camboya con el apoyo del programa interinstitucional UCW. En el informe de UCW se evalúan los recursos que necesitará Camboya para alcanzar la meta de 2016. Después de examinar diversas hipótesis, el informe concluye que, incluso en las peores circunstancias, sólo se necesitarían 10 millones de dólares anuales para erradicar las peores formas de trabajo infantil para 2016<sup>70</sup>. El desarrollo de esta importante herramienta es un resultado que influirá mucho en la futura labor de la OIT en el ámbito del trabajo infantil. La evaluación llevada a cabo en 2008 reconocía que UCW ha generado mejores datos sobre trabajo infantil, ha desarrollado indicadores y ha finalizado la investigación relativa a los desafíos planteados por la medición del trabajo infantil<sup>71</sup>. UCW también trabaja en la evaluación del impacto de las intervenciones relativas al trabajo infantil, incluido el análisis de los éxitos alcanzados por el Brasil y México. Junto a la labor relativa al marco de evaluación de impactos del IPEC, estas iniciativas darán lugar a un conjunto de herramientas mediante las cuales los países y otros interlocutores podrán identificar el modo más adecuado de evaluar el impacto de los diversos tipos de intervención, entre otros, en los ámbitos de la educación y las transferencias en efectivo condicionadas.

**212.** En un estudio del SIMPOC sobre los salarios y la productividad de niños y adultos se recopilieron datos comparativos preliminares sobre los factores de la demanda a través de una encuesta que se efectuó en Ghana, India, Filipinas y Uganda. En el estudio se demostró que sí existen incentivos orientados a la demanda en ciertos mercados de trabajo infantil, y que se podrían desvelar esos efectos mediante una investigación<sup>72</sup>. Se han encargado nuevos estudios sobre la función que desempeñan los conflictos armados en la participación de los niños en las peores formas de trabajo infantil. Entre los diversos resultados de los estudios llevados a cabo por el SIMPOC en 2008 destacan dos monografías; en la primera se efectúa un análisis cuantitativo del vínculo entre trabajo infantil y educación, y en la segunda se examina la documentación relativa al trabajo infantil y a sus consecuencias sobre la salud de los niños<sup>73</sup>.

**213.** Las peores formas de trabajo infantil que no se consideran como trabajo peligroso siguen planteando un dilema. En 2007 se empezaron a desarrollar herramientas metodológicas para estudiar el

69. IPEC: *Emerging good practices of the community based models in Uganda and Zambia* (Ginebra, OIT, 2008).

70. UCW: *Towards eliminating the worst forms of child labour in Cambodia by 2016: An assessment of resource requirements* (Roma, diciembre de 2008), vol. II, pág. 36.

71. *Ibid.*

72. IPEC, *Child labour wages and productivity*, op. cit.

73. P. Dorman: *Child labour, education and health: A review of the literature* (Ginebra, OIT, 2008).

trabajo forzoso infantil y se pusieron a prueba en diez países con miras a elaborar estimaciones nacionales. Está siendo difícil hallar países que estén dispuestos a participar en este proyecto, que estará en vigor hasta 2012. Hasta el momento, se ha logrado establecer un conjunto de indicadores e instrumentos de encuesta que ya se han puesto a prueba para ofrecer resultados y conclusiones preliminares que permitan producir diversos informes nacionales, así como un informe final de síntesis en el que se presenten las conclusiones y recomendaciones del proyecto. También se está trabajando en la medición de la explotación sexual con fines comerciales a escala nacional.

### Resumen

**214.** Desde 2006, se han obtenido importantes logros en las tres áreas estratégicas. Cabe destacar el número y la calidad de las iniciativas y resultados en el ámbito del movimiento mundial, algo que tal

vez representaba el mayor desafío hace cuatro años. Ésta es una de las conclusiones fundamentales del informe. También se han cosechado éxitos en las otras dos esferas. Se han puesto a disposición de los Estados Miembros herramientas y recursos nuevos, y se han efectuado importantes contribuciones a la recopilación de datos y a la investigación. Esto ha propiciado resultados trascendentales en relación con la mejora de la capacidad para utilizar los datos en la formulación de programas y políticas. Se está incorporando el trabajo infantil a los nuevos Programas de Trabajo Decente por País, a menudo con carácter prioritario. Ahora bien, a pesar de los pasos importantes que se han dado desde 2006, sigue habiendo grandes desafíos pendientes, en particular en lo relativo a la respuesta que ha de darse a un entorno económico mundial aún más complejo e incierto. Esto nos recuerda que el progreso es frágil. En tiempos difíciles, es necesario acatar los compromisos y obligaciones, y la OIT y sus socios deberán hacer gala de imaginación y vigor al formular sus respuestas.







## Parte III

# Convertir los desafíos en oportunidades

**215.** ¿Estamos en camino de lograr la meta de 2016? Como describe la parte II del presente informe, se han hecho importantes progresos en los últimos cuatro años. Sin embargo, frente a estos logros considerables, existen todavía lagunas y dificultades. Lo que resulta especialmente preocupante es el grado de respuesta que ha suscitado tanto el objetivo final de eliminar las peores formas de trabajo infantil en su totalidad en 2016 como la meta intermedia de contar con planes de acción nacionales en 2008, unido a las posibles secuelas de la crisis económica mundial. En el contexto más amplio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Informe anual de las Naciones Unidas, publicado en julio de 2009, expresaba claramente que, en términos generales, hemos avanzado muy lentamente hacia la consecución de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio que han de lograrse para 2015, en su mayor parte<sup>1</sup>.

### ¿Qué está sucediendo en el ámbito de la educación?<sup>2</sup>

**216.** Los avances en lo que respecta a la enseñanza básica universal proporcionan un importante indicador indirecto de los avances en la lucha contra el trabajo infantil. En 2006 había unos 75 millones de niños, de los cuales un 55 por ciento eran niñas, sin escolarizar. El logro de la enseñanza primaria universal en 2015 es la meta correspondiente al Objetivo de Desarrollo del Milenio 2. El Informe de 2009 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio mencionaba

avances en materia de enseñanza, expresados en un porcentaje general de matriculados en primaria que pasó del 83 por ciento en el año 2000 al 88 por ciento en 2007. Sin embargo, también se mencionaba la necesidad de intensificar los esfuerzos para lograr la escolarización de todos los niños. El Informe afirmaba asimismo que, para acelerar el progreso hacia el logro de los ODM era necesario, entre otras cosas, revitalizar los esfuerzos para proporcionar empleo productivo y decente para todos<sup>3</sup>.

**217.** Desde 1999, el número de niños no matriculados en enseñanza primaria ha disminuido en 33 millones. El porcentaje de niñas no escolarizadas ha descendido del 58 al 54 por ciento. Sin embargo, en 2007 había todavía 72 millones de niños no matriculados en primaria y otros 71 millones más no matriculados en los primeros años de secundaria, franja de edad en la cual los jóvenes alcanzan la edad mínima de admisión al empleo. La UNESCO ha advertido de que, si se continúa como hasta ahora, en 2015 habrá todavía 56 millones de niños en edad de escolarización primaria no escolarizados<sup>4</sup>.

**218.** Según el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo de 2009 de la UNESCO, lo que resulta particularmente inquietante es que las regiones en las que se encuentra la inmensa mayoría de los niños no escolarizados – el África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental – suelen ser las que menos invierten en educación. En el África Subsahariana, alrededor de la mitad de todos los países de bajos ingresos invierten menos del 4 por ciento de sus ingresos nacionales en educación. En el Asia Meridional,

1. Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2009* (Nueva York, 2009), pág. 3.

2. Todas las estadísticas utilizadas en este apartado se han tomado de UNESCO: *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009* (París, 2009), a menos que se indique otra cosa.

3. *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2009; op. cit.*, Presentación del Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales, Sha Zukang, pág. 5.

4. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2010: *Llegar a los marginados* (UNESCO), París, 2010.

**Recuadro 3.1**  
**Iniciativas presupuestarias y trabajo infantil**

El presupuesto nacional representa un compromiso financiero, así como la materialización de sus objetivos de política, de los cuales los gobiernos deben rendir cuentas. Los presupuestos son políticos. La presupuestación gubernamental es un proceso político en el que coexisten prioridades en conflicto que suelen competir por recursos limitados. En los últimos años los defensores de la igualdad de género han hecho grandes avances gracias al análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género. Y a los niños, ¿quién los defiende? Comenzando por América Latina, el UNICEF ha experimentado en los últimos años, medios para influir en los presupuestos nacionales a fin de que presten más atención al gasto social y a las necesidades de los niños. En el Brasil el UNICEF ha apoyado una iniciativa gubernamental de participación popular en la definición de prioridades de gasto público local. El UNICEF lleva desde mediados del decenio de 1990 rastreando toda financiación pública que afecte a la infancia. En 1999 comenzó a analizar los presupuestos en el Ecuador con el fin de minimizar el impacto negativo de las crisis económicas en los pobres, y especialmente en los niños. Los resultados se presentaron a actores fundamentales del ámbito nacional, entre ellos el Presidente, miembros del Gabinete gubernamental y líderes de partidos políticos. Como consecuencia, el gasto social aumentó en 2000 y 2001, y hubo reformas fiscales con las que se logró doblar los ingresos públicos entre 1999 y 2002. La competencia para analizar los presupuestos es esencial para el éxito. Los conocimientos y los expertos en análisis presupuestarios son fundamentales para promover y negociar decisiones documentadas en cuestiones de gasto público, así como para participar en las mismas y apoyarlas. Ello requiere la creación de herramientas de análisis que se adapten al contexto de cada país. Los presupuestos son políticos y las negociaciones eficaces requieren una buena comprensión de la política de la presupuestación. Empezar esta vía en lo que respecta al trabajo infantil requeriría reforzar la capacidad de la OIT y de sus mandantes para dialogar más intensamente con los gobiernos y las asambleas legislativas sobre cuestiones socioeconómicas y en materia de finanzas públicas.

Fuente: R. Gore y A. Minujin: *Budget initiatives for children* (Nueva York, UNICEF, 2003).

Bangladesh dedica únicamente un 2,6 por ciento de su producto nacional a la educación, y el Pakistán, un 2,7 por ciento. La India invierte una parte más pequeña de su PNB (en torno al 3,3 por ciento) que el valor mediano del África Subsahariana, aun cuando sus ingresos medios son aproximadamente superiores en un tercio. Aún más preocupante es el hecho de que el porcentaje del ingreso nacional dedicado a la educación se está estancando o está disminuyendo en países como Bangladesh, India y Pakistán, que son esenciales porque en ellos residen más de 15 millones de niños no escolarizados. Además, el Asia Meridional y Occidental dedica a la educación un porcentaje inferior de los recursos estatales que los Estados árabes y el África Subsahariana. Según el UNICEF, durante la década de 1995 a 2005, la India invirtió por término medio un 2 por ciento del gasto del Gobierno central en educación, mientras que el porcentaje dedicado a la defensa fue del 13 por ciento<sup>5</sup>. Las cifras del Pakistán fueron del 1 por ciento y el 20 por ciento respectivamente. En cuanto al Brasil, la media fue del 6 por ciento y del 3 por ciento, y en Turquía, del 10 y el 8 por ciento respectivamente. En la medida en que las asignaciones presupuestarias reflejan

las prioridades políticas, estas cifras revelan unos niveles insuficientes de compromiso en aras de la enseñanza universal, e indirectamente, también hacia la eliminación del trabajo infantil en Asia Meridional, una región que constituye un terreno de batalla crucial para la campaña mundial contra el trabajo infantil.

**219.** Por consiguiente, si la tendencia actual continúa, en 2015 seguirá habiendo millones de niños no escolarizados, es decir, unos 56 millones de niños<sup>6</sup>. La dura realidad es que el mundo no está en camino de lograr la enseñanza primaria universal en 2015, ni tampoco los otros siete ODM, y si las tendencias no cambian, tampoco se logrará la meta de eliminar las peores formas de trabajo infantil en 2016.

**La política de la eliminación del trabajo infantil: una dimensión clave**

**220.** Una parte esencial de la solución del problema del trabajo infantil reside en la acción política en los países en desarrollo. Ello requiere movilizar al electorado en torno a los cambios que más influencia

5. UNICEF, 2007, *Estado Mundial de la Infancia 2008*, op. cit.

6. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2010, op. cit.

puedan tener sobre el problema, concretamente, las medidas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, la mayor parte de la acción contra el trabajo infantil en el mundo, y en particular la basada en proyectos, parece tener lugar en un contexto que queda fuera de los debates sobre políticas. La reciente guía del IPEC sobre incorporación del trabajo infantil en marcos de política más amplios, subraya la necesidad de considerar la eliminación del trabajo infantil en el contexto en que se produce<sup>7</sup>. El ejemplo clásico de ello es el estudio de Myron Weiner sobre la India, que analizó las ideologías de los grupos de élite como barreras para lograr la generalización de la educación y eliminar el trabajo infantil<sup>8</sup>. Es importante saber quiénes son los actores clave en el proceso de formulación de políticas, con poder para incluir la eliminación del trabajo infantil entre los objetivos de intervención estatal. Se trata, entre otros, de los departamentos gubernamentales, los miembros de los parlamentos, los interlocutores sociales, los actores de la sociedad civil, y también los organismos externos, como los de las Naciones Unidas y los bancos regionales de desarrollo. Actuar en el momento justo es esencial. Luchar contra el trabajo infantil es un arte político que consiste en aprovechar las oportunidades, el arte de lo posible. Convencer a los responsables de las políticas requiere pruebas irrefutables y argumentos persuasivos que residen simplemente en hacer ver cómo el problema del trabajo infantil está vinculado al logro de importantes metas prioritarias nacionales. Las políticas, los programas y los servicios públicos esenciales que los niños necesitan han de financiarse con asignaciones presupuestarias adecuadas.

**221.** Las políticas y programas también requieren la capacidad necesaria para su aplicación a nivel local y de distrito, un importante punto débil en muchos países en desarrollo. Por último, es necesario que los interlocutores sociales y sus aliados de la sociedad civil hagan el seguimiento de los progresos. Su compromiso y su ventaja comparativa en las consultas tripartitas y en la acción a escala nacional, así como su representatividad en el lugar de trabajo, deberían ser aprovechados al máximo. Eliminar el trabajo infantil requiere, pues, un esfuerzo constante. Y la acción política es esencial dentro de este esfuerzo.

**222.** Hay mucho camino por recorrer para crear un entorno político que dé prioridad a la lucha contra el trabajo infantil a la hora de formular los presupuestos nacionales y las políticas al más alto nivel. En la parte II del presente informe se ofrecen importantes ejemplos de países que han asumido este compromiso

político. Hacer promesas en los foros internacionales es fácil, lo difícil es cumplirlas. La necesidad de asumir los compromisos es uno de los mensajes más importantes del presente informe.

### **Los tiempos difíciles exigen orientar los esfuerzos más estratégicamente**

**223.** Se necesita urgentemente una mayor responsabilización por parte de los países, con el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para lograr el objetivo de 2016. Para orientar mejor la labor de promoción será necesario colmar importantes carencias de conocimientos y recurrir en mayor medida a los medios de comunicación y a otros defensores de la causa. La labor de promoción de las ratificaciones de la OIT tendrá que centrarse en el Asia Meridional en particular. Además, en términos regionales, todavía es necesario dedicar más atención a África, continente que corre el mayor riesgo de no lograr los ODM y la meta de 2016. Se necesitan más esfuerzos para erradicar algunas de las peores formas de trabajo infantil (como la participación de niños en conflictos armados, la servidumbre por deudas o las actividades ilícitas), así como para llegar a los socialmente excluidos. Sin embargo, como se vio en la parte II, se han sentado unas bases importantes. La agricultura sigue planteando un desafío para la labor de la OIT. Por último, debemos tener en cuenta los posibles efectos de la crisis financiera y económica que se declaró a finales de 2008. Dicho lo anterior, los desafíos representan también oportunidades.

### **Responsabilización nacional y ampliación del alcance de la labor**

**224.** En demasiados casos, las intervenciones contra el trabajo infantil siguen siendo pequeños proyectos piloto, y parece difícil superar esta fase de perpetua experimentación. Pocos proyectos consiguen ser replicados a mayor escala y los países no se independizan de la ayuda externa. Sin embargo, la reciente iniciativa del estado brasileño de Bahía para liberarse completamente del trabajo infantil en 2015 ha establecido un nivel más ambicioso de exigencia que puede servir de modelo para otros grandes estados federales. Los programas de transferencias en efectivo condicionadas también poseen un potencial considerable para ser ampliados, como ha demostrado nuevamente el Brasil.

7. IPEC: *Mainstreaming child labour concerns in broader policy frameworks: Selected issues and guidelines* (Ginebra, OIT, 2009).

8. Weiner, 1991, *The child and the state in India: Child labor and education policy in comparative perspective*, op. cit.

### Programas de duración determinada

**225.** El método de los programas de duración determinada representa otro mecanismo capaz de ampliar el alcance de la labor. Se inició en la época del primer Informe global (2002). Surgió de la filosofía de la OIT ya en la década de 1980, en relación con la necesidad de tener influencia a gran escala. Estos programas se realizan bajo la responsabilidad de los países, con el apoyo de la OIT y de otros asociados para el desarrollo. Su objeto es establecer el vínculo entre el trabajo infantil y el panorama nacional más general en términos de desarrollo. Sin embargo, la experiencia, como puso de manifiesto el Informe de 2006, pone de manifiesto problemas para obtener un apoyo político efectivo, para la responsabilización nacional y local, así como en relación con la limitación de recursos y con la necesidad de que los proyectos se conciban y se ejecuten con miras a lograr efectos coherentes y sostenibles. El Informe global de 2006 decía, además, que estos programas deberían considerarse como un bien público que necesitaba el apoyo de otros organismos internacionales. En concreto, el Informe destacaba la necesidad de proyectos que incluyeran la combinación de intervenciones necesaria para lograr resultados sostenibles, y en especial el equilibrio entre la elaboración de políticas y unas intervenciones bien orientadas con fines demostrativos.

### Transferencias en efectivo condicionadas<sup>9</sup>

**226.** Numerosas evaluaciones dan fe de los prometedores resultados de las transferencias en efectivo condicionadas en ámbitos como la lucha contra la pobreza, los niveles de asistencia a la escuela y las desigualdades de género. Una cuestión fundamental es su potencial para ser replicadas. La mayoría de estos mecanismos están en marcha en América Latina y el Caribe, una región en la que el trabajo infantil está menos extendido que en África y en Asia, y los problemas de recursos y las limitaciones de suministro son menos severas. La pertinencia de este método para el trabajo infantil reside precisamente en su potencial para ser adoptado en otros lugares del mundo en desarrollo.

**227.** Existen obstáculos para los programas de transferencias en efectivo condicionadas. Se necesitan muchos recursos para financiar las transferencias, llegar a grandes sectores de la población y mantener

el programa durante un período suficiente para lograr resultados sostenibles. Los datos necesarios para las tareas de elección de beneficiarios, seguimiento y evaluación pueden ser copiosos, y ello puede suponer una dificultad importante en el caso de muchos de los países menos adelantados. La disponibilidad y calidad de servicios como las escuelas, son indispensables y no siempre existen. Además, es necesario prever alternativas adecuadas de salida dentro de los programas para evitar la dependencia a largo plazo por parte de los beneficiarios.

**228.** Desde el punto de vista del trabajo infantil, la principal ventaja del método de las transferencias en efectivo condicionadas es que suele atajar las raíces del problema: la pobreza crónica, la vulnerabilidad ante las crisis económicas y las dificultades de acceso a la enseñanza. Además, el método logra un equilibrio entre intervenciones específicas, que suelen ser de pequeña escala y costosas, y una acción en materia de políticas a nivel macroeconómico, que se desarrolla lentamente. Pone más énfasis en la prevención que en la curación. Ello es importante desde el punto de vista estratégico, ya que la transición a métodos menos directos y más sistémicos es indispensable para lograr el objetivo de 2016.

**229.** Sin embargo, incluir criterios relativos al trabajo infantil en los programas de transferencias en efectivo condicionadas puede comportar el riesgo de sobrecargarlos y desviarlos de sus principales objetivos. Otra dificultad tiene que ver con la multiplicidad tanto de las formas como de los factores determinantes del trabajo infantil, que no siempre pueden afrontarse eficazmente con programas de transferencias en efectivo condicionadas únicamente. Es probable que las transferencias en efectivo resulten muy poco eficaces contra algunas de las peores formas de trabajo infantil, como el trabajo forzoso, la explotación sexual con fines comerciales y los conflictos armados. En tales situaciones, los niños pueden no vivir con sus padres o tutores, o estar sometidos a abuso por ellos mismos, o bien los ingresos que aportan pueden ser más atractivos que la propia transferencia en efectivo. Además, dado que el trabajo infantil suele ser un problema con raíces profundas, luchar contra él podría requerir un lapso de tiempo mucho mayor que el que suele durar un programa de transferencias en efectivo condicionadas.

**230.** No obstante, hay motivos suficientes para proceder a un examen sistemático del potencial de este método incorporando componentes de trabajo infantil en los nuevos programas que vayan a

9. Este apartado se basa en gran medida en H. Tabatabai: *Eliminación del trabajo infantil: la promesa de las transferencias en efectivo condicionadas* (OIT-IPEC, 2007) y *Conditional cash transfers and child labour: Experience and opportunities* (OIT-IPEC, 2008).

ejecutarse. Lo mejor es que esta incorporación se haga desde el principio, en la fase de concepción del programa. Ello implica una serie de cuestiones relacionadas, entre otras cosas, con los beneficiarios potenciales, las condiciones que se establezcan, el monto de las transferencias, los programas complementarios, las alternativas de salida, la información requerida, los acuerdos institucionales, el seguimiento y la evaluación.

**231.** Las transferencias en efectivo condicionadas deberían ser un elemento clave de las estrategias futuras para integrar el trabajo infantil en marcos más generales. El papel principal de la OIT puede ser doble. En primer lugar, realizar investigaciones para conocer mejor cómo pueden contribuir a las transferencias en efectivo condicionadas a la reducción del trabajo infantil, y en segundo lugar, proporcionar asistencia técnica a los mandantes para ayudarles a integrar cuestiones de trabajo infantil en los programas de transferencias en efectivo condicionadas. Se necesitan más investigaciones y experiencia práctica para determinar, por ejemplo, qué formas de trabajo infantil pueden o no combatirse adecuadamente mediante transferencias en efectivo y cuál es el mejor modo de incorporar un componente de trabajo infantil en los distintos elementos de los programas de transferencias en efectivo condicionadas.

**232.** El programa indonesio de transferencias en efectivo condicionadas, que se inició en 2007 y continuará hasta 2015 como parte de la labor gubernamental para erradicar la pobreza y las peores formas de trabajo infantil, demuestra el potencial de estos programas. Se está experimentando en 49 distritos de siete provincias, con una ayuda en efectivo por familia de entre 45 y 90 dólares de los Estados Unidos, en función del número de niños y de su curso escolar. La ayuda está condicionada a la asistencia de los niños a la escuela. Las buenas prácticas que iban surgiendo en Indonesia y en otros lugares ayudó a dar forma al programa. La OIT está actualmente trabajando para integrar criterios relativos al trabajo infantil en el proceso de evaluación del impacto de este programa. Por último, Ghana ha emprendido recientemente un ambicioso programa que ha integrado cuestiones de trabajo infantil desde su inicio, Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP, Promoción de la autonomía de subsistencia contra la pobreza), y se espera que su ámbito de aplicación se amplíe a todo el país.

## Desafíos y oportunidades en educación

**233.** Actualmente, los progresos son demasiado lentos para alcanzar la meta de la enseñanza primaria universal en 2015, establecida dentro de los ODM. Más del 10 por ciento de los niños en edad de cursar primaria no van a la escuela. Para lograr dicha meta habría sido necesario que todos los menores en edad oficial de comenzar la primaria tuvieran acceso a la educación en 2009<sup>10</sup>. Además, si se desea universalizar la enseñanza primaria, ha de lograrse mantener en la escuela a los niños que se matriculan. Ello a su vez exige abordar cuestiones de calidad y, en particular, contratar a un número adecuado de profesores debidamente calificados. Según la UNESCO, se necesitan 18 millones más de profesores para alcanzar la meta de los ODM en 2015.

**234.** La educación es, sin duda, capital para el movimiento mundial contra el trabajo infantil. En los países que han aplicado iniciativas para aumentar el acceso a la educación, es decir, medidas como la eliminación de los gastos de matrícula y programas de transferencias en efectivo condicionadas destinados a familias pobres, se ha registrado un importante aumento del número de niños escolarizados. La asistencia regular a la escuela reduce claramente las probabilidades de que un niño se vea envuelto en trabajo infantil. Por consiguiente, ampliar el acceso a la educación mediante la enseñanza obligatoria y gratuita es importante para reducir el trabajo infantil.

**235.** Aunque la OIT no es un actor mundial fundamental en el ámbito de la educación, las colaboraciones recientes a nivel mundial, descritas en la parte II del presente informe, le han permitido hacer comprender mejor su labor contra el trabajo infantil como una contribución importante para luchar contra la exclusión educativa. El movimiento EPT se está concentrando ahora en la exclusión social y en las personas a las que es difícil acceder porque reconoce que representan una dificultad importante para alcanzar la meta de los ODM de 2015. Por ejemplo, en el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo de 2009 se afirmaba claramente que los progresos hacia la enseñanza primaria universal están inextricablemente vinculados a la eliminación progresiva del trabajo infantil<sup>11</sup>. La Iniciativa Acelerada de Educación para Todos, iniciada en 2002 como pacto mundial entre donantes y países en desarrollo, está ahora buscando nuevas alianzas y nuevos métodos para responder a la exclusión social, entre otras cosas, colaborando con la OIT. Ello representa una

10. Naciones Unidas, 2009, *op. cit.*, pág. 17.

11. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009, *op. cit.*, pág. 85.

**Recuadro 3.2**  
**Subsanar la falta de profesores: un marco de políticas de la OIT**

Escolarizar a todos los niños y mantenerlos en la escuela es vital para lograr tanto la enseñanza universal como la eliminación del trabajo infantil. Esto requiere a su vez resolver el gran problema de contratar un número suficiente de profesores, lo cual es particularmente difícil en el África Subsahariana. La UNESCO calcula que el mundo necesita 1,9 millones de profesores adicionales sólo para lograr la enseñanza primaria universal, y otros 8,4 millones de profesores de primaria para reemplazar a los que van a jubilarse o abandonar sus puestos en 2015<sup>1</sup>, 3,8 millones de ellos en el África Subsahariana.

En un documento de la OIT que se publicará próximamente se describen los diferentes problemas que plantea subsanar la falta de personal docente. Según dicho documento, la cifra mundial estimada de nuevos profesores requeridos podría estar muy por debajo de la realidad si se toman en cuenta factores cualitativos, en concreto el número de profesores sin calificaciones ni formación y la necesidad de responder más enérgicamente a los desequilibrios en lo que respecta a la contratación de profesoras y a la distribución de los docentes en las zonas urbanas y las rurales.

La OIT propuso un marco de políticas en los debates celebrados durante la reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la EPT que tuvo lugar en Oslo en diciembre de 2008. Un resultado de la reunión fue la creación de un grupo de trabajo internacional para abordar el problema de la falta de profesores y formular un plan de acción para la próxima reunión de alto nivel del grupo, prevista en Addis Abeba en enero de 2010.

A continuación se detallan los diez ámbitos de medidas a corto y largo plazo y los parámetros de referencia que, según la OIT, constituyen la mejor vía para subsanar la falta de profesores:

- Defender y promover la conciencia profesional en la enseñanza.
- Ofrecer niveles de financiación de la enseñanza que garanticen su calidad y sostenibilidad.
- Reforzar los sistemas de gobernanza y gestión del personal docente.
- Establecer y mantener normas exigentes en relación con la calificación y renovación de la idoneidad de los docentes.
- Formular y mantener un programa continuo de desarrollo profesional para todos los docentes.
- Mejorar las condiciones de trabajo de los profesores, especialmente en algunos de los países menos adelantados.
- Retener a los profesores en la profesión docente manteniendo estructuras transparentes y diversificadas para la promoción profesional.
- Establecer niveles de remuneración que atraigan y retengan a profesionales de gran valor en la profesión docente.
- Reconocer la necesidad de dar incentivos materiales y profesionales específicos en las zonas rurales y aisladas.
- Tener en cuenta la opinión de los profesores, y el hecho de que el mejor modo de representarlos, es a través de sus propias organizaciones.

<sup>1</sup> Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2010, *op. cit.*, pág. 127.

Fuente: A. Fyfe: «Teacher Shortages and EFA: Financing and recruiting challenges», Documento de antecedentes para la 10.ª reunión del CEART, OIT (de próxima aparición).

oportunidad importante de integrar las cuestiones de trabajo infantil en la EPT e institucionalizar el papel de la OIT.

**236.** Como se vio en la parte II del presente informe, en los últimos cuatro años se ha trabajado mucho para promover el establecimiento de vínculos conceptuales y políticos entre el trabajo infantil y la educación, sobre todo a nivel mundial. Sin embargo, convencer a los organismos internacionales de la interconexión entre la eliminación del trabajo infantil y la EPT es sólo una parte de la tarea. El gráfico 1.9, en la parte I, que analiza las medidas descritas en las

memorias presentadas en virtud de los convenios, es un indicador de que todavía podría quedar mucho por hacer para convencer a algunos gobiernos de países en desarrollo de la relación esencial que existe entre la enseñanza gratuita, obligatoria y universal y la eliminación del trabajo infantil.

**237.** Donde realmente es necesario actuar es en cada país. A este nivel, los planes del sector de la enseñanza ofrecen una oportunidad importante a los mandantes de la OIT para introducir la lucha contra el trabajo infantil en los programas generales de acción porque muestran a los responsables de la

formulación de políticas y de la planificación las dificultades que plantea el trabajo infantil para garantizar la educación para todos. Estos planes han recibido un mayor impulso gracias a la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos. Los países que participan o desean participar en la iniciativa deben formular un plan educativo amplio, que ha de someterse al escrutinio de la sociedad civil y de los donantes.

**238.** Este proceso consultivo da la oportunidad de incluir la lucha contra el trabajo infantil en los planes educativos nacionales. Ello debe reflejarse en las actividades de recopilación de datos, en la concepción de estrategias para reducir los obstáculos al acceso a los sistemas de enseñanza y a la permanencia en los mismos, en campañas de concienciación pública, en la contratación y formación de profesores y el apoyo prestado a los mismos, y en un control de la asistencia a la escuela. Además, los planes educativos han de contar con la financiación adecuada. La presupuestación social es un elemento clave de la estrategia para garantizar que los planes educativos no pierdan de vista el problema del trabajo infantil. Con el fin de lograrlo, la OIT debe participar en el diálogo con otros colaboradores de las Naciones Unidas y grupos de donantes cuando se examine la planificación educativa nacional, y debe poseer las competencias técnicas necesarias para las tareas de análisis y promoción. Aunque se citan muchos ejemplos positivos, la cuestión sigue planteando un desafío.

**239.** Una opción que ofrece importantes oportunidades es la formulación de programas educativos de transición que ofrezcan a los niños los medios adecuados para integrarse en el sistema de enseñanza oficial o que, cuando ello no sea posible, proporcionen oportunidades de enseñanza compensatoria y los preparen para el empleo en el futuro. Gestionar la transición de la escuela al trabajo es una parte importante de la respuesta al trabajo infantil, especialmente en el caso de los niños de más edad. Algunas de las medidas preventivas y de rehabilitación que es necesario adoptar dentro de los sistemas educativos deberían incluir una orientación profesional que permita garantizar la «empleabilidad» futura, de modo, que todos los menores están preparados adecuadamente para integrarse en el mundo del trabajo. Éste es un ámbito en el que la OIT ha emprendido una importante labor mediante un proyecto sobre trabajo infantil y empleo de los jóvenes, con el apoyo del Gobierno de Suecia. La formación profesional y el desarrollo de las competencias laborales es, por consiguiente, otra importante contribución que ha de reforzarse. La labor de la OIT para la reintegración económica de los niños afectados por conflictos también representa una vía hacia adelante.

**240.** Además de crear nuevas estructuras y mecanismos como el equipo de tareas interinstitucional, es importante aprovechar los existentes, en los que la OIT tiene garantizada su participación y su voz en los temas educativos. En particular, la labor de la OIT en defensa del estatuto y las condiciones de trabajo de los docentes ha de integrarse mejor en la labor general sobre trabajo infantil, ya que es un factor esencial para la calidad de la enseñanza, que a su vez influye en los niveles de acceso y permanencia. Hay una importante labor de promoción que realizar para garantizar la contratación de un número adecuado de profesores debidamente calificados, y el apoyo a los mismos, para lograr la meta de los ODM relativa a la enseñanza primaria universal en 2015.

### Trabajo infantil y empleo de los jóvenes

**241.** Se trata de un ámbito que sigue representando un desafío para la OIT. A pesar de la importante labor realizada para reforzar el vínculo conceptual entre la eliminación del trabajo infantil y la promoción del empleo decente para los jóvenes, todavía quedan muchas lagunas en materia de políticas y, con la notable excepción del proyecto EAST en Indonesia, ha habido pocos avances importantes en términos de programas en los últimos cuatro años. Sin embargo, el vínculo entre ambos problemas es fundamental y representa una oportunidad estratégica para atraer la atención sobre ambos.

**242.** Desde la perspectiva del trabajo y el empleo, la niñez y la juventud, dos etapas tempranas de la vida, determinan en gran medida el éxito o el fracaso profesional posterior. Comenzar bien en el mercado de trabajo depende mucho de las oportunidades y experiencias que los más jóvenes tengan a disposición para avanzar serenamente hacia la edad adulta e integrarse en el mundo del trabajo. A su vez, comenzar correctamente es crucial para obtener y mantener empleos decentes en la edad adulta, y además crea las bases para la prosperidad futura de las economías y las sociedades.

**243.** El trabajo infantil y el desempleo y subempleo de los jóvenes siguen siendo, pues, graves obstáculos para lograr el trabajo decente universal. Se necesitan más análisis empíricos sobre el vínculo que existe entre la experiencia laboral inicial, la acumulación de capital humano y la posterior integración en el mercado de los jóvenes y en el de los adultos. Hay argumentos para reforzar la labor programática sobre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes en contextos en los que el trabajo infantil es prevalente y conduce a resultados inadecuados en el mercado

de trabajo. Sin embargo, los objetivos y los métodos podrían muy bien diferir en función de los grupos de edad, por ejemplo, podrían consistir en liberar y escolarizar a los niños que trabajan, y a la vez, en el caso de los menores que ya tienen la edad mínima para trabajar, en proporcionarles servicios destinados a mejorar su empleabilidad.

**244.** El interés que manifiestan los responsables de la formulación de políticas por el vínculo que existe entre el trabajo infantil y el desempleo de los jóvenes ha crecido significativamente en los últimos años, lo cual da fe de la magnitud creciente de estos problemas. Sin embargo, la comunidad investigadora ha hecho pocos estudios para examinar la relación entre ambos problemas, y en particular las repercusiones que puede tener para el empleo en la edad adulta la experiencia de haber sido un niño que trabaja. Por ejemplo, existe comparativamente poca documentación sobre las experiencias en el mercado laboral de personas jóvenes y maduras que trabajaron durante su niñez. De igual forma, se sabe poco sobre las buenas prácticas para crear un puente entre los programas de trabajo infantil y los de empleo de los jóvenes.

**245.** El análisis anterior y las estimaciones mundiales no tienen suficientemente en cuenta la necesidad de formular una estrategia coherente para el grupo de edad de 15 a 17 años. De conformidad con los convenios de la OIT, estos adolescentes *pueden* tener acceso al mercado de trabajo, siempre que no sean sometidos a las peores formas de trabajo infantil. Las iniciativas para eliminar los riesgos del entorno de trabajo o para facilitar la transición de los adolescentes desde las formas de trabajo prohibidas hacia el trabajo decente sirven a un doble objetivo, pues ayudan a reducir el trabajo infantil al tiempo que incrementan las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes.

**246.** Además, la meta de hacer realidad el trabajo decente a lo largo de toda la vida laboral requiere la promoción y el respeto de los derechos en el trabajo independientemente de la edad de los trabajadores. El Convenio núm. 87 de la OIT proclama el derecho de todos los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción, a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones. Ello incluye los derechos de los trabajadores jóvenes a afiliarse a sindicatos, y de los jóvenes empresarios a unirse a las organizaciones de empleadores. Garantizar estos derechos a nivel nacional resulta difícil, entre otras cosas, por el escaso cumplimiento de las leyes del trabajo en la agricultura y en la economía informal, donde hay grandes

concentraciones de niños y jóvenes, que suelen quedar fuera del alcance de la legislación laboral nacional o de los dispositivos para hacerla cumplir, o han sido explícitamente excluidos de su protección y en algunos casos están incluso fuera del alcance real de los interlocutores sociales. Persisten obstáculos jurídicos y en materia de políticas en el plano nacional que limitan el disfrute efectivo de estos derechos por parte de los trabajadores jóvenes. En algunas jurisdicciones existen contradicciones en las propias leyes entre la edad mínima legal para trabajar y el derecho de sindicación y asociación. En ocasiones, las propias organizaciones pueden no admitir en sus filas a los trabajadores más jóvenes legítimamente integrados en el mercado de trabajo debido, sencillamente, a su edad.

**247.** Como consecuencia, el IPEC mencionó, en un documento publicado en 2006, la apremiante necesidad de estudiar con los interlocutores sociales toda la gama de situaciones que van desde el trabajo infantil hasta el empleo de los jóvenes<sup>12</sup>. Es manifiesta la necesidad de un enfoque matizado para los adolescentes de entre 12 y 17 años. Por ejemplo, para el grupo de 12 a 14 años, es necesario centrarse en la adquisición, a tiempo completo, de una educación de calidad. En el tramo de edad superior, entre 14 y 17 años, es necesario ofrecer múltiples alternativas que incluyen, según proceda, formación profesional y trabajo en condiciones seguras, combinando el aprendizaje con la obtención de ingresos. Ha de hacerse entender más clara y enérgicamente que la OIT *defiende* para los jóvenes un trabajo en condiciones decentes y legales, y además libremente elegido. Es necesario promover la aplicación efectiva de la legislación nacional que prohíbe la implicación de niños de 15 a 17 años en actividades peligrosas. Sin embargo, la enseñanza y la formación deben permanecer siempre como alternativa para los menores. El mensaje que es necesario transmitir es que los esfuerzos de la OIT contra el trabajo infantil y a favor del empleo decente de los jóvenes son complementarios porque queremos liberar a los niños y a los adolescentes que trabajan de la senda laboral errónea y encaminarlos hacia la buena senda del trabajo decente.

**248.** Los interlocutores sociales están muy bien facultados para hacer una contribución importante en lo relativo al desarrollo de políticas en este ámbito, así como para responder a las necesidades de los trabajadores jóvenes de la economía informal. Dicha labor deberá fundarse en investigaciones sobre los derechos y las necesidades de los trabajadores jóvenes tanto en la economía formal como en la informal, y sobre el

12. IPEC, 2006, *La acción contra el trabajo infantil: Hechos sobresalientes del IPEC 2006*, op. cit., pág. 67.

papel que los interlocutores sociales pueden desempeñar como parte del Programa de Trabajo Decente.

**249.** Por último, la OIT desempeña un papel de liderazgo en lo relativo al empleo de los jóvenes en situaciones posteriores a conflictos. Junto con el PNUD, contribuyó a redactar la política de las Naciones Unidas para la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en situaciones posteriores a conflictos, adoptada en mayo de 2008<sup>13</sup>. Este documento de política hace del empleo el elemento central de todas las estrategias de recuperación y reintegración en situaciones posteriores a conflictos y presta una atención particular a las necesidades y capacidades de los jóvenes. Sin embargo, reconoce que crear oportunidades de empleo en situaciones posteriores a conflictos constituye un importante desafío, ya que entre los jóvenes existe un número desproporcionado tanto de víctimas como de responsables del conflicto. Por consiguiente, estos jóvenes necesitan una asistencia selectiva y bien orientada para poder escapar al círculo vicioso de la violencia, la pobreza, el analfabetismo y la exclusión social. La cuestión es proporcionar oportunidades sostenibles de obtención de ingresos mediante el empleo asalariado o por cuenta propia en situaciones posteriores a conflictos. El final de un conflicto proporciona, pues, una oportunidad para promover el trabajo decente para los jóvenes, y la comunidad internacional recurre cada vez más a la OIT en busca de asistencia técnica, a medida que la política se aplica en los países piloto.

### La agricultura: un desafío para la lucha contra el trabajo infantil

**250.** En ocasiones, es necesario afirmar o reafirmar lo obvio. Alcanzar la meta de 2016 y el fin último de eliminar efectivamente el trabajo infantil exige avances firmes en el ámbito de la agricultura. En definitiva, se trata del sector en el que trabaja la mayor parte de los niños trabajadores. Además, el problema no sólo existe en los países en desarrollo, como se puso de manifiesto a través de los procedimientos ordinarios del sistema de control de la OIT con arreglo al seguimiento de la aplicación del Convenio núm. 182<sup>14</sup>.

**251.** En el último Informe se reconoció que la agricultura era un sector en el que la labor de la OIT contra el trabajo infantil era relativamente escasa. Paradójicamente, en este sector trabaja el 60 por ciento de todos los *niños trabajadores*, con frecuencia en

condiciones peligrosas. También sigue siendo un sector que recurre al trabajo infantil en los países de la OCDE que no han ratificado el Convenio núm. 138 y que, en algunos casos, todavía no han prohibido el trabajo peligroso en el sector para todos los menores de 18 años, como exige el Convenio núm. 182. Aunque no se explicitara en el Plan de Acción Mundial, ello implica que se necesita un incremento importante de las intervenciones en relación con el trabajo infantil en la agricultura si se desea lograr la meta de 2016. Aunque ha habido importantes iniciativas de colaboración y creación de herramientas, esta expectativa está lejos de cumplirse plenamente. Por ejemplo, la agricultura tiende a olvidarse a la hora de determinar, a nivel nacional, las listas de trabajos peligrosos y las enmiendas legislativas pertinentes. En muchos países las leyes laborales siguen siendo limitadas o no aplicables, o su aplicación es deficiente o nula en el sector agrícola. Aparte del sector de las exportaciones, los medios de comunicación no han dado prácticamente ninguna cobertura al sector agrícola. Los Ministerios de Agricultura tienden a preocuparse más de la producción que de las cuestiones sociales o del trabajo infantil.

**252.** La OIT aumentó su relevancia mundial en materia de agricultura y empleo rural con el establecimiento de una importante alianza internacional en 2007, mencionada en la parte II del presente informe. Todavía queda mucho por hacer para aprovechar al máximo el potencial de cooperación con los organismos internacionales colaboradores del ámbito agrícola a nivel nacional. En respuesta a este desafío, existe una nueva iniciativa del IPEC en la agricultura, que comenzó en 2009 y continuará hasta 2012, cuyo objetivo es facilitar a la OIT un desempeño más eficaz en lo que respecta a la toma en consideración general de estos temas. Este proyecto tendrá tres componentes: creación a escala mundial de alianzas y políticas coherentes sobre trabajo infantil con los organismos internacionales del ámbito de la agricultura; mejora de los datos sobre trabajo infantil en la agricultura; y labor intensiva en países seleccionados a fin de dar a conocer buenas prácticas para afrontar el trabajo infantil en la agricultura, y para contribuir a mejorar la capacidad de los mandantes. El proyecto se beneficiará de la vasta experiencia y las oportunidades que ofrecen los proyectos del IPEC en zonas rurales. En particular, los proyectos en el sector agrícola en África y América Central que han ofrecido enseñanzas importantes sobre las que la nueva iniciativa puede apoyarse.

13. Naciones Unidas: *United Nations policy for post-conflict employment creation, income generation and reintegration* (Nueva York, mayo de 2008).

14. Véanse, por ejemplo, las observaciones de la CEACR sobre el trabajo peligroso de los niños en el sector agrícola estadounidense.

**Recuadro 3.3**  
**Las niñas todavía corren riesgos específicos y siguen desatendidas**

Según las estimaciones de la OIT, unos 88 millones de niñas están sometidas a trabajo infantil en todo el mundo. Si se incluye la realización de tareas domésticas no remuneradas, combinadas con una actividad económica, las niñas trabajan más horas que los niños debido a la «doble carga» que soportan, que suele representar un riesgo para su educación y para su futuro. Hay muchas otras razones por las cuales la situación de las niñas merece una atención especial y plantea dificultades particulares para quienes luchan contra el problema del trabajo infantil.

Particularmente alarmante es el hecho de que las niñas representan un gran porcentaje de los menores sometidos a algunas de las formas más peligrosas de trabajo infantil, entre ellas el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y la prostitución. Cuando trabajan en el ámbito doméstico, las niñas corren el riesgo de ser mantenidas bajo encierro para que nadie del exterior las vea. Asimismo, se han visto sometidas como esclavas sexuales de los grupos armados en algunos de los conflictos civiles más insolubles de los últimos años. Sin embargo, la mayoría de las niñas trabaja en la agricultura, un sector no exento de sus propios riesgos y peligros.

Ser una niña todavía representa una desventaja educativa importante en muchos países. Las niñas constituían el 54 por ciento de los menores no escolarizados en 2007. La meta de la igualdad de género en la enseñanza para 2005 establecida en los ODM no se logró. Las mujeres representan todavía dos tercios de la población analfabeta mundial, y constituyen el más desatendido de los objetivos de la EPT. La discriminación que sufren las niñas en muchos países del África Subsahariana y del Asia Meridional y Occidental es un serio impedimento para lograr la EPT y la eliminación del trabajo infantil. La superación de esas desigualdades de género apunta de nuevo a la importancia del liderazgo político para ayudar a cambiar las actitudes y añadir peldaños a la escalera de oportunidades para las niñas a todos los niveles del sistema de enseñanza, así como para su empleo en el futuro.

Fuente: IPEC: *Give girls a chance: Tackling child labour, a key to the future* (Ginebra, OIT, 2009).

**253.** La agricultura, y más concretamente la seguridad alimentaria, se han convertido en el tema central de los debates sobre desarrollo en los últimos años, como se vio en la reunión del G-8 de julio de 2009, y del G-20 en septiembre del mismo año. El paquete de ayuda al desarrollo de 20.000 millones de dólares de los Estados Unidos que la agricultura africana recibirá en un período de tres años, anunciado en la Cumbre del G-8, debería aprovecharse para garantizar el apoyo a los pequeños agricultores y debería incluir la prevención del trabajo infantil, lo cual puede requerir fondos adicionales. Ahora es importante dar prioridad al ámbito agrícola en la labor destinada a eliminar el trabajo infantil.

**Peores formas de trabajo infantil desatendidas y personas excluidas: lagunas importantes**

**254.** El informe del IPEC de 2006 también reconoció que muchas de las peores formas de trabajo infantil habían recibido relativamente poca atención en términos de políticas o de acción efectiva. Entre ellas, las formas caracterizadas por su escasa visibilidad son las más difíciles de tratar, y cuando se dan a conocer suelen suscitar las reacciones más susceptibles. En

esta categoría puede incluirse a los niños utilizados en conflictos armados, sometidos a trabajo forzoso o a servidumbre por deudas, utilizados para actividades ilícitas y, en algunos casos, también los trabajadores domésticos menores de edad. Algunas de estas formas de trabajo infantil, como el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo doméstico, afectan a un gran número de niños, mientras que otras, como las actividades ilícitas, afectan a un número de niños relativamente pequeño. Este grupo incluye también a los niños obligados a trabajar a causa del VIH, con fuerte incidencia en la región del África Subsahariana, así como a los niños desplazados, problema que preocupa de forma creciente. Una característica común de muchas, e incluso de la mayoría de estas categorías, es el número desproporcionado de niñas que se encuentran en ellas.

**Trabajo forzoso y servidumbre por deudas**

**255.** Se trata de dos de las peores formas de trabajo infantil que continúan suponiendo un desafío para el movimiento mundial. Las respuestas en términos de políticas y programas son algo desiguales en los distintos países y regiones. Los informes globales de 2002, sobre trabajo infantil, y de 2005, sobre trabajo

forzoso, determinaron que había unos 5,7 millones de niños en el mundo sometidos a trabajo forzoso y a servidumbre por deudas, lo cual representa más o menos la mitad de todas las víctimas de este tipo de trabajo<sup>15</sup>. Hay una escasez general de datos sobre trabajo forzoso. El IPEC ha encargado una serie de estudios de países y sobre desarrollo de metodología, que comenzaron en 2007 y deberán continuar hasta 2012, pero la labor de investigación se ha encontrado con dificultades políticas considerables, que han supuesto la exclusión de algunos países con niveles importantes de trabajo forzoso infantil. La búsqueda de una metodología fiable de cuantificación sigue siendo difícil. Los vínculos políticos entre trata y migración han contribuido a una cierta abundancia de estudios sobre trata en un período relativamente corto. Mientras tanto, se han emprendido investigaciones sobre trabajo forzoso en todo el mundo, a cargo de instituciones como el Instituto de Historia Social de Ámsterdam y las universidades de Minas Gerais, en Belo Horizonte (Brasil); Bochum; Trier; Nottingham, y Hull, lo cual ha proporcionado al IPEC y al Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) una amplia red académica con la que seguir cooperando. Una tendencia fundamental ha sido el cambio hacia una historiografía que vincula el estudio de la esclavitud, del trabajo forzoso y del trabajo libremente elegido. En la India se han realizado en los últimos años estudios en profundidad y por sectores sobre la servidumbre por deudas. La investigación sobre este tema en este país realizada en el marco del SAP-FL puso de manifiesto hasta qué punto los niños siguen prisioneros de este sistema en muchos sectores industriales, como el del tejido de alfombras, el devanado y tejido de seda y la producción de semillas de algodón híbrido<sup>16</sup>. Los migrantes y los pueblos indígenas son particularmente vulnerables a la servidumbre por deudas.

**256.** El Informe global de 2005 exhortaba a una campaña mundial para lograr la erradicación de todas las formas de trabajo forzoso en 2015. Se pidió a todos los Estados Miembros afectados que, para finales de 2008, concibieran e instauraran programas de acción de duración determinada destinados a erradicar el trabajo forzoso. Ello se basaba en el argumento de que las cifras no eran tan elevadas como para que el logro se considerara un sueño irrealizable, sino más bien un objetivo que debía perseguirse<sup>17</sup>. Además, la servidumbre por deudas está limitada en gran medida

al Asia Meridional, e incluso dentro de la India, fundamentalmente a algunos estados. De hecho, a principios del decenio de 1980, este hecho había llevado a los investigadores de la OIT a la conclusión de que la servidumbre por deudas infantil sería el objetivo más fácil para el cual lanzar una campaña mundial.

**257.** El movimiento sindical mundial lucha contra la esclavitud y la servidumbre por deudas desde sus inicios, y éste fue uno de los elementos que influyó en la participación de los sindicatos en las luchas anticoloniales. El Grupo de los Trabajadores de la CIT, en colaboración con el Grupo de los Empleadores, realiza desde hace años el seguimiento en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de la OIT de casos de alto perfil sobre trabajo forzoso tanto de adultos como de niños que afectan a países de todos los continentes; en el caso de Myanmar, ello dio lugar a una Comisión de Encuesta y a una resolución en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT. Recientemente, la CSI también amplió su labor contra el trabajo forzoso mediante un proyecto financiado por el programa SAP-FL y mediante el establecimiento, en colaboración con Anti-Slavery Internacional (ASI), de la Alianza Sindical Global contra el Trabajo Forzoso en una conferencia internacional celebrada en Malasia en septiembre de 2007. Dicha conferencia determinó cuatro ámbitos prioritarios para la labor de los sindicatos contra el trabajo forzoso y la trata: la servidumbre por deudas en Asia meridional y en América Latina y la oportunidad de intercambios Sur-Sur sobre estos asuntos; la explotación de los trabajadores domésticos; la trata en Europa y Asia; y Myanmar. La CSI firmó un memorando de entendimiento con ASI, por el cual se comprometía a hacer participar a ONG asociados en apoyo de su plan de acción, mientras ASI facilitaba a su vez la participación de sindicatos en sus actividades<sup>18</sup>. Tras ello, la CSI adoptó un plan de acción de 11 puntos en diciembre de 2007.

### *Trabajo infantil doméstico*

**258.** El trabajo infantil doméstico es en gran medida realizado por niñas a las que se aísla fácilmente y que tienen poca protección o apoyo social. Muchas niñas migran de las zonas rurales para encontrar empleo como trabajadoras domésticas o son víctimas de trata para realizar ese tipo de trabajo. Sin embargo,

15. Basado en estadísticas de la OIT presentadas en 2002.

16. R. S. Srivastava: *Bonded labour in India: Its incidence and pattern* (Ginebra, OIT, 2005), págs. 28-31.

17. OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso* (Ginebra, 2005), pág. 91.

18. OIT: *El costo de la coacción* (Ginebra, 2009), pág. 66.

es difícil obtener datos cuantitativos y cualitativos al respecto.

**259.** A principios de 2006 se celebró una reunión sindical interregional para compartir experiencias que condujo a la adopción de una declaración en la que se destacaban los principales elementos de una respuesta sindical y se solicitaba más apoyo<sup>19</sup>. En 2009, TUCA-CSA, la organización regional de la CSI en las Américas, recibió asistencia técnica de la OIT para continuar su labor contra el trabajo infantil doméstico. Experiencias previas de sindicatos sectoriales, como el Sindicato de Trabajadores del Sector de la Protección del Medio Ambiente, la Hotelería, el Servicio Doméstico y Afines (CHODAWU) de la República Unida de Tanzania y Samahang Ugnayan ng mga Manggagawang Pangtahanan sa Pilipinas (SUMAPI), de Filipinas, habían puesto de manifiesto el impacto que los sindicatos pueden lograr en este ámbito que reviste tanta dificultad para las tareas de sindicación de los trabajadores.

**260.** Tras el Taller de 2006 se han realizado campañas de sensibilización en la región de África Oriental. El sindicato CHODAWU, de la República Unida de Tanzania, proporciona un excelente ejemplo de actividad sindical en este contexto. Ha estado colaborando con ONG y autoridades locales durante más diez años para descubrir dónde se encuentran los niños trabajadores domésticos. La realización de mapas físicos y sociales de áreas locales, centrándose en particular en el acceso a servicios básicos, ha demostrado ser una técnica eficaz para identificar a las familias más vulnerables. Por ejemplo, cuando hay que recorrer cinco kilómetros a pie para conseguir agua, enviar a los niños a las zonas urbanas puede parecer muy atractivo. Esta técnica «cartográfica» ha permitido a la CHODAWU formular planes de acción con fines preventivos.

**261.** La cuestión debe considerarse ahora dentro del contexto más amplio de la discusión para la adopción de una posible nueva norma internacional del trabajo sobre los trabajadores domésticos en 2011. En marzo de 2008 el Consejo de Administración de la OIT incluyó un punto para el establecimiento de una norma sobre trabajo decente para los trabajadores domésticos en el orden del día de la 99.<sup>a</sup> reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Para prepararlo, la Oficina elaboró en marzo de 2009 un informe sobre legislación y práctica con el fin de facilitar la discusión de la Conferencia<sup>20</sup>. El informe

destaca la labor del IPEC para sensibilizar a padres y tutores acerca del trabajo infantil doméstico, y cita experiencias en el África Oriental.

### *Niños afectados por conflictos armados*

**262.** Según el UNICEF, casi mil millones de niños viven en países y territorios afectados por conflictos armados<sup>21</sup>. La comunidad internacional ha de prestar más atención a los efectos de los conflictos y a los Estados frágiles. Aunque el número de conflictos está disminuyendo, los que perduran se están enraizando cada vez más: la mitad de los conflictos actuales se consideran insolubles, pues se perpetúan desde hace más de veinte años. Los conflictos violentos tienen sus raíces en un importante nivel de pobreza. Los países frágiles albergan a 1.400 millones de personas por debajo del umbral de pobreza, así como a la mitad de los niños que no cursan enseñanza primaria. Con demasiada frecuencia, la comunidad internacional tiene que luchar por aprovechar rápidamente las oportunidades que se presentan inmediatamente después de los conflictos. Además, responder a este problema exige una comprensión de la dinámica política subyacente, incluidos los problemas de la exclusión social y del gran número de jóvenes desempleados.

**263.** El hecho de que, en su documento de políticas sobre ayuda publicado en 2009<sup>22</sup>, el Gobierno del Reino Unido dé prioridad a los países frágiles es una llamada de alerta en relación con este problema desatendido y ofrece una oportunidad para que la labor de la OIT en este ámbito cobre más protagonismo.

**264.** Este ámbito de programación, relativamente nuevo, de la OIT tiene por objeto aumentar la capacidad de las entidades colaboradoras y se centra en actividades de reintegración económica para menores en edad de trabajar anteriormente asociados a fuerzas o grupos armados. Es una oportunidad única para que la OIT desarrolle su labor en este terreno que es necesario aprovechar. También se pueden desarrollar importantes vínculos entre el empleo de los jóvenes y «Objetivo África». Mediante dos proyectos sucesivos en el terreno, el IPEC ha desarrollado un modelo de enfoque centrado en la formación profesional. Aunque otros actores están trabajando en este ámbito, se ha reconocido la función de liderazgo de la OIT.

**265.** Existen muchas oportunidades para afianzar esta función de liderazgo potencial en el futuro.

19. OIT-IPEC: *Trabajo infantil doméstico y sindicatos: informe* (Ginebra, 2006).

20. OIT: *Trabajo decente para los trabajadores domésticos* (Ginebra, 2009).

21. UNICEF: *Progress for children: A report card on child protection* (Nueva York, septiembre de 2009), pág. 20.

22. DFID: *Eliminating world poverty: Building our common future* (Londres, 2009). Este documento es un indicio de la mayor atención internacional que se está prestando a la cuestión de los Estados frágiles, por ejemplo, dentro del G-8 y el G-20.

La eliminación del trabajo infantil debe considerarse como una contribución a la paz y la seguridad. Este potencial implica, entre otras cosas, contribuir a la modernización de los componentes económicos de los programas para la liberación y la reintegración de los niños mediante la concepción de herramientas similares al módulo sobre los jóvenes revisado de las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas<sup>23</sup> y la guía práctica de la OIT sobre reintegración económica de menores en edad de trabajar anteriormente asociados a fuerzas y grupos armados. Además, se están llevando a cabo actividades de promoción y de presión para que se incluya el problema en los programas de las organizaciones colaboradoras que trabajan con niños asociados a fuerzas y grupos armados.

**266.** Es necesario abordar de forma más sistemática el modo en que las situaciones de conflicto y posconflicto, incluidas las situaciones de emergencia, contribuyen a las peores formas de trabajo infantil. Además del reclutamiento de niños soldados, generan explotación sexual comercial, trabajo forzoso y trata. En respuesta, la OIT ha encargado un estudio destinado a proporcionar un análisis exhaustivo del modo en que los conflictos armados influyen en el sometimiento de niños a las peores formas de trabajo infantil. El estudio examina Sierra Leona, Angola, el Sudán Meridional y la frontera senegalesa entre Casamance y Guinea Bissau. Tendrá que ir seguido de la elaboración de herramientas técnicas y de una labor de promoción para asegurar que las Naciones Unidas y otros organismos que realizan labores humanitarias incluyan en sus programas las peores formas de trabajo infantil. He aquí otra forma para la OIT de contribuir a la iniciativa «Unidos en la Acción».

**267.** Por último, el libro blanco sobre ayuda del Gobierno del Reino Unido se centra en países que acaban de superar un conflicto, y hace hincapié en la creación de empleo<sup>24</sup>. Ello podría representar una oportunidad para promover la labor de la OIT destinada a vincular la liberación de los niños sometidos a las peores formas de trabajo infantil y su integración en la vía que conduce al trabajo decente.

### Actividades ilícitas

**268.** Otro ámbito desatendido que puso de relieve el último Informe global sobre el tema es el de las actividades ilícitas realizadas por niños, en el que no

se ha avanzado mucho en los últimos cuatro años, y ello a pesar de que, según las estimaciones, afecta a 600.000 niños<sup>25</sup>, cifra que representa el doble del número de niños implicados en conflictos armados. Además, es una de las peores formas de trabajo infantil que suele tener mayor incidencia en los países desarrollados, lo cual supone un contrapeso en relación con la atención prestada a los países en desarrollo.

**269.** Es necesario distinguir tres tipos de actividades ilícitas: el tráfico de estupefacientes, la mendicidad organizada y el crimen organizado. Sobre la base de lo aprendido con un proyecto del IPEC realizado entre 2002 y 2004 para evaluar la situación de los niños involucrados en la producción, venta y tráfico de drogas en Filipinas, Indonesia y Tailandia se están llevando a cabo una serie de actividades programáticas para responder a este problema. Por ejemplo, en Sudáfrica, desde 2005, dentro del componente sobre «Niños utilizados por adultos para cometer delitos» del proyecto del IPEC en apoyo del programa nacional de duración determinada, así como en el marco de una iniciativa subregional en el Mekong y de un proyecto en la región de los Balcanes. Dentro de este último proyecto del IPEC, se han hecho importantes intentos en Bulgaria para lograr la coherencia legislativa que permita despenalizar a los niños que, al ser involucrados en actividades ilícitas, son víctimas de una de las peores formas de trabajo infantil. Se trata de un problema políticamente delicado en muchos Estados Miembros, pero que exige actuar al respecto, si el Convenio núm. 182 ha de aplicarse plenamente.

**270.** Mejorar la recopilación de datos es una parte importante de cualquier estrategia futura para incluir la cuestión entre los objetivos de políticas. Una posible vía para avanzar es utilizar el Convenio núm. 182 para implicar al sistema de justicia penal en la labor de lucha contra el trabajo infantil. Será particularmente importante el seguimiento del estudio de las Naciones Unidas sobre violencia y de la labor del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños.

### El impacto del VIH/SIDA en el trabajo infantil

**271.** Aún no se ha formulado un plan de acción nacional que incluya el trabajo infantil inducido por el VIH en la mayoría de los países afectados, particularmente en el África Subsahariana. Todavía se tiene poco conocimiento de los vínculos entre el VIH/

23. Naciones Unidas, Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración: *Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración*. Octubre de 2006.

24. DFID: *Eliminating world poverty: Building our common future, op. cit.*, 2009.

25. Estimaciones de la OIT publicadas en el Informe global de 2002.

SIDA, el trabajo infantil, la educación y el género. La nueva norma propuesta sobre «el VIH/SIDA y el mundo del trabajo», cuya adopción está prevista en 2010, ayudará a este respecto y ofrecerá una oportunidad para continuar la labor de promoción. Por último, las intervenciones en relación con el problema siguen siendo minimalistas y, por consiguiente, es necesario ampliar su alcance para que tengan efecto.

### **Niños desplazados: el problema emergente de la migración**

**272.** Se estima que 214 millones de personas de todo el mundo, es decir, el 3,1 por ciento de la población mundial, son migrantes internacionales<sup>26</sup>. El número de migrantes internos podría ser aún mayor: solamente en China había 140 millones de migrantes internos en 2005. Los jóvenes constituyen un porcentaje desproporcionado de los migrantes del mundo; alrededor de un tercio de los migrantes originarios de todos los países en desarrollo se encuentra en el grupo de edad de 12 a 24 años<sup>27</sup>.

**273.** Se trata de una cuestión controvertida, dentro de la que se debate, por ejemplo, si el objetivo debería ser poner fin a la migración infantil o hacerla más segura. La opinión predominante es que se impida a los niños migrar en condiciones no seguras. Es factible y conveniente mejorar la protección ya existente para los jóvenes migrantes sin que ello suponga alentarlos a abandonar su hogar o a migrar.

**274.** No existen pruebas inequívocas de que los niños que migran con sus familias sean más vulnerables al trabajo infantil. Los riesgos dependen de la situación de la familia y de los sectores económicos. Aunque la mayoría de los niños migrantes viaja con su familia, en numerosos casos no es así. Migrar solos hace a los niños más vulnerables al trabajo infantil. El informe de mayo de 2009 del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes señalaba que «los Estados deberían reconocer que los niños migrantes, especialmente los que no van acompañados, están más expuestos a las peores formas de trabajo infantil»<sup>28</sup>. La mayoría de los niños migrantes trabaja en sectores como la agricultura, el trabajo doméstico y la economía urbana informal, con frecuencia en condiciones peligrosas y confrontados al riesgo de abuso. Cuando los adultos migran sin sus hijos,

las remesas podrían contribuir a solucionar el problema del trabajo infantil. En 2008 los países en desarrollo recibieron 328.000 millones de dólares de los Estados Unidos en remesas, según las estimaciones<sup>29</sup>. Según estudios recientes, las remesas pueden ayudar a escolarizar a los niños y a reducir las desigualdades de género. Se necesita más investigación para determinar en qué condiciones la migración de los adultos puede ser beneficiosa para los niños y reducir el trabajo infantil. En dicha investigación ha de incluirse una dimensión de género, dado el riesgo particular que corren las niñas durante el proceso migratorio. En cualquier caso, los niños desplazados no pueden ser ignorados, y necesitan protección contra el abuso y la explotación.

### **Niños con discapacidades y otras necesidades educativas especiales**

**275.** El movimiento de lucha contra el trabajo infantil aún no presta toda la atención requerida a las necesidades de los niños con discapacidades físicas y dificultades especiales de aprendizaje. La incapacidad de los sistemas educativos convencionales para proporcionar el apoyo necesario a los niños con necesidades educativas especiales puede suponer una importante desventaja para los niños que tratan de acceder a la enseñanza, además de la estigmatización que sufren por los demás, que los consideran diferentes. Los niños con discapacidades figuran entre los más marginados y con menos probabilidades de asistir a la escuela. La diferencia en las tasas de escolarización primaria entre los niños discapacitados y los no discapacitados oscila entre 10 puntos porcentuales en la India y casi 60 en Indonesia<sup>30</sup>. Para los niños con discapacidades físicas, la distancia de su hogar a la escuela y la disposición y diseño de las instalaciones escolares pueden constituir barreras para su asistencia, y la escasez de docentes capacitados y de personal de apoyo puede obstaculizar tanto su educación como la de los niños con necesidades específicas de aprendizaje. Se necesita liderazgo político y una intervención estatal efectiva para superar las actitudes negativas y garantizar el derecho a la educación de los niños con necesidades educativas especiales. La Educación para Todos es, por definición, un objetivo plenamente integrador.

26. Estimaciones de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas para 2010.

27. Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial* (Washington, 2006).

28. Asamblea General de las Naciones Unidas (A/HRC/11/7), pág. 26.

29. D. Ratha, y otros autores: *Outlook for remittance flows 2009-2011*, Migration and Development Brief 10 (Washington, Banco Mundial, julio de 2009).

30. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009, *op. cit.*, pág. 89.

**276.** Los niños excluidos de la enseñanza, con inclusión de aquellos que han sido excluidos porque no se ha podido responder a sus necesidades especiales, pueden verse arrastrados al mercado de trabajo, donde sus carencias educativas pueden agravar su vulnerabilidad particular a las peores formas de trabajo infantil. Los oficios peligrosos en talleres, minas y campos pueden a su vez provocar lesiones y enfermedades profesionales discapacitantes. Se dispone de información sobre casos extremos de niños con discapacidades visibles provocadas deliberadamente para enviarlos a mendigar en las calles. En otros casos, los niños con discapacidades pueden no entrar inmediatamente en el mercado de trabajo, pero quedan ociosos y carentes de una educación o competencias básicas. Un ámbito clave de la labor en curso en los Estados Miembros, que requiere más atención y fondos de los que recibe, de conformidad con el Convenio núm. 182, es el de las intervenciones de carácter correctivo consistentes en la dispensa de una enseñanza compensatoria que permita a estos niños alcanzar al menos el nivel de la enseñanza primaria que se les denegó y, si lo desean, incorporarse al sistema de enseñanza general, o bien acceder a una formación profesional o adquirir competencias laborales.

### **Función y compromiso de los interlocutores sociales**

**277.** Los interlocutores sociales participan desde siempre en los esfuerzos nacionales e internacionales por eliminar el trabajo infantil. Como se ha señalado más arriba, lo han hecho defendiendo, organizando y promoviendo explícitamente esta causa, o simplemente cumpliendo su función esencial: ser empleadores justos o sindicatos eficaces, representando a sus miembros en los diálogos sobre políticas y en las negociaciones colectivas. Ciertos sectores del movimiento mundial contra el trabajo infantil podrían no haber comprendido plenamente esta última vía de acción. La labor de los sindicatos no se limita a un tema único, y los sindicatos independientes son autónomos desde el punto de vista financiero hablando y no dependen de financiación externa. El abanico de sus responsabilidades de representación y en el ámbito de las políticas es amplio e incluye el trabajo infantil, y en la mayoría de los casos actúan soportando considerables limitaciones financieras. Algunas organizaciones pueden incluir explícitamente el trabajo infantil como uno de sus ámbitos principales de acción. En los últimos años éste ha sido el caso, entre otros, de las federaciones sindicales internacionales de los sectores de la enseñanza, la agricultura,

la construcción, la minería y el textil. Otras organizaciones, en cuyos sectores el trabajo infantil tiene menos incidencia, actúan de forma distinta, pero todas ellas se han comprometido a la eliminación del trabajo infantil, por considerarlo un principio esencial. Para algunas, el trabajo infantil puede ser una puerta de entrada al diálogo con los empleadores, incluso en la economía informal. En otros sectores, especialmente de la economía formal, el trabajo infantil puede no constituir un problema inmediato, pero puede plantearse dentro de las iniciativas de responsabilidad social de las empresas o en las negociaciones relacionadas con las cadenas mundiales de suministro y la subcontratación.

**278.** Los diferentes actores del movimiento mundial cumplen diferentes funciones. Las intervenciones directas para liberar a los niños de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia y proporcionarles los servicios necesarios constituyen en gran medida una función realizada por los servicios públicos o, en muchos casos, por organizaciones sectoriales de voluntariado financiadas por donantes. Los interlocutores sociales no deberían ser criticados por no responder a filosofías que presuponen que desempeñarán un papel para el que no han sido creados.

**279.** Sin embargo, se plantean dos cuestiones. En primer lugar, ¿por qué no es posible asignar más fondos para que los servicios públicos puedan mejorar su capacidad de proporcionar tales servicios a los niños y adquirir las competencias para continuar haciéndolo cuando finalizan las intervenciones de los proyectos financiados por donantes? ¿Cómo debería ser la combinación de servicios públicos y de voluntariado? Algunos países consideran que esa función es propia del Estado, mientras que otros han establecido combinaciones en las que gran parte de los servicios se subcontratan a organizaciones de voluntariado de carácter religioso. En segundo lugar, ¿qué más puede hacerse con la financiación de los donantes para contribuir al aumento de la capacidad de los interlocutores sociales para servirse de su ventaja comparativa en la lucha contra el trabajo infantil? Como se ha señalado más arriba, los sindicatos tienen importantes ventajas comparativas que podrían utilizarse más eficazmente. Las organizaciones de trabajadores rurales tienen una situación particularmente ventajosa debido a que en varios países han cosechado un éxito notable porque han logrado afiliar a millones de nuevos miembros, tienen un número ingente de miembros, están presentes en las comunidades y en los lugares de trabajo y tienen capacidad de presión. De hecho, corresponde a los Estados garantizar que nadie trabaje sin protección, pero los sindicatos y los empleadores, mediante sus actividades en la

**Recuadro 3.4**  
**Tipos de acciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores**

Con el apoyo de la OIT, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han emprendido muy variadas actividades relacionadas con la lucha contra el trabajo infantil. Aunque es inevitable cierta superposición de las categorías, la tipología que se describe a continuación constituye un dispositivo útil para explorar dónde es más conveniente centrar los esfuerzos de los interlocutores sociales:

- Campañas de promoción y sensibilización.
- Diálogo social y alianzas sectoriales.
- Relaciones laborales eficaces que permiten la negociación colectiva en favor del trabajo decente.
- Fortalecimiento de capacidades.
- Vigilancia y seguimiento del trabajo infantil.
- Formulación de políticas nacionales.
- Promoción de las normas internacionales.
- Cooperación con órganos internacionales y regionales.
- Participación en grupos de trabajo internacionales.
- Apoyo directo a los niños que trabajan y a sus familias (incluida la colaboración para formación y aprendizajes profesionales).
- Creación de redes de contactos con colaboradores de la sociedad civil.
- Investigación.
- Movilización de recursos.

Fuente: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil: hechos sobresalientes 2006* (Ginebra, OIT, 2007).

economía informal, contribuyen a esta tarea, dado que ambos tienen interés en las relaciones contractuales reconocidas por ley. A ello se unen los múltiples esfuerzos en todo el mundo con los que se ha logrado integrar a millones de trabajadores de la economía informal en el movimiento sindical, lo cual es una prueba de que la organización colectiva, tanto de los trabajadores como de los empleadores, proporciona el mejor acceso a la protección en el Estado de derecho y constituye un medio factible de construir estructuras de diálogo social.

**280.** No se necesita ninguna investigación más para demostrar el valor fundamental del diálogo social para la lucha contra el trabajo infantil, ni siquiera en sectores esenciales como la agricultura o la minería, o en relación con otros sectores y formas de trabajo infantil, aunque cabría conocer mejor el modo en que dicha contribución se produce en la práctica. Casi dos siglos de experiencia ofrecen pruebas suficientes de ello, y habría que tenerlo presente a la hora de defender el tripartismo en el proceso de reforma de las Naciones Unidas. Sin embargo, la financiación de más intercambios de experiencias – sin olvidar los intercambios Sur-Sur – y de buenas prácticas de participación en la formulación y supervisión tripartitas de planes de acción nacionales. Ampliaría la capacidad del movimiento mundial y lo reforzaría. Así lo prevé el Convenio núm. 182, al integrar

otro tipo de actividades, como las de responsabilidad social de las empresas, y en actividades sectoriales, comunitarias y en el lugar de trabajo.

**281.** En 2006 el IPEC elaboró una tipología de los diversos modos de participación de los interlocutores sociales en la lucha contra el trabajo infantil que podría constituir una herramienta importante para el desarrollo de estrategias en el futuro.

**Responsabilidad social de la empresa**

**282.** En el decenio pasado se han producido herramientas de conocimientos muy valiosas tales como Códigos de Conducta, iniciativas multilaterales, acuerdos de comercio justo, acuerdos marco internacionales y otros métodos. Estas experiencias son importantes y tienen potencial para reforzar la capacidad de las empresas para evitar toda complicidad con los abusos del trabajo infantil y adoptar las medidas adecuadas cuando se descubre trabajo infantil en las cadenas de suministro. En la actualidad, las empresas desempeñan un papel importante dentro del movimiento mundial contra el trabajo infantil, y sus contribuciones serán esenciales para seguir progresando de manera sostenida. La cooperación durante una década entre la FIFA y el IPEC/OIT en el Pakistán en la industria de los balones de fútbol

es un buen ejemplo de alianza público-privada para luchar contra el trabajo infantil. El compromiso de los empleadores a través de la Cámara de Comercio e Industria de Sialkot contribuyó a garantizar resultados sostenibles. Pero la falta de un enfoque integrado en relación con los derechos fundamentales en el trabajo en Sialkot, y en particular la fragilidad de las relaciones laborales y los continuos obstáculos a la libertad sindical y de asociación y al derecho de negociación colectiva, condujeron en 2006 a una crisis de la industria de artículos deportivos de la ciudad. Ante los informes constantes de acoso antisindical y el miedo de ver surgir de nuevo el trabajo infantil en cadenas de suministro subcontratadas, una gran marca mundial amenazó con poner fin a un importante contrato. Ello provocó, en febrero de 2007, la negociación en Islamabad de un «Acuerdo tripartito en favor del trabajo decente en la industria pakistaní de artículos deportivos», avalado por la OIT y el Gobierno del Pakistán, por el cual los interlocutores sociales mundiales y nacionales se comprometían a trabajar por el respeto efectivo de todos los derechos fundamentales en el trabajo y por convertir este sector pakistaní en un centro de excelencia mundial.

**283.** Dado que la presión se centra en la conformidad de las cadenas de suministro, suele pasarse por alto la cadena de valor en su conjunto, por lo que el riesgo de que el trabajo infantil sea simplemente desplazado en lugar de eliminado es considerable. El efecto de desplazamiento y la responsabilidad de vigilar toda la cadena de valor y de adoptar medidas correctivas, continúan siendo un problema importante, que se examina más abajo. Es necesario estrechar la relación con el sector público investigando de qué modo los importantes recursos destinados a la RSE pueden ayudar a fortalecer la capacidad nacional para controlar las condiciones de trabajo y la incidencia del trabajo infantil. La labor en el ámbito de la RSE también requiere una evaluación sólida y un examen consistente de los resultados obtenidos. Es importante que las iniciativas de la RSE sean examinadas en función de sus resultados en la lucha contra el trabajo infantil si se desea evitar la acusación de que responden únicamente a motivos de imagen.

### La promesa de una reforma de las Naciones Unidas

**284.** El proceso de reforma de las Naciones Unidas presenta tanto desafíos como oportunidades para los mandantes de la OIT. El principal desafío es cómo

asegurarse de que la iniciativa «Una ONU» integre las actividades y programas basados en el mandato y los objetivos de la OIT. Ello incluye las normas internacionales del trabajo, los órganos de control de la OIT y la participación de los interlocutores sociales. Otro desafío es garantizar que el Programa de Trabajo Decente de la OIT se incluya en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los países. Para la OIT, los principales instrumentos para participar en el proceso serán los Programas de Trabajo Decente por País. Por último, es necesario reconocer los considerables costos de transacción que supone el intento de actuar «Unidos en la Acción».

**285.** Hay muchos modos de lograr que ello funcione en beneficio de los programas y el movimiento mundial contra el trabajo infantil. La OIT es un organismo relativamente pequeño y la reforma de las Naciones Unidas ofrece la posibilidad de dar una difusión más amplia a nivel mundial a su mensaje y sus preocupaciones. En lugar de tratar de construir una infraestructura paralela, los esfuerzos deberían concentrarse más bien en aprovechar las estructuras existentes de las Naciones Unidas, así como la influencia de otros organismos del sistema y entidades asociadas para el desarrollo.

**286.** Los interlocutores sociales han de concebir estrategias para participar al máximo en las estructuras de reforma de las Naciones Unidas, como los comités de aplicación en los países. La República Unida de Tanzania constituye un ejemplo positivo del modo en que los interlocutores sociales han podido acceder a nuevos recursos y fondos para la construcción de capacidad participando en un grupo asesor de la sociedad civil<sup>31</sup>. Los comités directivos nacionales del IPEC también han de considerar su cometido a la luz de estos acontecimientos. Representan una estructura ya en pie para coordinar las aportaciones para la formulación de políticas y programas nacionales contra el trabajo infantil.

**287.** Por último, la reforma de las Naciones Unidas proporciona una nueva oportunidad de desarrollar una labor mejor coordinada entre la OIT y el UNICEF en materia de trabajo infantil.

### Dar nuevas energías al movimiento mundial

**288.** Aunque en los últimos años se ha avanzado mucho en el establecimiento de alianzas internacionales y en la integración de la lucha contra el trabajo infantil en los objetivos de la EPT y otros programas, todavía quedan importantes desafíos. Un punto débil

31. OIT/OIE: *UN reform and employers' organizations* (Ginebra, 2010).

fundamental sigue siendo la incapacidad para mantener un «movimiento» mundial de alto perfil que pueda movilizar a los gobiernos de forma más enérgica para que cumplan sus compromisos; este es un mensaje fundamental que se desea transmitir en el presente informe. Como lo pidió la Marcha Mundial, es necesario garantizar que los gobiernos ratificantes mantengan sus promesas. Para ello, es fundamental movilizar a los actores de la sociedad civil en alianzas efectivas. En el informe sobre el movimiento mundial contra el trabajo infantil se señalaba la necesidad de que la OIT cambiara sus estrategias para movilizar a otros defensores de la causa<sup>32</sup>. Ello incluiría que los interlocutores sociales continúen forjando alianzas con otros actores de la sociedad civil como las ONG y los medios de comunicación. Ya en 1998 la CIOSL (actualmente CSI) y la Internacional de la Educación fueron pilares sindicales institucionales de la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil, que reúne a cientos de sindicatos y de organizaciones no gubernamentales en una alianza de carácter mundial. Se necesita más apoyo para liberar el potencial latente del movimiento mundial, sobre la base de los objetivos comunes del trabajo decente, la eliminación del trabajo infantil y la educación para todos, de conformidad con las normas de la OIT, y para intensificar la cooperación y la cohesión entre sus diferentes integrantes.

### ¿Qué tipo de liderazgo para la OIT?

**289.** En el estudio sobre el movimiento mundial se abordaba la cuestión del liderazgo de la OIT. La conclusión era que el carácter del movimiento mundial imposibilitaba cualquier liderazgo oficial. La OIT tiene la importante misión de establecer el marco de políticas internacionales mediante sus normas y asume la función de entidad aglutinadora<sup>33</sup>.

**290.** La ventaja comparativa de la OIT reside en el poder de su mensaje, de sus conocimientos y de sus alianzas, en primer lugar, con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Quizás donde deba mejorar su actuación es en los ámbitos más críticos, el liderazgo intelectual y el alcance e impacto de su labor de promoción, así como en el fomento de la participación social como vía para la formulación y la aplicación de políticas. El mejor modo de demostrar

su liderazgo no es tanto a través de la envergadura de los recursos que logre movilizar para sí misma, sino mediante su habilidad para influir en la asignación de recursos mucho mayores a nivel nacional e internacional con los que lograr un impacto significativo contra el trabajo infantil. No importa tanto el número de sus proyectos como la profundidad de su visión y la capacidad para difundirla. Albert Thomas, primer Director de la OIT, ya lo afirmó en relación con la necesidad de un centro de difusión de buenas prácticas: «Aunque la Organización Internacional del Trabajo no fuese más que un servicio de información científica puesto a disposición de todos – patronos, obreros [...] que buscan la justicia social, garantía reconocida de la paz internacional –, aunque la Oficina se limitara a consignar los progresos logrados en diversos países, incluso así la Organización Internacional del Trabajo seguiría siendo un valioso engranaje en el gran mecanismo de la evolución social»<sup>34</sup>.

### Cambio de trayectoria

**291.** Un mensaje importante del presente informe es que seguir actuando como hasta el momento no nos ayudará a lograr nuestra ambiciosa meta de 2016. El movimiento mundial tiene que emprender un cambio importante. El IPEC es un elemento esencial de este movimiento, tal como dejó claro al establecer sus objetivos futuros en 2008<sup>35</sup>. En cierto sentido, el IPEC es un resultado, quizás el más tangible y visible, del movimiento, al tiempo que le da vida en muchos ámbitos.

**292.** La OIT y el IPEC, que es su órgano de cooperación técnica para la lucha contra el trabajo infantil, deben también formar parte de este cambio. En definitiva, ello va en consonancia con el proceso de reforma de las Naciones Unidas. En un momento en que el IPEC va a cumplir dos decenios de existencia, es importante reflexionar sobre los desafíos y las oportunidades que el futuro plantea. En particular, ¿cómo puede adaptarse y mejorarse la estrategia del IPEC para que sea un instrumento aún más eficaz en manos de la OIT y del movimiento mundial? Dado que se trata del mayor programa del mundo dedicado a la lucha contra el trabajo infantil, el futuro del IPEC interesa y preocupa en gran medida a todo el movimiento mundial. De hecho, el Programa puede considerarse como un bien público internacional.

32. A. Fyfe, 2007, *El movimiento mundial contra el trabajo infantil. Avances y dirección futura*, op. cit., pág. 138.

33. *Ibid.*, pág. 130.

34. Albert Thomas: «La Organización Internacional del Trabajo: Origen, evolución y porvenir» [1921], en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), 1996, vol. 115, núm. 3-4, pág. 298. El intercambio de conocimientos fue un punto particularmente importante para el primer donante del IPEC, el Gobierno de Alemania.

35. IPEC, 2008, op. cit., págs. 19-21.

**293.** Habiendo progresado como lo ha hecho durante casi veinte años en tiempos políticos turbulentos, no cabe duda de que el IPEC ha de estar haciendo ciertas cosas bien. ¿Pero son sus objetivos y sus modos de actuación siempre los adecuados? ¿Y es el modelo actual el que mejor aprovecha la ventaja comparativa general de la OIT, que se orienta hacia el liderazgo en materia de conocimientos?

**294.** La financiación basada en proyectos, aunque es vital, no debería impedir la agilidad estratégica ni la formulación de políticas nacionales y mundiales coherentes. Lo primero no debería realizarse a expensas de lo segundo. Los proyectos, en particular los destinados a intervenciones directas y a la prestación de servicios a los niños, en su mayoría mediante programas de acción ejecutados por ONG financiadas por donantes, son una modalidad de prestar algunos servicios que forman parte de un programa más amplio. Sin embargo, es importante evitar que generen una visión estrecha en la que los «árboles-proyecto» contra el trabajo infantil impidan ver el «bosque» de la economía política; este efecto también se ha denominado la «paradoja micro-macro»<sup>36</sup>. Además, centrarse exclusivamente en proyectos puede reflejar y reforzar un enfoque frontal de la lucha contra el trabajo infantil, cuando la solución reside, como reconocen las normas de la OIT y el IPEC, en un cambio económico, social y político fundamental y en un enfoque integrado de políticas en el cual las asignaciones presupuestarias nacionales han de desempeñar un papel clave. Los proyectos se vienen utilizando eficazmente como dispositivos de aprendizaje, con fines «demostrativos», y han constituido un medio esencial para la acción urgente y para encontrar métodos eficaces, pero no bastarán por sí solos para acabar con el trabajo infantil. La amplia experiencia, de casi veinte años, del IPEC en el terreno constituye un recurso global para el movimiento mundial. Lo aprendido ha de ser integrado en estrategias necesariamente más amplias con un impacto constante en el problema del trabajo infantil.

**295.** La ventaja comparativa de la OIT reside en los ámbitos del conocimiento y la formulación de políticas y normas, así como en la capacidad para reunir a los mandantes tripartitos y a otros actores clave para emprender la acción necesaria. El desafío consiste en garantizar la coherencia y el impacto del Programa cuando la mayor parte de la financiación se proporciona para proyectos de prestación directa de servicios. Por ejemplo, el IPEC siempre ha reconocido que la falta de financiación básica ha limitado su capacidad para ampliar el alcance de sus programas a las regiones y sectores económicos más desatendidos y a las

peores formas de trabajo infantil. Además, los costos de transacción que entraña la administración de proyectos dejan poco tiempo para aprovechar las oportunidades que se presentan y mantener una visión general estratégica. Las oportunidades para incidir en la formulación de políticas mundiales, y más recientemente en el seguimiento del proceso del G-20, entrañan un enorme potencial que es necesario aprovechar.

#### ***Asociados importantes: trabajar con el UNICEF y con ONG internacionales***

**296.** Es necesario reflexionar sobre la cooperación sistemática con ONG internacionales y sus afiliados nacionales como parte de un esfuerzo amplio de creación de alianzas. Las alianzas recientemente creadas en temas como, por ejemplo, el trabajo infantil doméstico, la trata, la migración y los conflictos armados, podrían facilitar esta labor.

**297.** Una cooperación más intensa con el UNICEF a nivel internacional, a la que ya se exhortaba en el último Informe global sobre el tema, ayudaría también a facilitar la ejecución del Plan de Acción Mundial y la labor en los países a través de «Una ONU». El UNICEF puede ser un aliado importante para la labor de promoción, como ya se ha puesto de manifiesto con el apoyo prestado a las actividades del Día mundial. Además, algunos mecanismos a escala mundial para mantener un diálogo constante podrían facilitar la colaboración a escala nacional. Para garantizar la cooperación con el UNICEF también a nivel local, será importante incorporar los acuerdos internacionales en la labor diaria de las oficinas en los países.

#### ***El potencial de BRIC como defensores de la lucha contra el trabajo infantil***

**298.** La cooperación Sur-Sur se orientó en sus comienzos a la promoción del comercio y la inversión extranjera directa, y ahora abarca la asistencia para el desarrollo. El grupo compuesto por Brasil, la Federación de Rusia, la India y China (BRIC) celebró su primera cumbre oficial en junio de 2009. Este grupo produce en torno al 15 por ciento del PIB mundial y concentra el 40 por ciento de todas las reservas en oro y divisas fuertes. El término BRIC se acuñó en 2001 para designar a los cuatro países que según las previsiones superarán a las economías actuales más importantes en torno a 2050. A esta lista se podrían añadir México, Indonesia y Turquía, para conformar

36. D. Moyo: *Dead aid: How aid is not working and how there is another way for Africa* (Londres, Penguin Books, 2009), pág. 44.

el grupo de los denominados «Siete Emergentes» (E7). La alianza BRIC está tratando de convertir este impulso económico en influencia política en la escena mundial, entre otras cosas, dentro de las instituciones financieras internacionales (IFI). Brasil y China ya se han convertido en donantes y están cambiando el modo en que el mundo aborda la asistencia para el desarrollo. Hay posibilidades de cooperar con Brasil, India y China (BIC) en la lucha contra el trabajo infantil, sin olvidar «Objetivo África», en cumplimiento del compromiso de lograr la meta de 2016 y en consonancia con el artículo 8 del Convenio núm. 182 de la OIT.

### Promoción

**299.** La comunicación y la promoción se consideran capacidades básicas para que la OIT pueda promover su programa en el futuro. Sin embargo, dar más visibilidad a la OIT sigue planteando dificultades. La labor de promoción a alto nivel ha contribuido a incorporar en un lugar más central el problema del trabajo infantil en el programa de la EPT y en otros que abordan determinadas dimensiones de las peores formas de trabajo infantil como la trata y los niños en conflictos armados. Sin embargo, las IFI y figuras mundiales esenciales del ámbito del desarrollo como Jeffrey Sachs, Amartya Sen y Joseph Stiglitz tienden a prestar menos atención al problema del trabajo infantil dentro de sus análisis acerca del desarrollo y la globalización. Todavía queda por dar un salto considerable en la labor de promoción, que debería ser mucho más ambiciosa, lo cual constituye un mensaje esencial del presente informe. El estudio de la OIT sobre los costos y beneficios que representaría eliminar el trabajo infantil, publicado en 2004, no tuvo el impacto que realmente merecía. Es necesario destacarlo en el contexto del seguimiento del G-20, que ofrece nuevas oportunidades para crear instrumentos de financiación innovadores. Un importante objetivo debería ser la vinculación de la eliminación del trabajo infantil con el valor de la enseñanza.

**300.** Se podría lograr mucho más convirtiendo el Día mundial en una campaña en línea, lo cual supondría un salto cualitativo. De esta manera se trataría de crear una «Alianza para el Día Mundial», es decir, un foro de participación abierta mediante una intensa campaña de promoción del sitio web. Ello requeriría más inversiones y una planificación sistemática para crear una red y una base de datos con colaboradores clave como las redes de la CSI y de la OIE. La formulación de directrices sencillas sobre cómo participar facilitaría la participación de los

interlocutores sociales. El Día mundial ofrece también una gran oportunidad para cooperar con ONG internacionales y nacionales, así como con el sistema de las Naciones Unidas. Ello significa centrarse más en el plano nacional y existen en concreto posibilidades de ampliar el alcance de las actividades del Día mundial en los países industrializados que deberían explorarse con los interlocutores sociales.

**301.** La información a través de Internet es fundamental en cualquier estrategia de comunicación contemporánea. El IPEC ha invertido tanto en el sitio web general como en páginas especializadas, como la del SIMPOC (Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil del IPEC). Estas páginas se están utilizando para difundir el mensaje, por ejemplo, en torno al Día mundial. Ello está también en relación con la estrategia para crear redes de «comunidades de prácticas» sobre temas como la seguridad y salud en el trabajo, el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes, y la trata de personas. Ampliar la labor de comunicación y de promoción implica, cada vez más, utilizar Internet.

### Carencias y estrategia en materia de conocimientos

#### Carencias

**302.** Referirse al pasado es inevitable cuando se trata de dar forma al futuro. En cierta medida, tenemos una comprensión histórica profunda de las causas del trabajo infantil y de su eliminación. La campaña contra el trabajo infantil, a diferencia de la respuesta mundial al VIH/SIDA, tiene mucho más de dos décadas. La experiencia de lucha contra el trabajo infantil a escala nacional se remonta, como mínimo, al decenio de 1830. A nivel internacional, dicha respuesta comenzó en 1919, si no antes, pues eliminar el trabajo infantil fue una de las causas principales que motivó la creación de la OIT. A muy grandes rasgos, sabemos lo que estamos haciendo frente al trabajo infantil. Pero el problema reside en los detalles.

**303.** Al analizar países y tipos de trabajo infantil específicos, encontramos carencias. Además, la experiencia histórica no proporciona una panorámica precisa de ningún país en concreto. Dicho lo anterior, un mensaje esencial del presente informe es la importancia de la «política de la lucha contra el trabajo infantil», es decir, cómo superar los obstáculos que se oponen a las reformas de las políticas y los presupuestos mediante la creación de coaliciones, en particular dentro de la sociedad civil. El análisis del Brasil (y de México) para ayudar a comprender los grandes

avances del pasado es importante aquí, pues permite identificar experiencias acerca de cómo aumentar el alcance de intervenciones clave. De igual modo, el apoyo a países y colaboradores de ámbito nacional para realizar mejores evaluaciones del impacto de las iniciativas en los países podría también contribuir a demostrar cómo se han logrado resultados nacionales gracias a intervenciones, políticas y proyectos de asistencia de la OIT específicos. Ello ha constituido una importante laguna en el pasado, pero ahora se está abordando mediante la ampliación y la aplicación del Marco de Evaluación del Impacto del IPEC, que pone el acento en herramientas para que los países realicen dicha evaluación. También se están planificando estudios de sostenibilidad para examinar *ex post facto* resultados nacionales más amplios y a más largo plazo y vincularlos a intervenciones específicas de políticas y programas, entre ellos los realizados con el apoyo del IPEC/OIT.

**304.** Es necesario seguir trabajando en métodos para detectar mejor algunas de las peores formas de trabajo infantil más ocultas, como el trabajo forzoso. Ello se solicitaba en la Resolución de la CIET relativa a las estadísticas sobre trabajo infantil, adoptada en diciembre de 2008. La Resolución exhortaba a la OIT y a sus colaboradores a dedicar más esfuerzos a la elaboración de métodos estadísticos adecuados para generar estimaciones fiables sobre el número de niños en las peores formas de trabajo infantil no señaladas como trabajo peligroso, y también sobre grupos especiales, como los niños trabajadores que viven de forma independiente o en la calle<sup>37</sup>.

### **Estrategia en materia de conocimientos**

**305.** La gestión del conocimiento se ha convertido en una preocupación central dentro del sistema de las Naciones Unidas y cubre todo el espectro de actividades al respecto: la generación de conocimientos, su recopilación, registro y almacenamiento, su codificación, transferencia y difusión. La OIT se ha propuesto mantener y mejorar su condición de institución líder en materia de conocimientos sobre el mundo del trabajo e incidir en los debates de políticas tanto mundiales como nacionales. El IPEC, por su parte, considera central el liderazgo intelectual para seguir avanzando.

**306.** Como se señala en la parte II, se han logrado importantes avances en cuanto a la elaboración y difusión de productos para el conocimiento, en particular recursos destinados a los responsables y los profesionales de la formulación de políticas. Sin embargo, todavía queda cierta labor por hacer para lograr una estrategia plenamente articulada e integrada en materia de conocimientos que aporte los conocimientos que requieren los integrantes del movimiento mundial contra el trabajo infantil en sentido amplio. Por ejemplo, el importante archivo de evaluaciones del IPEC con documentación sistemática de la experiencia adquirida y las buenas prácticas potenciales podrá ser utilizado sistemática y muy eficazmente por la OIT cuando su sistema electrónico de gestión de las evaluaciones en línea, denominado iTrack, esté en pleno funcionamiento. Ello requerirá promover una estrategia para el movimiento mundial dentro de la cual el Programa también escuche a otros y aprenda de otros gracias a la cooperación y a las oportunidades de intercambio de conocimientos que ofrezcan las comunidades de prácticas según vayan evolucionando. Este énfasis en el liderazgo en materia de conocimientos también anticipa un futuro ajuste del IPEC a medida que vaya asumiendo una función más catalizadora, consistente en posibilitar la acción de los mandantes de la OIT y de otros participantes en el movimiento mundial gracias a sus conocimientos, y no solamente mediante los fondos de que dispone.

### **Evaluación de la acción y de los avances a escala nacional**

**307.** Una herramienta de conocimiento y promoción que puede ser necesario tener en cuenta es la noción de un *Indicador del Trabajo Infantil* que evalúe los países en función de la incidencia de este problema y de sus respuestas al mismo. Dicha herramienta podría constituir un elemento importante de los futuros informes mundiales sobre trabajo infantil.

**308.** Este indicador sobre los avances logrados por los países en relación con el trabajo infantil estaría también en consonancia con el marco elaborado por la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, celebrada en septiembre de 2008<sup>38</sup>. Este marco combina indicadores estadísticos convencionales sobre trabajo decente con una

37. OIT: CIET: 2008, *Estadísticas del trabajo infantil, Informe III, op. cit.*

38. OIT: *Medición del trabajo decente*, Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente (Ginebra, 2008), disponible en [http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/lang--en/contLang--es/docName--WCMS\\_100337/index.htm](http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/lang--en/contLang--es/docName--WCMS_100337/index.htm); y OIT: Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report (Ginebra, 2008), disponible únicamente en inglés en: [http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/lang--en/docName--WCMS\\_099764/index.htm](http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/lang--en/docName--WCMS_099764/index.htm).

descripción sistemática de la información que ha de recabarse sobre los derechos en el trabajo y el marco jurídico para el trabajo decente. Sin embargo, los expertos dijeron que ello debería complementarse con indicadores numéricos sobre los avances en relación con los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo. El Consejo de Administración ha examinado la propuesta formulada por la Reunión tripartita de expertos en dos ocasiones y está a favor de que la Oficina siga trabajando al respecto<sup>39</sup>. La elaboración de un indicador numérico sobre los avances en el ámbito de la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva ya ha avanzado mucho, y la de los indicadores sobre trabajo infantil, así como sobre trabajo forzoso e igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, podría comenzar inmediatamente después.

**309.** La OIT dispone tanto de datos estadísticos recabados mediante el programa SIMPOC como de datos cualitativos extraídos de los informes sobre los progresos de la CEACR y del IPEC, datos que le permitirían iniciar la tarea sistemática de elaboración de tal herramienta. De hecho, la labor reciente del IPEC para elaborar un método destinado a evaluar el tipo y la envergadura de la ayuda requerida por cada Estado Miembro ya anticipa dicho trabajo. Otro punto de partida lógico sería la elaboración de un indicador para los Programas de Trabajo Decente por País que incluya el trabajo infantil.

**310.** A fin de estimular un mayor debate sobre esta cuestión, se presenta a continuación una posible selección de criterios para establecer un indicador numérico de los avances en la lucha contra el trabajo infantil. Al igual que en el caso de los indicadores para los otros principios y derechos fundamentales en el trabajo, será esencial elaborar un indicador fiable y replicable plenamente acorde con el sistema de control de la OIT. A continuación se enumeran algunos posibles indicadores, basados en los Convenios núms. 138 y 182, que podrían utilizarse para agrupar a los países en función de su respuesta al problema del trabajo infantil:

- Incidencia del trabajo infantil, medida a través de encuestas nacionales.
- Ratificación de convenios clave, entre ellos los Convenios núms. 138, 182 y 144 de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y resultados en relación con la presentación de informes.
- Conocimientos sobre el problema del trabajo infantil, medido por varias encuestas nacionales,

evaluaciones rápidas, encuestas de referencia específicas sobre el tema y por los resultados en relación con la incidencia y las tendencias.

- Indicadores cualitativos (derechos en el trabajo y marco jurídico) para medir los progresos hacia la eliminación del trabajo infantil, extraídos de la plantilla de Indicadores de Trabajo Decente de la OIT.
- Apertura a la acción de las Naciones Unidas en el país a escala nacional, subnacional, sectorial o con los mandantes.
- Política sobre trabajo infantil, expresada en términos de legislación, planes de acción nacionales, asignaciones presupuestarias, listas de trabajos peligrosos.
- Nivel de integración del problema del trabajo infantil en planes nacionales de desarrollo, DELP, MANUD y los Programas de Trabajo Decente por País.
- Capacidad y compromiso de los interlocutores sociales como parte de la respuesta al trabajo infantil mediante mecanismos de diálogo social como los comités directivos nacionales, alcance o intensidad de su participación en políticas, estructuras y programas y grado de extensión a la economía informal de sus actividades y su capacidad de representación.
- Entorno favorable a la eliminación del trabajo infantil, evaluable mediante indicadores de la estabilidad política y la buena gobernanza, e índices de desarrollo en relación con la educación para todos, el desarrollo humano y el género.

### Perspectivas de ratificación

**311.** Como se ve en la parte I del presente informe, las cifras absolutas sobre la ratificación de las normas de la OIT sobre trabajo infantil son impresionantes, sobre todo en relación con el Convenio núm. 182, pero ocultan carencias cualitativas esenciales. Ello no requiere necesariamente una campaña, pero sí, al menos, una estrategia. Como ya se menciona en la parte I del presente informe, 12 países han quedado a la zaga en relación con el Convenio núm. 182. En cuanto al Convenio núm. 138, Australia, Arabia Saudita, Bangladesh, Canadá, Estados Unidos, India, Irán, México y Nueva Zelandia forman un grupo importante. Conocer las perspectivas de ratificación, en particular de países clave como la India y los

39. Véanse los documentos GB.303/19/3, Informe del Director General: Tercer informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, noviembre de 2008 y GB.306/17/5, Informe del Director General: Quinto informe complementario: la medición del trabajo decente, noviembre de 2009.

Estados Unidos, proporcionaría un impulso importante a la labor mundial de promoción.

### Estrategias regionales

**312.** La OIT sigue centrando en gran medida su labor contra el trabajo infantil en América Latina. Hay razones comprensibles para ello, por ejemplo, la posibilidad de realizar actividades prácticas rápida y eficazmente. Sin embargo, la región en la que menos avances se registran en relación con la educación para todos y muchos de los ODM sigue siendo África. ¿Qué más se necesita hacer, por ejemplo, para promover un movimiento de toda África contra el trabajo infantil? ¿Hasta qué punto se están aprovechando las oportunidades y se están cumpliendo las promesas internacionales de asistencia formuladas en la cumbre del G-8 de 2005? Al mismo tiempo, el Asia meridional alberga al mayor número de niños trabajadores, y algunos gobiernos han mostrado poco compromiso político en aras de la EPT y en relación con la ratificación de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT. La región de los Estados árabes podría también requerir una atención especial, y es necesario asimismo examinar el caso de Asia Oriental y Meridional. Por último, aunque, en conjunto, América Latina ha evolucionado bien y se ha fijado su propio objetivo para 2015 (al igual que África), los avances son desiguales dentro de la región, y algunos países sufren tasas de prevalencia del trabajo infantil iguales o superiores a muchos países del África Subsahariana.

**313.** El presente informe preconiza un enfoque mucho más estratégico en Asia Meridional (además de en África), pero también destaca la importancia de un enfoque subregional (y en el caso de países muy grandes, como la India, un enfoque subnacional), ya que dentro de las regiones existe una gran diversidad de problemas, oportunidades y avances. En lugar de proceder a una presentación exhaustiva región por región, a continuación se describen las prioridades fundamentales regionales para la acción.

### Cumplir los compromisos con África

**314.** Durante los últimos cuatro años, muchas economías africanas han logrado tasas anuales de crecimiento en torno al 5 por ciento. Se han registrado grandes avances en educación, entre los que cabe

citar la abolición de las tasas de escolaridad para la escuela primaria en algunos países, que ha generado un significativo aumento de la matriculación. Por ejemplo, la intensa cooperación entre el Gobierno, los donantes y la sociedad civil en la República Unida de Tanzania ha sido esencial para el rápido aumento de las tasas de matriculación y finalización de la enseñanza primaria. En 2001 el Gobierno suprimió las tasas de escolaridad para la escuela primaria e inició un programa para mejorar el acceso y la calidad de este nivel de enseñanza. Como consecuencia, entre 1999 y 2006 el número de niños no escolarizados en edad de cursar primaria disminuyó radicalmente, pasando de 3 millones a menos de 150.000<sup>40</sup>. Entre 2001 y finales de 2006, Kenya redujo a más de la mitad su tasa de prevalencia del VIH. En el panorama político ha habido cambios significativos, y más de la mitad de los países de la región celebra ahora elecciones democráticas. Sin embargo, el panorama general sigue siendo problemático. En la región se encuentra la mitad de la población pobre del mundo, y los niveles de pobreza están aumentando, dejando a muchos países tan pobres como eran hace cuarenta años<sup>41</sup>. Un importante obstáculo para los avances en África es el conflicto persistente en un gran número de países, entre los que figuran algunos de los Estados más extensos, como el Sudán y la República Democrática del Congo. Como se señala en otros párrafos del presente informe, la comunidad internacional reconoce cada vez más las repercusiones de los conflictos armados como un obstáculo importante al desarrollo, particularmente en África.

**315.** Sin embargo, defender el aumento de la ayuda no es tarea fácil en estos momentos. La peor recesión mundial acaecida desde la década de 1930 ha incitado a los particulares, a las organizaciones y a los gobiernos a reducirla. A la fatiga de los donantes puede añadirse un escepticismo público creciente en los países donantes en relación con la eficacia de las ayudas proporcionadas a África en el pasado. Ello se debe en parte a las recientes críticas de la ayuda a África por parte de economistas como Paul Collier, Bill Easterly y el zambiano Dambiasa Moyo. Este último en particular señala en su obra *Dead Aid* que África ha recibido aproximadamente un billón de dólares de los Estados Unidos desde el decenio de 1940 (muchísimo más de lo que el Plan Marshall ofreció a la Europa de posguerra), pero los resultados son mínimos<sup>42</sup>. Además, la propia ayuda se ha convertido en el problema para el cual pretende ser la solución, pues

40. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2009, *op. cit.*, pág. 67.

41. D. Moyo, *op. cit.*, pág. 5.

42. *Ibid.*

ha creado una dependencia que impide un cambio más que necesario, así como la adopción de modelos alternativos para financiar el desarrollo.

**316.** El Informe global de 2006 se escribió en el momento del llamamiento internacional al «gran impulso» para África que culminó en la Cumbre del G-8, celebrada en Gleneagles en julio de 2005. Ello también formaba parte de un movimiento masivo para *hacer que la pobreza se convirtiera en algo del pasado*. Se ha prometido a África que se le duplicaría la ayuda en 2010. El África subsahariana no necesita más promesas. Lo que necesita es el compromiso de que en 2010 se le proporcionarán los 14.000 millones de dólares de los Estados Unidos que ya se le han prometido. Como se vio en la parte II del presente informe, la mayoría de los países ricos del G-8 no ha cumplido estos compromisos de ayuda. Ello se remedió en la reunión de 2009 del Grupo, mediante el apoyo a la agricultura africana.

**317.** Independientemente del debate sobre la eficacia de la ayuda, los hechos en relación con el impacto de la AOD en África hablan en otros términos. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania la asistencia para el desarrollo ha contribuido a escolarizar a 3 millones de niños. Pero la cuestión no es el volumen, sino la calidad de la asistencia y el modo en que los gobiernos responden y cómo deben rendir cuentas a la sociedad civil. En un estudio sobre los costos y los beneficios que supondría eliminar el trabajo infantil, la OIT estimaba el valor actual del costo de eliminar el trabajo infantil en el África subsahariana en torno a 140.000 millones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales 107.000 millones corresponderían a costos de enseñanza destinados a la dotación de profesores, nuevas escuelas, material, etc. Los beneficios totales, sin embargo, ascendían a 734.000 millones de dólares, es decir, 5,2 veces el costo, lo cual convertiría la eliminación del trabajo infantil en una importante inversión en el futuro de África a un plazo de veinte años<sup>43</sup>. El mundo puede permitírselo.

**318.** Además, la importancia de la ayuda externa debe contemplarse desde la perspectiva adecuada, reconociendo otras herramientas, quizás más importantes para el desarrollo de África, entre las que no puede olvidarse el comercio, la inversión privada y el potencial para el desarrollo empresarial. Es probable que aumente la importancia de las economías emergentes como asociados para el desarrollo de África. China está surgiendo como el asociado comercial más prominente de África, pero la India y Turquía,

entre otros, le siguen a la zaga. A la primera cumbre chino-africana, celebrada en noviembre de 2006, asistieron más de cuarenta dirigentes del continente. En abril de 2008 la India estableció su propio foro con África. En mayo de 2008 Turquía firmó acuerdos bilaterales de comercio con 35 países africanos. Como se argumentará posteriormente en el presente informe, estos lazos económicos y políticos crecientes también pueden experimentarse en lo que respecta a la colaboración para la lucha contra el trabajo infantil en África.

#### *La acción de la OIT*

**319.** La OIT abordó por primera vez el problema general del trabajo infantil en África hace veinte años, en el primer taller tripartito regional jamás celebrado<sup>44</sup>. Entonces, como ahora, África se consideraba una región en la que el problema era especialmente grave debido a su alta incidencia. El taller finalizó con propuestas de programas nacionales de acción, muchos de los cuales tomaron la forma de estudios. Entre otras cosas, el taller formuló observaciones importantes como la función particular de la enseñanza gratuita y obligatoria y la necesidad de alentar a los gobiernos y a la opinión pública a afrontar el problema. El trabajo infantil se consideraba una cuestión controvertida, y en ocasiones los medios de comunicación eran reticentes a tratarla debido al control ejercido por los gobiernos.

**320.** A partir de 2007, el IPEC comenzó a elaborar un documento estratégico regional para África como parte del programa Objetivo África. En abril de dicho año los mandantes de la OIT en África propusieron la meta de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2015, en consonancia con los ODM. El documento estratégico consideraba dicha meta alcanzable, pues se disponía ampliamente de los conocimientos y las herramientas necesarios y ya en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar en 2000 se había formulado el compromiso de proporcionar la mayoría de los recursos necesarios. El problema, como siempre, es la voluntad política para cumplir estos compromisos.

**321.** El plan de acción regional del IPEC para África exige un enfoque más específico basado en los tres pilares del Plan de Acción Mundial. Los principales componentes de la estrategia propuesta incluyen ampliar el alcance del OIT/IPEC en la región,

43. IPEC: Invertir en todos los niños: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil (Ginebra, OIT, 2004).

44. OIT: Informe de la reunión tripartita regional africana sobre medidas prácticas para combatir el trabajo infantil celebrada del 10 al 14 de septiembre de 1989 en El Cairo (el informe sólo está disponible en inglés).

en particular para prestar asistencia en la formulación y ejecución de programas nacionales de acción, así como asistencia técnica en otros ámbitos, como los programas de transferencias en efectivo condicionadas, la reforma jurídica y los vínculos con las políticas de empleo de los jóvenes. El desarrollo de los conocimientos, de herramientas y de capacidad también es esencial, y en especial mejorar la capacidad de los institutos africanos de investigación sobre el desarrollo. La movilización de recursos sigue siendo capital y ha de incluir esfuerzos por incrementar los recursos locales procedentes de fuentes públicas y privadas. Es necesario hacer esfuerzos por promover un movimiento de toda África contra el trabajo infantil que pueda impulsar el compromiso político. Un grupo asesor constituido por personalidades eminentes podría ser muy eficaz para ello. Un elemento clave del plan de acción es crear más vínculos con colaboradores africanos esenciales, como la Unión Africana y su órganos subregionales. Por último, es necesario integrar en mayor medida la lucha contra el trabajo infantil en los Programas de Trabajo Decente por País, donde el vínculo con el empleo de los jóvenes es central.

**322.** Podría asimismo preverse una conferencia política de alto nivel en África como medio para integrar el problema del trabajo infantil en los programas de políticas. El seguimiento de la reunión de 2009 del G-8 y la especial atención que prestó al desarrollo de la agricultura africana debería ser una parte importante de esos programas. La Conferencia mundial sobre trabajo infantil que se celebrará en La Haya en 2010 debería contribuir a dar impulso a esta labor.

### **Asia Meridional: una importante población de niños trabajadores**

**323.** La batalla crucial contra el trabajo infantil ha de ganarse en el Asia Meridional. Las cifras hablan por sí solas. En la India hay 445 millones de niños, en Bangladesh, 64 millones, y en el Pakistán, 70 millones, en comparación, por ejemplo, con China, que cuenta con 348 millones<sup>45</sup>. En cifras absolutas, la India y el Pakistán registran, con diferencia, la mayor población infantil no escolarizada del mundo<sup>46</sup>. La región presenta asimismo contrastes muy marcados

en términos de compromiso político con la enseñanza universal y la reducción de la pobreza. Mientras China ha sacado a más personas de la pobreza que ningún otro país desde 1979 e integrado en la enseñanza primaria a la mayoría de su población infantil, estos objetivos no se han podido alcanzar en muchos casos en el Asia Meridional. Como se señala en la parte II del presente informe, 1960 fue la primera fecha que se fijó como meta para lograr la enseñanza universal, objetivo consagrado en la Constitución india. ¿Cómo puede explicarse semejante retraso?

**324.** No cabe la menor duda de que la India se enfrenta a los desafíos más desalentadores que un país pueda tener ante sí. Como se indica en la parte II, la inmensa mayoría de la población activa se concentra en la economía rural informal. De los 370 millones de trabajadores de la economía informal india, 236 millones trabajan en la agricultura. Según datos oficiales, casi el 25 por ciento de la población rural vive por debajo del umbral de pobreza. Si se toma la definición de pobreza del Banco Mundial, es probable que esta cifra sea superior al 75 por ciento de la población india. De resultados de ello, hay un grave problema de endeudamiento rural que afecta al 82 por ciento de los agricultores de Andhra Pradesh, y en torno al 50 por ciento de los de todo el país. Alrededor de un 25 por ciento de los hombres y casi la mitad de las mujeres son analfabetos y el 28 por ciento de aldeas no dispone de escuelas de enseñanza primaria<sup>47</sup>.

**325.** En este contexto, existe desde hace años un intenso debate sobre las tendencias y el tamaño de la población infantil trabajadora en la India. Como se señala en la parte II, según la Organización Nacional de Encuestas del país (National Sample Survey Organization) el número estimado de niños trabajadores era de 13,3 millones en 1993-1994 y de 8,6 millones en 2004-2005. Constituían en torno al 6,2 por ciento de los niños del grupo de edad de 5 a 14 años en 1993-1994 y el 3,4 por ciento en 2004-2005<sup>48</sup>. El 40 por ciento de los niños trabajadores del país se encuentra en cuatro estados. Casi el 80 por ciento de la población infantil trabajadora se concentra en la agricultura. Sin embargo, según la Comisión nacional para empresas del sector no organizado, que presentó un informe en 2007, había una «cantera de mano de obra» mucho mayor constituida por niños

45. UNICEF, 2007, *op. cit.*

46. Fast Track Initiative, 2009, *Reaching out to out-of-school children: Putting inclusive education on the fast track, op. cit.*, pág. 1.

47. T. Haque y S. Varghese, 2007, *The path of deliverance: Organizing and empowering rural informal economy workers, op. cit.*, págs. 8-15.

48. Según un informe reciente del UNICEF, sin embargo, la tasa de trabajo infantil de la India es del 12 por ciento, lo que equivale a 29 millones de niños. Véase UNICEF: Progreso para la infancia: un balance sobre la protección de la niñez (Nueva York, septiembre de 2009), pág. 26.

no escolarizados que podían considerarse como trabajadores infantiles potenciales. Por ejemplo, en el estado de Bihar, más de un tercio de la población infantil de entre 5 y 14 años no asiste a la escuela, y la media de toda la India gira en torno al 18 por ciento. Esta cantera de niños trabajadores potenciales sigue siendo muy numerosa: 45,2 millones<sup>49</sup>.

**326.** Visto el contexto, el nivel de ambición y de compromiso político en relación con la enseñanza primaria debería aumentar. La India, por ejemplo, todavía dedica a la enseñanza el mismo porcentaje de los ingresos nacionales que dedicaba a mediados del decenio de 1980 (alrededor del 3,5 por ciento); en realidad, la cifra es incluso ligeramente inferior. La capacidad institucional para aplicar políticas y programas y hacer cumplir la legislación sigue constituyendo un importante desafío a todos los niveles, por lo que el equipo de las Naciones Unidas en el país podría prestar más asistencia al respecto<sup>50</sup>.

**327.** Un modo de avanzar, en el contexto de la cooperación Sur-Sur, podría ser la adopción de compromisos y programas subnacionales para la eliminación del trabajo infantil siguiendo el modelo del estado de Bahía (Brasil). Kerala también ofrece un modelo que otros estados de la India podrían seguir. Ello podría formar parte de una estrategia subregional para la India y el Asia Meridional en general. El ejemplo de Kerala demuestra también la importancia de la inversión en la enseñanza primaria para luchar contra el trabajo infantil. Es importante que los gobiernos de la región, que no invierten lo suficiente en educación, se acerquen con rapidez al porcentaje de referencia internacional del 4-6 por ciento del PIB dedicado a la educación<sup>51</sup>. Además, este gasto ha de centrarse en la educación básica y garantizar la escolarización y el mantenimiento en la escuela de los grupos desatendidos, sin olvidar a las niñas.

### **Las Américas: buenos progresos, pero desiguales**

**328.** En las Américas se han hecho grandes progresos en los últimos años. Los convenios fundamentales sobre trabajo infantil han sido ratificados por casi todos los países de la región. El problema del trabajo infantil se contempla en las políticas nacionales de todos los países. Se trata de la región donde se ha registrado la reducción más significativa

del trabajo infantil durante la última década. Se ha creado una base de conocimientos impresionante (tanto en términos cualitativos como cuantitativos). Los empleadores y los trabajadores han forjado una amplia alianza contra el trabajo infantil con la sociedad civil y los medios de comunicación. El compromiso regional es firme y se expresa en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente para las Américas, que incluye compromisos y plazos específicos para eliminar las peores formas de trabajo infantil en 2015, y todo el trabajo infantil en 2020. Las «hojas de ruta» adoptadas para América Central, Panamá y la República Dominicana son una buena muestra de la Agenda.

**329.** Si bien los progresos realizados son importantes y alentadores, todavía queda mucho trabajo por hacer. El gran desafío de la región reside en mantener el impulso. En las Américas, las poblaciones vulnerables son causa de una gran preocupación. En ellas se incluye a los pueblos indígenas que no se han beneficiado de los progresos generales de la región. Con el fin de poner de relieve este problema desatendido, en marzo de 2010, se celebró un importante Encuentro Latinoamericano titulado «Pueblos indígenas y gobiernos: hacia una protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas en situación de trabajo infantil por abolir». La OIT ha ocupado un lugar destacado entre los nueve organismos colaboradores con la elaboración de informes nacionales para Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Esta iniciativa es oportuna, dado el número desproporcionado de niños pertenecientes a pueblos indígenas que quedan fuera de los sistemas educativos y están sometidos a algunas de las peores formas de trabajo infantil en la minería, la agricultura y otros sectores. Es alentador recordar que en 2008 el IPEC y el UNICEF organizaron conjuntamente una reunión subregional andina sobre trabajo infantil indígena. Como consecuencia, las comisiones tripartitas sobre trabajo infantil de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay crearon unidades especiales para responder a este problema en colaboración con organizaciones representativas de los pueblos tribales.

**330.** También cabe mencionar otros problemas regionales relacionados con el trabajo infantil como la difícil situación de los trabajadores migrantes y la vulnerabilidad a la crisis económica mundial. La localización de las peores formas de trabajo infantil,

49. National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector: *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganized sector* (Nueva Delhi, agosto de 2007), pág. 101.

50. IPEC, 2009, *op. cit.*

51. Véase: Declaración de Oslo. Octava reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Educación Para Todos, 16-18 de diciembre de 2008.

como la trata y la explotación sexual comercial de los niños, sigue planteando dificultades. Elaborar indicadores para hacer el seguimiento de los compromisos dentro de la estrategia intrarregional es también esencial para mantener el impulso. Ampliar e intensificar la cooperación con otras regiones, entre ellas África, en el contexto de la cooperación Sur-Sur es una importante oportunidad para hacer avanzar la lucha en todo el mundo a un tiempo. El Brasil (y México) podrían estar cada vez más a la vanguardia para proporcionar asistencia técnica y financiera en otras regiones, y en las Américas.

### Estados árabes

**331.** La cuestión del trabajo infantil en la región de los Estados árabes se ha contemplado tradicionalmente con indiferencia o con cierto grado de escepticismo. Sin embargo, en un período de unos diez años se ha producido un cambio radical tanto a nivel gubernamental como en la sociedad civil en general. Con una tasa de ratificación de los dos convenios muy cercana al 100 por ciento, los Estados árabes ponen de manifiesto su compromiso en la lucha contra el trabajo infantil.

**332.** Debido a la escasez de datos, no se dispone de estimaciones recientes sobre el alcance del trabajo infantil en esta región. Sin embargo, se presume que el problema es importante en algunos países y se ve agravado por la pobreza, el desempleo generalizado y la mala calidad de la enseñanza, que conduce al abandono temprano de las aulas. La mayoría de los niños trabajadores se encuentra en la agricultura, y los conflictos políticos endémicos han contribuido a agravar el problema. La última guerra en Gaza es un ejemplo concreto de ello, pues provocó interrupciones de la actividad escolar y la pérdida de los adultos que proporcionaban el sustento a las familias.

**333.** Gran parte de la labor de la OIT en la región ha consistido en generar mayor conciencia del problema del trabajo infantil. Gracias a la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas y con ONG internacionales y nacionales, este problema se ha integrado entre los temas más tratados por los medios de comunicación. Se ha hecho especial hincapié en los tipos «ocultos» de las peores formas de trabajo infantil, como la explotación sexual comercial y el tráfico de estupefacientes.

**334.** En muchos países se ha reformado la legislación para aumentar la edad mínima de admisión al empleo, junto con otras medidas de protección de

la infancia. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para crear mecanismos de control que garanticen su aplicación. La situación especial de las niñas todavía no se reconoce plenamente como prioridad en la región; muchos parlamentarios, por ejemplo, siguen oponiéndose a que se regule por ley la edad mínima para el matrimonio. Como en otras regiones, muchos niños trabajadores se encuentran en la economía informal, donde la legislación laboral apenas se aplica.

**335.** Un problema importante en la región es la falta de sostenibilidad y de una estrategia de salida bien elaborada en relación con la respuesta al trabajo infantil, las cuestiones de género y otras prioridades de la OIT. Las orientaciones sobre políticas para que la región avance deberían poner el acento en los niños más vulnerables atrapados en las peores formas de trabajo infantil, cuya existencia todavía se niega en gran medida en la región. Por definición, ello significa dar prioridad a las niñas. Dado el nivel de dependencia institucional de la ayuda externa, otra prioridad debe ser el aumento de la capacidad de los órganos gubernamentales y de los interlocutores sociales, sobre todo para elaborar políticas e intervenciones coherentes. Existe una necesidad y una oportunidad especiales de asistir a los niños en situaciones de conflicto y de afrontar en mayor medida el nexo entre trabajo infantil y empleo de los jóvenes, dada la importancia de este último entre los objetivos políticos y los programas de intervención pública de la región.

### Europa y Asia Central

**336.** En 2009 el IPEC ofreció en Bulgaria, Rumania y Turquía los primeros ejemplos de terminación progresiva del Programa en la región. Sin embargo, todavía quedan áreas en las que el trabajo infantil es endémico, tanto en Asia Central como en algunas zonas del Cáucaso. También preocupa el impacto de la migración, la trata y la crisis económica, así como los problemas relativos a la exclusión social permanente de los grupos minoritarios indígenas como los pueblos romaní y sinti. El Informe global de 2009 puso de relieve la situación en Uzbekistán, donde, tras unos informes de los medios de comunicación sobre el trabajo forzoso infantil en la industria del algodón, varios comerciantes minoristas y compradores importantes declararon que dejarían de comprar algodón a este país<sup>52</sup>. Poco después, Uzbekistán ratificó el Convenio núm. 182.

52. OIT, 2009, *op. cit.*, págs. 24-25.

**Recuadro 3.5**

**Ofrecer oportunidades educativas a los niños socialmente excluidos: la experiencia de Portugal**

En Portugal, el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social creó en 1999, junto con el Ministerio de Educación, el Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), que ha demostrado ser, desde entonces, una importante herramienta para mantener a niños y adolescentes, es decir, a potenciales niños trabajadores, en el sistema educativo.

La metodología del PIEF se inicia tras la identificación de los niños que no asisten regularmente a la escuela. Sobre la base de las características del grupo con el que se vaya a trabajar, se elabora un plan de estudios especial, que se añade al plan de estudios oficial. A partir de ese momento, se crea un grupo beneficiario del PIEF, teniendo en cuenta una serie de condiciones, como la disponibilidad de recursos locales (por ejemplo, la infraestructura escolar).

Uno de los factores que han garantizado el éxito del programa PIEF es la responsabilización local y la participación de los padres. En algunos casos, los niños beneficiarios alfabetizaron después a sus propios padres. Gracias al PIEF, los grupos beneficiarios tienen la posibilidad de finalizar la enseñanza básica. Las características del PIEF hacen que sea una herramienta flexible que puede aplicarse a cualquier problema social que afecte a niños que no asisten a la escuela regularmente. Aunque fue concebido inicialmente para niños trabajadores, también resultó ser eficaz para otros grupos de niños que sufrían exclusión social.

**Riesgo de perder lo que se ha logrado: impacto de la crisis financiera y económica mundial en el trabajo infantil**

**337.** La crisis financiera mundial comenzó en 2007 y empeoró de forma dramática en el último trimestre de 2008, dando lugar a la mayor crisis económica acaecida desde la Gran Depresión. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo sufrieron sus consecuencias por igual. Si bien la crisis se originó en los países ricos, tuvo un gran impacto posterior en muchos países pobres. A pesar de los indicios de recuperación registrados en el momento de escribir el presente informe, la economía mundial sigue siendo vulnerable a una serie de recaídas potenciales, por lo que la recuperación constante está lejos de poder garantizarse.

**338.** Según las proyecciones de la OIT, como consecuencia de la crisis, en 2009 podrían haber quedado sin empleo 59 millones de trabajadores más de los que había en 2007<sup>53</sup>. La crisis podría provocar una recesión prolongada del mercado de trabajo, ya que éste suele necesitar algunos años más para recuperarse que la economía en su conjunto. Los niveles mundiales de desempleo podrían alcanzar los 230 millones, lo que supondría un índice de desempleo del 7,1 por ciento. Según las predicciones del Banco Mundial, la crisis económica mundial

empujará a la pobreza entre 55 y 90 millones de personas más. También según el Banco Mundial, casi el 40 por ciento de los 107 países en desarrollo está altamente expuesto a los efectos de la pobreza derivados de la crisis y el resto está moderadamente expuesto<sup>54</sup>.

**339.** Las previsiones de crecimiento para los países en desarrollo han sido revisadas a la baja en una magnitud similar a la aplicada a las economías avanzadas. Según el Banco Mundial, se esperaba que el crecimiento en los países en desarrollo cayera del 5,8 por ciento en 2008 al 2,1 por ciento en 2009. Experiencias anteriores apuntan a un importante vínculo entre recesión económica y aumento de los niveles de pobreza.

**340.** Algunos de los avances contra la pobreza logrados durante el último decenio podrían perderse. Existía el riesgo de que 2009 fuera el primer año desde la fijación de los ODM en que la pobreza no se hubiera reducido, sino aumentado. El África Subsahariana podría estar especialmente expuesta a este riesgo.

**341.** A medida que la crisis se ahonde, provocando la caída de los ingresos fiscales, los gobiernos sufrirán presiones para recortar el gasto público o reducir su aumento. Durante los períodos de contracción fiscal, el gasto social suele ser el más afectado. Por ejemplo, los presupuestos educativos fueron recortados en la mayoría de los países de Asia Oriental tras

53. OIT: *Global employment trends, update May 2009* (Ginebra, 2009). Una hipótesis «moderada», de 39 millones de personas sin empleo, parecía más plausible, pero sigue siendo preocupante.

54. Banco Mundial: *El Banco Mundial informa que la crisis golpea más fuerte a los pobres en el mundo en desarrollo*. En investigaciones que preceden a la reunión del Grupo de los Siete se señala que están aumentando los riesgos para los pobres (Washington D.C., Comunicado de prensa núm. 2009/221/EXC, 12 de febrero de 2009).

la crisis financiera de 1997. Según la UNESCO, el África Subsahariana se enfrenta a una pérdida potencial de unos 4.600 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para financiación de la educación en 2009 y 2010, cifra que representa una reducción de un 10 por ciento del gasto por alumno de enseñanza primaria<sup>55</sup>. Los docentes y otros trabajadores de la educación son muy vulnerables a los recortes de los presupuestos educativos, ya que los salarios constituyen la mayor parte del gasto en educación.

**342.** Las remesas enviadas al mundo en desarrollo superaron a la AOD a mediados del decenio de 1990 y aumentaron entre un 15 y un 20 por ciento en el último decenio. Sin embargo, registraron una desaceleración en la segunda mitad de 2008 y se preveía que disminuyeran en 2009. Los flujos de remesas suelen ayudar a las familias a mantener a los niños en la escuela, y su interrupción podría tener un impacto negativo en muchos países.

**343.** También se espera que disminuyan los flujos de ayuda internacional como consecuencia de la crisis. Estos flujos, volátiles en el pasado, han ido disminuyendo en los últimos años. África sufre también en este caso el mayor riesgo, ya que la ayuda representa por término medio un 9 por ciento del PIB. Hay grandes variaciones entre países; en Sudáfrica, por ejemplo, la ayuda sólo representa un pequeño porcentaje del PIB, mientras que en Sierra Leona y en Burundi supera el 30 por ciento. En los países pobres, el gasto social y en educación suele depender sustancialmente de la ayuda internacional.

**344.** Los efectos de las crisis en términos de trabajo infantil y en educación no son los mismos en todas partes. Cabe prever que la crisis económica genere un incremento del trabajo infantil en los países de bajos ingresos, especialmente en el caso de los hogares más pobres. En los países de medianos ingresos, hay ciertos indicios de que la caída del nivel de vida podría ir acompañada de una disminución de las oportunidades de trabajo para los niños. Es probable que las reacciones de los hogares también dependan de la existencia de redes de seguridad social que funcionen correctamente.

### Respuestas de política

**345.** La OIT está asumiendo un papel de liderazgo en dos importantes iniciativas que forman parte de un marco de las Naciones Unidas para responder a la crisis.

**346.** El Pacto Mundial para el Empleo de la OIT es una respuesta de importancia capital a la crisis actual. Exhorta a impulsar la creación de empleo y ayudar a las personas a mantener el empleo, a invertir en sistemas de protección social, a reforzar el respeto de las normas internacionales del trabajo y a promover el diálogo social. Uno de sus objetivos centrales es apoyar a los grupos vulnerables y garantizar que los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no se interrumpen como consecuencia de la crisis. El Pacto Mundial para el Empleo también insta a continuar la acción para prevenir y eliminar el trabajo infantil.

**347.** Además, la OIT está asumiendo un papel de liderazgo en una Iniciativa de las Naciones Unidas en favor de un régimen básico de protección social, que podría representar una importante contribución a la labor para impedir el trabajo infantil. El objetivo de esta Iniciativa es contribuir a garantizar el acceso a servicios esenciales y a transferencias sociales a las poblaciones pobres y vulnerables. Se centra en dos componentes. El primero, *servicios*, consiste en el acceso en términos geográficos y económicos a servicios esenciales, como la educación, la salud, el agua y el saneamiento. El segundo componente, *transferencias*, se refiere a un conjunto básico de transferencias sociales, en efectivo y en especie, esenciales para proporcionar unos ingresos mínimos y la seguridad del sustento a las poblaciones pobres y vulnerables y facilitar su acceso a los servicios esenciales. La iniciativa proporciona un marco a través del cual cada país puede ampliar la protección social y los programas existentes, o bien replicar prácticas que funcionan bien en otros países.

### Los próximos pasos

**348.** A lo largo de 2009 el IPEC encargó evaluaciones del impacto de la crisis en términos de trabajo infantil en los países. En el contexto del Grupo de trabajo interinstitucional mundial sobre trabajo infantil y educación para todos, se organizaron reuniones amplias de interesados en Camboya, Malí, Mongolia y Zambia para examinar el posible impacto de la crisis en los presupuestos educativos y cómo ello podría afectar al trabajo infantil. Esta evaluación inicial reveló que todavía era demasiado pronto para medir las consecuencias de la crisis en términos de trabajo infantil y educación.

**349.** Dada la incertidumbre en relación con la evolución de la crisis, sería crucial disponer de algún

55. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2010, *op. cit.*, pág. 1 (todavía no disponible en español en el momento de traducir el presente Informe; la página corresponde a la versión inglesa).

tipo de «sistema de alerta temprana» para garantizar una intervención a tiempo y eficaz que impida la aparición de trabajo infantil de emergencia. Esta idea se sugirió en la evaluación del proyecto BGMEA en Bangladesh, en respuesta a otro tipo de «crisis» provocada por la amenaza de sanciones comerciales<sup>56</sup>. Se necesitan tanto macrosistemas como microsistemas.

**350.** Esta actividad concuerda con otra iniciativa de mucha mayor envergadura que se sugirió en la reunión del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009: un sistema de alerta mundial para el seguimiento de la crisis actual y de las futuras, sobre todo en relación con las poblaciones y países más vulnerables. En septiembre de 2009, el Secretario General de las Naciones Unidas exhortó a la comunidad internacional a cooperar para crear un sistema mundial de alerta sobre los efectos y la vulnerabilidad (Global Impact and Vulnerability Alert System, GIVAS)<sup>57</sup>. Ello proporciona otra oportunidad estratégica a la OIT. En particular, el IPEC dispone de datos importantes que pueden integrarse en la base de datos y en los productos que surgirán del GIVAS en los próximos años a medida que se haga el seguimiento del impacto de la crisis en los más vulnerables.

### Medidas de comercio internacional y trabajo infantil

**351.** La relación entre comercio y normas fundamentales del trabajo suscitó mucho debate en el decenio de 1990, en especial en el contexto de la reunión ministerial de la OMC que se celebró en Singapur y durante la elaboración de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. Durante los dos últimos decenios, el vínculo entre trabajo infantil y relaciones comerciales internacionales ha sido uno de los temas que han conformado el debate mundial sobre los medios para luchar contra el trabajo infantil.

**352.** En varias iniciativas se pide establecer un vínculo entre la política comercial y el trabajo infantil, entre ellas los programas de incentivos del Sistema Generalizado de Preferencias tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea. La cuestión ha cobrado nuevamente relevancia en los debates recientes sobre trabajo infantil (y forzoso), ya que ciertos Estados Miembros han establecido mecanismos en relación con el comercio para inducir a otros

a adoptar medidas acerca de la utilización de trabajo infantil en la producción de ciertos productos comercializados internacionalmente.

**353.** Aunque tal vez sea necesario realizar otras investigaciones sólidas sobre esta cuestión, es evidente que la mayor parte del trabajo infantil no se encuentra en el sector de la exportación, sino más bien en el de la producción de bienes y servicios para el consumo local, concretamente en la agricultura de subsistencia, en el sector informal de servicios urbanos y en el servicio doméstico. Si bien los criterios que definen las economías formal e informal pueden ser relativamente claros, las fronteras y superposiciones entre ambas no lo son. Hay una conciencia creciente, incluso entre las empresas multinacionales, de que sin transparencia y una supervisión efectiva, las cadenas de suministro subcontratadas pueden vincular las fábricas o plantaciones de primer nivel del sector de exportación, por conducto de lugares de trabajo menos protegidos, con la economía informal, conformada por fábricas explotadoras y ámbitos familiares de producción que pueden recurrir al trabajo infantil. Hasta cierto punto, también se reconoce cada vez más entre las empresas internacionales – y en el movimiento sindical mundial – la necesidad de luchar contra el trabajo infantil y la violación de otros derechos fundamentales a través de toda la cadena de producción de un determinado producto comercializado internacionalmente, y no en un solo país de los que participen en su producción.

**354.** Las medidas comerciales, en el sentido más amplio, pueden vincularse a preferencias comerciales o restricciones a la importación decididas por los gobiernos o por entidades regionales, o pueden formar parte de las políticas comerciales y de responsabilidad social de las empresas multinacionales o marcas mundiales, o una combinación de ambas cosas. Los gobiernos y organizaciones intergubernamentales, las empresas, las iniciativas multipartitas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los diferentes movimientos ciudadanos pueden basar sus evaluaciones sobre la conformidad con los Convenios ratificados de la OIT en las conclusiones de los órganos de control de la Organización, o pueden recurrir a otras fuentes de información, incluida la investigación por encargo. La dependencia de algunos países productores de determinados mercados de exportación ha generado a lo largo de la historia respuestas de efecto variable. Entre los bienes y productos de consumo comercializados internacionalmente que

56. Véase OIT/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Ginebra y Nueva York, 2004).

57. Naciones Unidas: *Voces de los vulnerables: La crisis económica desde su comienzo mismo* (Nueva York, 2009).

han sido objeto de esfuerzos importantes para eliminar el trabajo infantil en su producción figuran el vestido, los artículos deportivos, las alfombras, el cacao, las flores cortadas y el tabaco. Más recientemente, la atención también se ha dirigido hacia el algodón y la caña de azúcar.

**355.** La adopción de medidas comerciales unilaterales podría debilitar la colaboración surgida tras la adopción del Convenio núm. 182 y revertir en cierto modo el cambio de actitud fundamental, mencionado en el Informe global de 2006, que se ha producido y que ha permitido pasar de la negación de la existencia del trabajo infantil a la aceptación de que existe y a la adopción de las acciones necesarias<sup>58</sup>. Este ambiente internacional positivo ha impulsado la cooperación técnica mundial y fomentado las alianzas nacionales. Independientemente de que las medidas relacionadas con el comercio para desalentar el trabajo infantil en el sector de la exportación sean o no eficaces, la lucha contra el trabajo infantil no orientado a la exportación también requiere el mantenimiento de un espacio nacional para debatir sobre políticas y medidas de carácter tripartito, abierto, constructivo y de cooperación.

**356.** Existen otras opciones además de las restricciones a la importación para desalentar el trabajo infantil a través de medidas relacionadas con el comercio. En mayo de 2009 el Gobierno de los Países Bajos anunció una iniciativa por la cual las empresas holandesas no tendrían derecho a la ayuda gubernamental para realizar inversiones en el exterior a menos que pudieran demostrar fehacientemente que ni ellas mismas ni sus proveedores inmediatos recurrían a trabajo infantil. El Parlamento y la Comisión Europeas continúan examinando medidas para obligar a las empresas multinacionales con sede en la UE a promover los derechos fundamentales en sus cadenas de suministro.

**357.** Tratar el problema del trabajo infantil en las cadenas de valor (desde las materias primas hasta la venta al por menor, incluido el transporte), y no simplemente en las cadenas de suministro, implicaría prestar apoyo a las empresas importadoras para controlar las condiciones de trabajo en toda la cadena de valor, desde su inicio con la producción de las materias primas hasta la venta al público del producto acabado. La labor ha de orientarse a las cadenas de valor con gran potencial para generar un esfuerzo de toda la industria contra el trabajo infantil. Además, habría que prestar apoyo a las empresas multinacionales, a los importadores y a sus suministradores

para la detección del trabajo infantil y para realizar los ajustes necesarios en sus cadenas de valor. Estos esfuerzos han de ser respaldados mediante: campañas de sensibilización, la participación de los consumidores, y en particular la promoción de la influencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la economía informal. Reforzar unos sistemas eficaces de inspección del trabajo; ampliar la capacidad de los sindicatos para que desempeñen una función de control; realizar auditorías sociales periódicas de la aplicación de códigos de prácticas laborales, y establecer estructuras para unas relaciones laborales eficaces que integren las disposiciones sobre derechos de tales códigos en convenios colectivos son, por consiguiente, elementos importantes de toda labor de este tipo.

### El impacto económico del cambio climático: demostrar la importancia de eliminar el trabajo infantil

**358.** El cambio climático es el mayor riesgo existente para nuestro futuro común y para los habitantes de los países más pobres. Quienes más lo sufrirán serán los habitantes del África Subsahariana y el Asia Meridional, pues las predicciones sobre la producción agrícola apuntan a una caída de hasta el 50 por ciento en algunos países si el cambio climático no se frena. El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria prevé que 25 millones de niños más serán presa del hambre a mediados del presente siglo, a medida que el cambio climático provoque la escasez de alimentos. El cambio climático y la seguridad alimentaria son tan cruciales que se están convirtiendo en el tema central del debate sobre políticas de desarrollo. En el Brasil se está realizando un estudio financiado por el DFID para examinar los posibles efectos económicos y sociales del cambio climático, incluidas las amenazas de retroceso de los logros alcanzados en materia de igualdad. La escasez de alimentos y el riesgo de aparición de conflictos también están suscitando preocupación.

**359.** En este contexto se ha prestado relativamente poca atención a la dimensión social del desarrollo sostenible, y en particular a las implicaciones en términos de empleo, trabajo decente y trabajo infantil. La eliminación del trabajo infantil puede formar parte de un «desarrollo inteligente desde el punto de vista ecológico», pero los argumentos para defenderlo han de plantearse *ahora*.

58. Véase M. Doepke y F. Zilibotti: «Do international standards contribute to the persistence of the child labour problem?» (Bonn, Instituto para el Estudio del Trabajo, junio de 2009).

**360.** El posible impacto del cambio climático en los niños está recibiendo creciente atención<sup>59</sup>. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008, el cambio climático ya está desacelerando los avances hacia la consecución de los ODM y haciendo aumentar las desigualdades dentro de cada país y entre países. Ello tiene importantes implicaciones para la población infantil. Sin embargo, se conocen mejor los efectos del cambio climático en niños pequeños que en los de más edad. Las cuestiones de género también pesan en términos de vulnerabilidad; la carga de trabajo de las mujeres y las niñas aumenta

desproporcionadamente durante las sequías y tras los desastres naturales. El menor acceso a la educación se asocia estrechamente con el desmoronamiento de las estructuras sociales y económicas. Una razón muy común de ausentismo escolar es el deterioro de la salud infantil. La pérdida de los medios de subsistencia y de la seguridad alimentaria también impide el acceso a la educación a muchos niños. Asimismo, los desastres naturales pueden obligarles a abandonar sus hogares, o incluso su país. Esta migración forzada podría conducir a muchos niños a ser engullidos por el trabajo infantil, incluso en sus peores formas.

59. UNICEF: *El cambio climático y la infancia* (Nueva York, diciembre de 2007).







## Parte IV

# Acelerar los avances hacia 2016

### Dos hipótesis

**361.** Tenemos la responsabilidad de asegurarnos de que ésta sea la última generación de niños explotados como mano de obra infantil. En 2006 la OIT estableció un ambicioso objetivo y programa para contribuir a ese fin. En la parte III del presente informe se señalan las deficiencias y desafíos a los que debe hacer frente la comunidad internacional para tratar de cumplir su compromiso de alcanzar la meta fijada para 2016. Las perspectivas de alcanzar la meta en ese plazo – como ocurre en gran medida con los ODM, con los que está vinculada –, pueden considerarse con arreglo a dos hipótesis o posibilidades que, aun a riesgo de simplificación, pueden denominarse «hipótesis de crisis» e «hipótesis de avances».

**362.** Según la primera hipótesis, si se mantienen las tendencias mundiales y las respuestas políticas y programáticas actuales relativas al trabajo infantil, es muy probable que no se llegue al objetivo de 2016. El hecho de no haber alcanzado los objetivos previstos para 2008 respecto de los Planes de Acción Nacionales ya representa, en todo sentido, una señal de advertencia, como también lo es actualmente la lentitud de los avances en relación con los ODM, especialmente por lo que respecta a la educación primaria universal. Con arreglo a esta hipótesis, se seguirá actuando de la misma manera y tanto los gobiernos como la comunidad internacional se servirán de la crisis económica mundial como una excusa más para reducir los gastos en ámbitos sociales clave y recortar la ayuda exterior prometida.

**363.** Sin embargo, con arreglo a la segunda hipótesis, podría aprovecharse la oportunidad que brinda la crisis («no hay que desaprovechar una buena crisis») y movilizar la voluntad política necesaria para dar prioridad a la erradicación del trabajo infantil

como una acertada inversión para el desarrollo futuro. Para capitalizar la crisis es necesario, en primer lugar, subsanar la pobreza de las políticas con una hoja de ruta que indique cómo encauzar al mundo por la senda correcta, aunque más difícil, que conduce a la eliminación del trabajo infantil. La ambición lo es todo. Lo cierto es que la eliminación del trabajo infantil es posible y asequible si el mundo así lo quiere y lucha por conseguirla. Debemos ser audaces. El éxito futuro del movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil dependerá casi por completo de la capacidad para crear la dinámica adecuada.

**364.** A continuación se indica cómo se podría proceder, partiendo de una visión muy general de los elementos de una hoja de ruta mundial, para culminar con un programa destinado a orientar a la OIT durante los próximos años.

### Agendas anteriores

**365.** En primer lugar, debe reconocerse que se han hecho muchos intentos por fijar una agenda mundial en materia de trabajo infantil, comenzando con las conferencias internacionales celebradas en Ámsterdam y Oslo en 1997, entre los más notables. En Oslo, la OIT señaló nueve pasos para «centrarse en las situaciones intolerables» y aprobó una «Agenda para la Acción». Posteriormente, las normas de la OIT adoptadas en 1999 sobre las peores formas de trabajo infantil, aportaron mayor orientación política y programática. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la infancia, celebrado en 2002, incluyó el trabajo infantil entre los objetivos más amplios del desarrollo. Antes de la celebración de ese período extraordinario de sesiones, una reunión

internacional celebrada en La Haya planteó un programa de 18 puntos. En abril de 2002 un informe del Instituto de Investigaciones Sociales y Laborales (Fafo), elaborado para el movimiento sindical internacional, también expuso sus propios «próximos pasos» y, en 2006, el congreso fundador de la CSI incorporó la meta de la eliminación del trabajo infantil en el instrumento constitutivo y el programa de acción de la CSI. También en 2006 el Consejo de Administración de la OIT adoptó el Plan de Acción Mundial.

**366.** Toda hoja de ruta futura deberá adoptar un enfoque más práctico para avanzar aprovechando las enseñanzas del pasado, especialmente en cuanto al seguimiento de la Agenda para la Acción de Oslo, que fue objeto de una evaluación en 2004<sup>1</sup>. En este caso se determinó que la falta de una responsabilización y un seguimiento suficientes constituyó una seria deficiencia.

**367.** La hoja de ruta, en la que se indica una serie de medidas a corto y mediano plazo que deberían adoptarse para retomar el camino conducente al logro del objetivo de 2016 debe considerarse, sin embargo, en el marco del artículo 8 del Convenio núm. 182, donde se establece que:

Los Miembros deberán tomar medidas apropiadas para ayudarse recíprocamente a fin de aplicar las disposiciones del presente Convenio por medio de una mayor cooperación y/o asistencia internacionales, incluido el apoyo al desarrollo social y económico, los programas de erradicación de la pobreza y la educación universal.

**368.** Al determinar las medidas que podrían incluirse en la futura hoja de ruta mundial, es importante afirmar dos principios clave. En primer lugar, el espíritu de solidaridad internacional, consagrado en el artículo 8, es fundamental para el cumplimiento de los compromisos contraídos en 2006. Toda hoja de ruta establece las *obligaciones* de los interlocutores clave del proceso. Las recientes iniciativas Sur-Sur constituyen un signo alentador de esta solidaridad. En segundo lugar, si bien cada país es diferente, las soluciones para erradicar el trabajo infantil dependen, en última instancia, de los gobiernos. Las políticas que se elijan y no la pobreza constituyen el factor esencial a este respecto.

### Consideraciones de carácter estratégico para alcanzar el objetivo de 2016

**369.** Este Informe global ha puesto de relieve una serie de consideraciones o temas estratégicos de importancia que deberían incluirse en la hoja de ruta.

**370.** Es necesario *focalizar* más los esfuerzos internacionales en las prioridades regionales y en los países, y esto incluye tanto a los países que están más lejos de alcanzar los objetivos internacionales (los países del África Subsahariana) como aquellos (algunos países de América Latina) que sólo necesitan un apoyo suplementario para la consecución de tales objetivos. La región de Asia Meridional también merece una atención particular, habida cuenta del importante número total de niños que trabajan.

**371.** Hay que seguir trabajando para conseguir la mejor cooperación posible en relación con la iniciativa «Una ONU» y con otros mecanismos en los que el todo es algo más que la suma de sus partes. Habida cuenta de los limitados recursos disponibles, no hay excusas que justifiquen la duplicación de esfuerzos, y mucho menos cuando estos se realizan de manera paralela y competitiva. La reforma de las Naciones Unidas ofrece una oportunidad para integrar en un fondo común las ventajas comparativas de los organismos a fin de brindar una respuesta óptima al problema del trabajo infantil. Esta oportunidad es particularmente útil en el caso de la educación y el trabajo infantil, que tienen vínculos estratégicos obvios. Se están presentando nuevas oportunidades para la creación de alianzas en el sector de la agricultura y en relación con las peores formas de trabajo infantil. Es muy necesario lograr que la OIT, el UNICEF y la UNESCO trabajen más estrechamente con miras a la integración de sus ventajas complementarias.

**372.** Dado el clima financiero y económico actual, es necesario elaborar nuevos *instrumentos financieros de carácter innovador* a fin de movilizar los fondos requeridos para la consecución de unos objetivos ambiciosos. Para avanzar, será necesario contar con un adecuado liderazgo político, pero se está impulsando cada vez más la dinámica necesaria. Debe tenerse presente que el coste a nivel mundial de la erradicación del trabajo infantil, calculado en 760.000 millones de dólares, se compensa más que sobradamente con los beneficios económicos, con arreglo a una proporción de 6,7 a 1<sup>2</sup>. Es una suma módica, comparada con el gasto público que

1. L. Bjerkan, C. Gironde: *Achievements and setbacks in the fight against child labour*, assessment of the Oslo conference on child labour, octubre de 1997, Fafo report 439, Oslo, Fafo, 2004.  
2. *Ibid.*

se destinó recientemente a la recuperación del sector financiero y con los paquetes de estímulos fiscales<sup>3</sup>.

**373.** La OIT debería mejorar sus actividades de promoción y demostrar su liderazgo intelectual presentando un informe mundial, de carácter anual o bienal, en el que se registren los avances conseguidos en la lucha contra el trabajo infantil gracias al apoyo de un equipo especializado. Este sería un recurso importante para el movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil. Además, permitiría reafirmar el papel tradicional de la OIT, señalado por primera vez por Albert Thomas, de que debería supervisar los progresos y proporcionar un centro de intercambio de experiencias. Cada vez es más necesario que el liderazgo de la OIT en el marco del movimiento mundial se manifieste en términos de desarrollo e intercambio de conocimientos.

**374.** Debemos promover una mayor generalización de las medidas que sabemos que dan resultados, como la abolición de la matrícula escolar y la ampliación de los programas de transferencias en efectivo a fin de mantener a los niños en la escuela. Ello se podría inscribir en un proceso de integración formal aún más amplio de los esfuerzos mundiales en pro de la educación universal y la eliminación del trabajo infantil inclusive quizás, a través de un acuerdo de jefes de organizaciones. Lo que sí resulta claro es que no lograremos eliminar el trabajo infantil sin una educación gratuita, obligatoria y universal hasta la edad mínima de admisión al empleo, como tampoco garantizaremos que todos los niños asistan a la escuela a menos que eliminemos el trabajo infantil. La iniciativa EPT calcula que se necesitan 16 millones de dólares más por año para lograr el objetivo de la educación para todos. La ayuda actual destinada a la educación básica en los 46 países considerados asciende apenas a 2.700 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>4</sup>.

**375.** Llevar a la práctica las nuevas iniciativas mundiales, como la cooperación Sur-Sur, para alentar a los *defensores de la lucha contra el trabajo infantil* puede ayudar a contrarrestar la tradicional relación de carácter vertical que impera en las actividades de desarrollo y contribuir a revitalizar el movimiento mundial.

**376.** La supervisión y promoción centradas en las normas de la OIT en materia de trabajo infantil deberían vincularse con los Programas de Trabajo Decente por País. Además, existe una necesidad permanente de fortalecer el papel de los interlocutores sociales y de crear alianzas con la comunidad empresarial.

### Medidas clave para llegar a 2016: desarrollo de un impulso a nivel mundial

**377.** Para contribuir a lograr avances más rápidos con vistas al objetivo de 2016, pueden señalarse las siguientes medidas clave:

- Atraer nuevos defensores políticos para la causa de la eliminación del trabajo infantil, procedentes de los países del Sur (África, Asia y América Latina), comprometidos a proporcionar asistencia técnica y financiera con arreglo al espíritu del artículo 8 del Convenio núm. 182. Como candidatos para este «grupo del artículo 8» podrían incluirse muchos de los primeros participantes y beneficiarios del IPEC, como el Brasil, India, Indonesia y Turquía, entre otros. Un objetivo específico de este grupo podría ser la promoción del concepto «exento de trabajo infantil» a fin de abarcar los sectores económicos, las comunidades, las entidades subnacionales y las naciones.
- Ratificación universal, para finales de 2010, del Convenio núm. 182 por los Estados Miembros que aún no lo hubieran hecho y adopción de una estrategia para acelerar el proceso hacia la ratificación universal del Convenio núm. 138, que sigue siendo el instrumento fundamental de la OIT en materia de trabajo infantil.
- Refuerzo de la colaboración con los interlocutores sociales con miras a lograr la eliminación del trabajo infantil a través de la reforma de las políticas y de acciones a nivel sectorial, de empresa y en el lugar de trabajo.
- Refuerzo de la colaboración con la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil, como principal alianza entre los sindicatos y las ONG comprometida con las normas de la OIT y el Programa de Trabajo Decente y realización de mayores esfuerzos para promover la cooperación en su seno y fortalecer los aspectos positivos del componente de la sociedad civil en el movimiento mundial.
- Creación de un cargo de «Embajador(es) Mundial(es) para la Lucha contra el Trabajo Infantil», que representaría(n) a un consorcio de organizaciones integrado por la OIT, el Banco Mundial, el UNICEF y la UNESCO.
- Mayor vinculación entre la labor sobre el trabajo infantil y la educación, con miras a asegurar que, a través de un acuerdo oficial de jefes de organismos entre el Banco Mundial, la OIT, la UNESCO y el UNICEF, la financiación

3. Sólo en los Estados Unidos y el Reino Unido, los costos combinados de rescate de los bancos fueron superiores a 10 billones de dólares.

4. Comunicado de prensa de la UNESCO de 19 de enero de 2010 sobre el Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo, 2010.

mundial y nacional destinada a la educación incluya un componente específico para llegar a los niños que trabajan.

- Constitución de una alianza mundial público-privada para combatir el trabajo infantil, mediante el establecimiento de un fondo especial a fin de asignar un papel más importante a las iniciativas relacionadas con el trabajo infantil, tales como los sistemas de transferencias en efectivo condicionadas; y para fortalecer la administración y la inspección del trabajo.
- Análisis y puesta a prueba de instrumentos financieros nuevos e innovadores para la erradicación del trabajo infantil.
- Realización de una campaña mundial de promoción y movilización, recurriendo para ello a los nuevos instrumentos de comunicación y a los defensores de la lucha contra el trabajo infantil.

### Acción específica de la OIT

**378.** Lo expuesto precedentemente no constituye un nuevo plan de acción, sino que indica los elementos de una hoja de ruta para alcanzar el objetivo de eliminar para 2016 las peores formas de trabajo infantil. El destinatario de esta hoja de ruta mundial es la comunidad internacional. ¿Qué debe hacer la OIT? A la Organización le incumbe un importante papel de liderazgo, aunque es evidente que muchas de las propuestas señaladas precedentemente exceden sus capacidades o las de cualquier otra organización o actor. Sin embargo, durante los próximos cuatro años la OIT puede actuar como elemento catalizador en muchas de estas esferas clave, acelerando así el ritmo de los avances hacia el objetivo de 2016. Estas esferas, firmemente interconectadas entre sí, abarcan el liderazgo intelectual, el apoyo al movimiento mundial y el fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales. Por último, es necesario dar respuesta a cuestiones y prioridades regionales importantes. Considerados en conjunto, estos elementos conforman un programa estratégico para la OIT y en especial para el IPEC, para los próximos seis años.

### Liderazgo intelectual

**379.** Parte de la visión de la OIT respecto de la eliminación del trabajo infantil es que la Oficina está al servicio del liderazgo intelectual, tanto de los

mandantes de la OIT como del movimiento mundial en general, y que debe contribuir al mismo. Además, es aquí donde la OIT tiene una ventaja comparativa en razón de la experiencia que ha acumulado sobre la recopilación de datos, las investigaciones empíricas y las investigaciones orientadas hacia las políticas, la labor en materia de políticas programáticas y una amplia experiencia práctica obtenida a través de sus proyectos en el terreno. La utilización de estos recursos para convertirse en *el* líder de los conocimientos debería ser cada vez más *el* centro de atención de la estrategia de la OIT en materia de trabajo infantil. Sin embargo, en la parte III analizamos varias lagunas importantes en materia de conocimientos. Por esta razón, la OIT seguirá adelante con la elaboración de metodologías para conocer mejor algunas de las más olvidadas y peores formas del trabajo infantil, como el trabajo forzoso o en condiciones de servidumbre y las actividades ilícitas. También continuará desarrollando metodologías para la evaluación de los impactos, a fin de explicar mejor la combinación de los programas y políticas que brindan los resultados más eficaces, rápidos y sostenibles para la eliminación del trabajo infantil y que permiten formular la principal contribución de la OIT para el logro de unos avances nacionales positivos.

**380.** La herramienta para el cálculo de los costos, elaborada con carácter experimental para Camboya, se aplicará progresivamente en un mayor número de países, a fin de lograr un panorama más preciso de las carencias en materia de financiación, que deben subsanarse para lograr el objetivo de 2016. La OIT también deberá dedicarse a nuevas esferas de investigación relacionadas con el impacto para el trabajo infantil de la reciente crisis financiera y económica mundial, los conflictos dentro de unos Estados frágiles y entre esos mismos Estados, y el cambio climático. Por último, a través de la investigación orientada a la acción, también se demostrará el valor añadido que representa el diálogo social en las estrategias sectoriales destinadas a eliminar el trabajo infantil.

**381.** Para lograr esta corrección del rumbo que supone apartarse progresivamente de la ejecución de los proyectos de acción directa de alcance restringido, para orientarse hacia el desarrollo y la difusión de conocimientos y hacia una colaboración dinámica con miras al desarrollo de capacidades sostenibles para los interlocutores tripartitos y de unas políticas públicas nacionales coherentes, serán necesarias una reorientación de la estrategia de movilización de recursos y una mayor comprensión y apoyo de los donantes respecto de esta prioridad estratégica.

### Apoyo al movimiento mundial

**382.** Si se desea revitalizar el movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil, el liderazgo intelectual debe complementarse con otras contribuciones de la OIT. La OIT tratará de ampliar su *influencia* a escala mundial mediante la elaboración de instrumentos de promoción más eficaces, en particular concediendo una mayor importancia a la celebración del Día mundial mediante una campaña en línea. Se elaborarán directrices para los interlocutores sociales sobre cómo pueden participar más activamente en las actividades del Día mundial. Además, será necesario poner mayor empeño para hacer de la OIT el centro internacional de intercambio de ideas y prácticas relativas a la lucha contra el trabajo infantil.

**383.** A partir de 2010 podría comenzar a elaborarse un nuevo e importante instrumento de promoción bajo la forma de un *Informe Mundial* sobre el trabajo infantil, de carácter anual o bienal, que combinaría una actualización de las estimaciones a nivel mundial con un examen de los avances realizados hacia el objetivo de 2016. Las iniciativas mundiales en curso, tales como la Conferencia Mundial sobre el Trabajo Infantil de La Haya, la respuesta del G-20 a la inestabilidad económica y al cambio climático y el naciente movimiento Sur-Sur, habrán de brindar oportunidades importantes para integrar de manera más firme la cuestión del trabajo infantil en la agenda política internacional. El proceso de reforma de las Naciones Unidas también se convertirá en una plataforma cada vez más importante en materia de trabajo infantil con el despliegue completo, en 2012, de la iniciativa «Una ONU». En este sentido, se plantea una especial necesidad de desarrollar una relación más complementaria con el UNICEF y la UNESCO, en apoyo tanto de las actividades nacionales como internacionales relativas al trabajo infantil.

**384.** Se consolidarán y complementarán las alianzas y redes internacionales existentes relacionadas con la agricultura, la minería, la educación, los conflictos armados, la salud, la investigación y la recopilación de datos, y la trata de personas. Según se señaló antes, el IPEC fomentará, como parte de su estrategia de salida, la transición orgánica de la condición de país participante a la de defensor de la lucha contra el trabajo infantil. Por último, la OIT seguirá apoyando las iniciativas Sur-Sur, como vehículo para la transmisión de conocimientos técnicos y para la promoción.

### Fortalecimiento de una alianza sindical y empresarial para la lucha contra el trabajo infantil

**385.** A los interlocutores sociales les corresponde un papel esencial a todos los niveles en el marco del movimiento mundial de lucha contra el trabajo infantil. A través de los años, la OIT ha dedicado recursos considerables al desarrollo de las capacidades de los interlocutores sociales con el propósito de darles un papel más importante en los esfuerzos para combatir el trabajo infantil. El Informe ha señalado las numerosas oportunidades y desafíos que se presentan a las organizaciones de trabajadores y de empleadores para responder de manera más eficaz a la necesidad de tomar medidas en materia de trabajo infantil. En años recientes, una importante inversión a este respecto ha consistido en el desarrollo de redes regionales y mundiales para apuntalar y respaldar esa acción. Esta tarea habrá de continuar. Las investigaciones sobre el impacto específico del diálogo social serán una contribución de importancia para demostrar y perfeccionar el papel de los interlocutores sociales en los esfuerzos de erradicación del trabajo infantil. Durante los próximos cuatro años, la atención debería centrarse en el modo de afrontar el reto de la economía informal y en particular de la agricultura como sector más importante del trabajo infantil. Se proporcionará orientación sobre los Programas de Trabajo Decente por País y sobre el proceso de reforma de las Naciones Unidas, como instrumentos importantes para los interlocutores sociales respecto de sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil.

### Cuestiones y prioridades regionales

**386.** El presente informe aboga por la aplicación de un enfoque más estratégico en África y el Asia Meridional. El último Informe global (2006) pidió particularmente que se prestara mayor atención al África, petición que fue recibida con especial beneplácito por el Consejo de Administración en noviembre de 2006. Las nuevas estimaciones mundiales indican que el ritmo de los avances en África continúa siendo muy preocupante. La estrategia «Objetivo África» sigue siendo un reto. Como parte de esa estrategia, el IPEC tratará de ejecutar su plan de acción para África centrándose en el fortalecimiento de los compromisos políticos con miras al objetivo de eliminar el trabajo infantil. A efectos de esta estrategia, la OIT colaborará con sus interlocutores para establecer un grupo de asesores eminentes y convocará una reunión de alto nivel en África, como aporte para promover en

todo el continente un movimiento de lucha contra el trabajo infantil.

**387.** Al mismo tiempo, no puede dejarse de lado al Asia Meridional, dada la importancia de su población y crecimiento, así como del número total de niños que trabajan. En el presente informe se señala que la India, en particular, podría y debería desempeñar un papel más destacado en la escena mundial como «defensor de la lucha contra el trabajo infantil», acorde con su cada vez más importante situación en el contexto mundial. La expansión del movimiento Sur-Sur puede ser un vehículo importante para el desempeño de este papel.

**388.** El Informe global de 2006 llamó la atención sobre los notables progresos realizados en la región de América Latina. Tales progresos continúan, si bien a un ritmo más lento. Sin embargo, sigue habiendo varios desafíos importantes, sin hablar de la necesidad de continuar fortaleciendo el impulso existente y de responder de manera más eficaz a los países, comunidades y grupos que han quedado atrás. En este contexto, es especialmente necesario que la OIT y sus interlocutores respondan más eficazmente a la difícil situación de los pueblos indígenas, que constituye un importante contrapeso de los esfuerzos para reducir la desigualdad, la exclusión y el trabajo infantil en la región.



