



OFICINA
INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA



EL TRABAJO INFANTIL

LO INTOLERABLE EN EL PUNTO DE MIRA

La Organización Internacional del Trabajo

La *Organización Internacional del Trabajo* fue fundada en 1919 para promover la justicia social y contribuir así a una paz universal y duradera. Su estructura tripartita es única en el sistema de las Naciones Unidas y está compuesta por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores. Estos tres constituyentes participan activamente en el Consejo de Administración, en la Conferencia Internacional del Trabajo – que se celebra cada año para debatir cuestiones sociales y del mundo del trabajo – y en numerosas reuniones.

En el transcurso de los años, la OIT ha elaborado un código internacional del trabajo, con convenios y recomendaciones que se someten a la aprobación de los Estados Miembros y que tratan, entre otros temas, de la libertad sindical, empleo, política social, condiciones de trabajo, seguridad social, relaciones de trabajo y administración del trabajo.

Por intermedio de sus oficinas locales y equipos multidisciplinarios instalados en más de cuarenta países, la OIT suministra asistencia técnica y asesoramiento especializado a los Estados Miembros, en diferentes áreas: derecho laboral y relaciones de trabajo, promoción del empleo, formación para el desarrollo de pequeñas empresas, gestión de proyectos, seguridad social, seguridad de los trabajadores y condiciones de trabajo, compilación y difusión de estadísticas del trabajo y educación obrera.

Publicaciones de la OIT

La *Oficina Internacional del Trabajo* es a la vez el secretariado y el centro de investigaciones y de edición de la Organización. Su *Servicio de Publicaciones* produce y distribuye materiales diversos: análisis de las grandes tendencias económicas y sociales, posición de la OIT respecto de cuestiones concernientes al mundo del trabajo, obras de referencia, guías técnicas, monografías y estudios, repertorios de recomendaciones prácticas elaborados por expertos para promover la seguridad y la salud en el trabajo, y manuales de formación y de educación obrera. Asimismo, edita la *Revista Internacional del Trabajo* en español, francés e inglés, en donde se publican los resultados de investigaciones, artículos sobre nuevas cuestiones y reseñas de libros.

Pueden obtenerse sin cargo catálogos y listas de nuevas publicaciones solicitándolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.

Informe VI (1)

El trabajo infantil

Lo intolerable en el punto de mira

Sexto punto del orden del día

96 B 09/394 spm
sp

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1996
Primera edición 1996

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996

/Trabajo de menores/, /Papel de la OIT/, /País desarrollado/, /País en desarrollo/. 14.02.2
ISBN 92-2-310328-2

También publicado en alemán, árabe, chino, francés, inglés y ruso

Fotografía de cubiertas © Ron Giling/Panos Pictures

Datos de catalogación de la OIT

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.

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, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Índice

Introducción	1
1. El problema	3
La situación mundial	3
Naturaleza y magnitud del problema	7
El trabajo infantil en la actualidad	7
Niños que trabajan en ocupaciones o sectores peligrosos	9
Niños que trabajan en el servicio doméstico	15
La esclavitud y el trabajo forzoso	16
Prostitución y trata de niños	17
Causas del trabajo infantil	19
Factores que influyen en la oferta de mano de obra infantil	19
La demanda de mano de obra infantil	20
Prioridades para la acción	22
2. El derecho internacional y el trabajo infantil	25
Convenios y recomendaciones de la OIT	25
Ratificación de los convenios pertinentes	30
Otros tratados internacionales	32
3. La edad mínima básica	35
Fijación de una edad mínima para el trabajo	35
La educación obligatoria	40
4. La legislación nacional y el trabajo peligroso	51
Prohibición del empleo de mano de obra infantil en actividades peligrosas	51
Trabajo forzoso y mano de obra esclavizada	67
Prostitución infantil, turismo sexual, venta y trata de niños y pornografía infantil	70
5. Legislación aplicable y sanciones	87
Disposiciones legales	87
La inspección del trabajo	92
Problemas y progresos en lo que atañe al cumplimiento efectivo de la legislación	94

6. La acción práctica	107
Introducción	107
Elementos y tareas de una política y una estrategia nacionales	107
Consolidación de la capacidad institucional	112
Perfeccionamiento de la legislación y de su cumplimiento	113
Educación y apoyo económico	114
La rehabilitación	116
Algunos ejemplos de proyectos de ayuda a los niños sometidos a un trabajo forzado y peligroso	117
La cooperación internacional	120
7. Lo intolerable en el punto de mira	123

Anexo: Estados en que se encuentran vigentes los convenios de la OIT sobre la edad mínima y el trabajo forzado (al 15 de agosto de 1996)	129
---	-----

Cuadros

1. Edades mínimas según el Convenio núm. 138	27
2. Ratificación de convenios de la OIT sobre la edad mínima y el trabajo forzado	31
3. Disposiciones legislativas sobre el trabajo ligero	37
4. Edad de la educación obligatoria y edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo, en las distintas regiones del mundo	41
5. Prohibición general de trabajos peligrosos para los niños	55
6. Prohibiciones generales relacionadas con el lugar de trabajo	57
7. Prohibición de determinados agentes o productos	58
8. Sectores de actividad, ocupaciones o actividades peligrosos prohibidos	61

Recuadros

Sectores de actividad, ocupaciones, actividades y agentes peligrosos más frecuentemente citados en las leyes nacionales relativas al trabajo infantil ..	54
Código Penal de Sri Lanka	72
Ley de la República núm. 7610, de Filipinas	73
El <i>jermal</i> en Indonesia	96
Dificultades con que tropieza la inspección	98
La inspección del trabajo y las categorías vulnerables	100
Aplicación de la legislación contra la explotación de los niños	104
Para elevar el grado de cumplimiento de la legislación se requiere una firme voluntad política	105
El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil	108
Destinatarios prioritarios para una acción nacional	111
Niños que trabajan en las calles de Ankara	117
Un sindicato fomenta la horticultura en el Brasil	118
Un programa de acción local en Tailandia (1992-1997)	119
¿Qué hacer para acabar con lo intolerable?	126

Introducción

La comunidad mundial pide que se acabe con algo tan intolerable como la explotación de los niños siervos y esclavos o que trabajan en condiciones peligrosas o en la prostitución, la pornografía y otras actividades inmenconables.

Con arreglo a su campaña en pro de la eliminación del trabajo infantil, la Organización Internacional del Trabajo propone hoy la adopción de nuevos instrumentos legales internacionales que condenen las formas más deleznales de trabajo infantil, complementados con unas recomendaciones de ayuda y acción práctica. La propuesta, formulada por sus tres grupos integrantes — gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores —, apunta a que los Estados Miembros se comprometan a prohibir y prevenir el trabajo de los niños en tareas peligrosas y a sacarlos sin tardanza de tales actividades.

Inspirándose en la acción de la OIT contra el trabajo infantil y, más concretamente, en la experiencia de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, así como en otras iniciativas, en el presente informe se reseñan el abuso y la explotación de los niños que trabajan, se exponen la legislación y la práctica nacionales e internacionales y se indica el modo de adoptar medidas eficaces para liberar a los niños de la servidumbre por deudas, de la prostitución y de ocupaciones y actividades peligrosas. Lo acompaña un cuestionario (Informe VI (1): *Cuestionario*), que persigue la finalidad de indagar el parecer de los gobiernos, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sobre el posible alcance y contenido de los instrumentos legales internacionales que se proponen.

El problema

1

La situación mundial

El trabajo infantil sigue siendo un grave problema en el mundo actual. Según las estimaciones revisadas de la Oficina de Estadística de la OIT, el número de niños trabajadores que tienen entre 5 y 14 años de edad se cifra, como mínimo, en 120 millones. Como era de prever en virtud de la situación económica predominante, la inmensa mayoría de esos niños vive en países en desarrollo de África, Asia y América Latina. Ahora bien, hay asimismo bolsas de trabajo infantil en muchos países industrializados. Un número ingente de niños trabaja en ocupaciones y tareas francamente peligrosas: en las minas, en fábricas de ajorcas y abalorios de vidrio, de cerillas y de fuegos artificiales, en la pesca en alta mar, etc. La enumeración sería interminable, como lo es la lista de riesgos y peligros, y de sus consecuencias.

- Los niños que trabajan tienen un fuerte déficit de crecimiento, en comparación con los que van a la escuela: crecen más bajos y flacos, y siguen teniendo un cuerpo más pequeño cuando son ya adultos¹.
- La experiencia directa y las encuestas estadísticas indican que una proporción enorme de los niños que trabajan lo hacen en condiciones peligrosas, en las que se exponen a riesgos químicos y biológicos. Por ejemplo, según una gran encuesta nacional que efectuó la OIT en Filipinas, más del 60 por ciento de los niños trabajadores están expuestos a esos riesgos, y el 40 por ciento de ellos padecen graves enfermedades o lesiones, con inclusión de amputaciones o la pérdida de alguna parte del cuerpo.
- Muchos niños trabajan en contacto con sustancias que provocan enfermedades de período de incubación muy largo — por ejemplo, el amianto o asbesto — y que agravan el riesgo de contraer enfermedades profesionales crónicas, como la asbestosis o el cáncer

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

de pulmón, en la edad juvenil. Un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) relativo a un distrito de la India atribuye la epilepsia epidémica a la toxicidad de un plaguicida, el hexacloruro de bencina, que se utiliza para la conservación de alimentos².

- Según un estudio sobre las enfermedades profesionales en los países en desarrollo, los plaguicidas son la causa más frecuente de muerte de los niños de las zonas rurales, antes incluso que las enfermedades infantiles más comunes, consideradas en su conjunto³.
- Los niños que desempeñan determinadas labores se hallan particularmente expuestos a determinados abusos. Por ejemplo, muchos estudios confirman que los que trabajan en el servicio doméstico son víctimas de ofensas verbales y sexuales, y de palizas o de hambre impuestas como castigo.

El trabajo infantil es pura y simplemente la causa principal de explotación y abuso de los niños en el mundo de hoy.

Pero hay razones fundadas para el optimismo. El mundo que conocemos hoy es radicalmente diferente del de hace unos 15 años. Brinda nuevas oportunidades y posibilidades, y se está cada vez más de acuerdo en que la comunidad mundial tiene el deber y la obligación de combatir en particular las formas más intolerables de trabajo infantil que perduran todavía en gran parte de la industria, la agricultura y el sector de los servicios, y en condiciones de servidumbre y esclavitud.

Uno de los progresos más impresionantes de los 15 últimos años ha sido la aparición de un movimiento mundial contra el trabajo infantil, que se plasma en nuevas y muy notables ideas y actitudes, así como en el número y la diversidad de actores que defienden la causa de los niños en general y de los que trabajan en particular.

Hace todavía poco tiempo, el trabajo infantil no era un asunto que preocupara demasiado, ni en el plano nacional ni en el internacional.

- A mediados del decenio de 1980 no eran muchas las instituciones que se interesaran por el trabajo infantil. En la práctica, la OIT era casi la única organización internacional, y sus convenios los únicos instrumentos internacionales, directamente centrados y empeñados en la eliminación del trabajo infantil.
- Hace apenas unos años, se pensaba en el trabajo infantil con una mezcla de indiferencia, apatía y aun cinismo. Era tan corriente que muchos lo reputaban natural e ineluctable. A juicio de otros, no era sino una forma más de trabajo del niño, y lo disculpaban alegando que el trabajo es bueno para los niños y les permite ayudar a su familia.

El problema

De ahí que una de las tareas más difíciles que se planteaban a la OIT era la de conseguir que sus Estados Miembros admitieran o reconocieran la existencia del problema. Era general el rechazo: rechazo de los gobiernos, rechazo de los empleadores y rechazo de los padres. Para la mayoría de los gobiernos, el trabajo infantil era algo ilegal, y es bien sabido que «lo que no existe en los textos legales no existe en la vida real». Para los empleadores, la ilegalidad del trabajo infantil significaba que sólo cabía el empleo clandestino de niños. Para los padres agobiados por su pobreza y su miseria, el trabajo de sus hijos era la única salida y su prohibición, un lastre e incluso una verdadera catástrofe económica. En cuanto a los donantes de ayuda, el trabajo infantil ni siquiera figuraba en su orden de prioridad. Cundía, pues, el silencio, un silencio hijo de la necesidad y del oportunismo que ocultaban el problema, con lo que era casi imposible adoptar medidas correctivas.

Las cosas han cambiado, y el trabajo infantil es uno de los temas dominantes de nuestro tiempo.

- Se publica hoy un sinfín de libros sobre el trabajo infantil, y los medios de comunicación internacionales, impresos o electrónicos, dan a conocer constantemente casos de violación de los derechos del niño y de explotación de la mano de obra infantil.
- Abundan hoy muy excelentes y beneméritas instituciones en la vanguardia de la lucha contra el trabajo infantil. En 1986, el UNICEF dio un nuevo impulso a esta causa con su programa sobre los «niños en circunstancias especialmente difíciles». Ha cobrado renovado vigor el *corpus* del derecho internacional y de los instrumentos de la OIT con la adopción, en 1989, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Menos conocida quizá, pero igualmente eficaz, es la importancia cada vez mayor que se da al trabajo infantil en las deliberaciones de las subcomisiones de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, con sede en Ginebra.
- Gracias a la entrega y abnegación de miles de personas y de asociaciones, la causa de los derechos del niño tiene hoy un nuevo dinamismo, con la aparición de un gran número de organizaciones no gubernamentales que han recogido la antorcha y transformado lo que era a lo sumo una tarea de interés local en un impresionante movimiento mundial.

Pero lo que pone más claramente de manifiesto el largo camino recorrido es quizá el hecho de que el trabajo infantil figure ahora en cabeza del quehacer mundial y de la movilización de los consumidores,

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

tanto en los países en desarrollo como en los industrializados. En los países ricos, los consumidores piden cuentas a las empresas y acucian a los fabricantes para que respeten los derechos humanos, especialmente los convenios de la OIT sobre los derechos de los trabajadores y sobre el trabajo infantil. Ciertos fabricantes de renombre mundial como Levi Strauss, Reebok y Sears investigan ahora las condiciones en que se confeccionan sus artículos de deporte. En Europa, varios grandes establecimientos de venta al detalle han decidido no vender ciertos productos, como las alfombras, si no llevan el certificado de haber sido fabricados sin recurrir a una mano de obra infantil. En algunos casos, se han puesto de acuerdo para adoptar un código deontológico que contribuya a la abolición del trabajo infantil. El órgano rector del fútbol mundial (la International Federation of Association Football, FIFA) ha llegado a un acuerdo con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, del Vestido y del Cuero y la Federación Internacional de Empleados, Técnicos y Profesionales, sobre el contenido de un repertorio de recomendaciones prácticas para la fabricación de productos con licencia de la FIFA, que prohíbe específicamente la utilización de mano de obra infantil en ese tipo de actividades de producción: de conformidad con el Convenio núm. 138 de la OIT, sólo se permite el trabajo de personas de más de 15 años de edad.

Estos muy poderosos movimientos de consumidores, así como de fabricantes, han ido acompañados de unos esfuerzos más vigorosos todavía, si cabe, en el frente legislativo y en el comercial.

- La Unión Europea (UE) ha llegado a un acuerdo sobre un nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). A la vez que concede aranceles más bajos a muchos productos de importación, procedentes de países en desarrollo, el SGP exige la abolición del trabajo de la mano de obra esclava y presa, el respeto de los derechos sindicales y la prohibición del trabajo infantil, tal como lo definen los convenios de la OIT. Los países que demuestren que cumplen esos requisitos tendrán derecho a un acceso preferente a los mercados de la UE.
- En los Estados Unidos, se han introducido asimismo en la legislación unas disposiciones en virtud de las cuales la concesión de privilegios comerciales a países extranjeros está en función de su respeto de los derechos mínimos de los trabajadores. En el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se mencionan los derechos de los trabajadores en el país exportador. Asimismo, en los Estados Unidos, el senador Tom Harkin presentó un proyecto de ley para prohibir la importación

El problema

de productos fabricados por industrias que empleen una mano de obra infantil.

- En el plano internacional se ha hablado mucho tanto en pro como en contra de la necesidad de fijar reglas de competencia para todos, con la exigencia de que se apliquen determinadas normas internacionales de trabajo básicas, entre ellas, la eliminación progresiva del trabajo infantil. En la OIT, el tema del vínculo entre el comercio y las normas de trabajo ha sido objeto de opiniones muy opuestas. Pero se ha llegado a un amplio consenso sobre la necesidad de intensificar la acción contra el trabajo infantil mediante el lanzamiento inmediato de una ofensiva contra los peores abusos.

Ese cambio de actitud ha modificado sensiblemente el comportamiento de los principales actores, en particular de los gobiernos. Antes, la ilegalidad del trabajo infantil y la sensibilidad política de los gobiernos se oponían hasta tal punto a una acción nacional que la OIT no pudo llevar a cabo ni un solo proyecto de cooperación técnica. No ocurre ya lo mismo.

Muchos gobiernos han decidido examinar y actualizar su legislación nacional en materia de trabajo infantil y han adoptado medidas políticas y disposiciones prácticas contra ese tipo de trabajo (entre ellos, los de Brasil, Filipinas, India, Indonesia, Kenya, Nepal, Pakistán, República Unida de Tanzania, Tailandia y Zimbabwe). Actualmente, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), un programa de la OIT, se está llevando a cabo en más de 25 países.

Naturaleza y magnitud del problema

El trabajo infantil en la actualidad

Aunque se ha logrado ya mucho, es también mucho lo que falta por hacer.

Las estadísticas sobre el trabajo infantil escasean no sólo a causa de las dificultades especiales y de orden práctico con que se tropieza en la concepción y la aplicación de encuestas centradas en los niños, sino también a causa de las maneras diversas de considerar lo que es la niñez y lo que es el trabajo infantil. Aun así, los datos muestran que se trata de un problema mundial, aunque se manifieste sobre todo en África, Asia y América Latina.

Según ciertas estimaciones basadas en una información estadística muy limitada, procedente de unos 100 países, en 1995 había en ellos

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

alrededor de 73 millones de niños trabajadores cuyas edades oscilaban entre los 10 y los 14 años. Ahora bien, las encuestas experimentales recientes que ha llevado a cabo en diversos países la Oficina de Estadística de la OIT indican que la cifra antedicha es muy inferior a la de la participación real de esos niños en la población económicamente activa. Además, esas encuestas muestran que muchísimos niños menores de 10 años de edad son trabajadores. La Oficina calcula que ahora, tan sólo en los países en desarrollo, hay como mínimo 120 millones de niños económicamente activos que tienen entre 5 y 14 años, y esa cifra se eleva a más del doble (unos 250 millones) si se cuentan los que trabajan en calidad de actividad secundaria: el 61 por ciento de ellos en Asia, el 32 por ciento en África y el 7 por ciento en América Latina. Asia es donde hay más niños que trabajan, y a África le corresponde la proporción más alta (poco más o menos el 40 por ciento de los niños de 5 a 14 años trabajan). Aunque se trata de un problema que se plantea principalmente en los países en desarrollo, el trabajo infantil existe también en muchos países industrializados y está comenzando a plantearse en muchos países de Europa oriental y de Asia que se encuentran en transición hacia la economía de mercado.

Hay, desde luego, diferencias considerables de un país a otro en lo que atañe a la proporción de trabajo infantil. Una encuesta reciente de la OIT sobre el trabajo infantil en Ghana, India, Indonesia y Senegal⁴ puso de manifiesto que el 25 por ciento de los niños de 5 a 14 años de edad habían participado en una actividad económica, y que alrededor del 33 por ciento de los niños no asistían a la escuela.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se dice que «*Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción será obligatoria*». Hoy en día, la falta de instrucción es particularmente perniciosa, ya que el bienestar, tanto de los individuos como de la sociedad, depende cada vez más de que se sepa leer, escribir y hacer cuentas y de que se tenga un buen discernimiento. A los niños que trabajan se les niega, pues, un futuro.

Los niños que trabajan están también en desventaja por otras razones, y consta que una dedicación temprana de los niños al trabajo tiene graves consecuencias para su salud y su desarrollo⁵. Un estudio comparado, efectuado a lo largo de 17 años en la India, a la vez sobre los niños que iban a la escuela y los que trabajaban en la agricultura, la pequeña industria y el sector de los servicios, puso de manifiesto que estos últimos eran más bajos y más flacos que los escolares⁶. Según unos estudios realizados en Bombay, la salud de los niños que trabajaban en

El problema

hoteles y restaurantes, en obras de construcción o en otros sitios era mucho peor que la de un grupo testigo de niños que iban a la escuela. Los síntomas eran dolores musculares, de pecho, abdominales y de cabeza, mareos, infecciones respiratorias, diarrea y parasitosis⁷. Se observó la misma situación en el caso de unas fábricas de alfombras de Mirzapur (India). A una higiene deficiente, el hacinamiento, una ventilación inadecuada y las temperaturas extremas en el lugar de trabajo se sumaban la malnutrición y unas condiciones insatisfactorias en el ambiente de vida, por lo que los niños que trabajaban eran más propensos a padecer enfermedades infecciosas, lesiones y otros achaques relacionados con el lugar de trabajo.

La mayoría de los estudios estadísticos versan únicamente sobre los niños de diez o más años. Pero muchos niños empiezan a trabajar a una edad más temprana. Los niños de las zonas rurales, y en particular las niñas, suelen iniciar su actividad económica antes, a los cinco, seis o siete años de edad. En algunos países, se estima que los niños de menos de diez años suponen el 20 por ciento de la mano de obra infantil en las zonas rurales y un 5 por ciento, poco más o menos, en los centros urbanos. Su número puede ser mucho mayor en ciertas ocupaciones y sectores económicos, por ejemplo en el servicio doméstico y la industria casera. Hay igualmente una presencia infantil entre los traperos y los basureros o en actividades económicas marginales en la calle, y esos niños están expuestos a la tentación de la droga, a la violencia, a la delincuencia y a los malos tratos físicos y sexuales en muchas ciudades del mundo entero.

Así pues, el trabajo infantil niega el derecho a la educación y la oportunidad de tener un pleno desarrollo físico y psicológico. Peor aún, hay en el mundo entero muchos millones de niños que participan en el mercado de trabajo, que están encerrados en la trampa del trabajo forzoso, de la servidumbre por deudas, de la prostitución, de la pornografía y de otros tipos de actividades que causan daños durables y exponen a peligros inmediatos. De ahí la necesidad evidente de que, al concebir una política nacional encaminada a la abolición real del trabajo infantil, haya que fijar un orden de prioridad, centrándose en los niños más vulnerables y en las formas más intolerables de trabajo infantil⁸.

Niños que trabajan en ocupaciones o sectores peligrosos

La situación más común en que los niños son vulnerables es la que se da cuando trabajan en ocupaciones o sectores peligrosos.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

En el lugar de trabajo, los peligros para la salud y la seguridad pueden estar relacionados con la naturaleza del trabajo (por ejemplo, según que éste suponga o no actividades y procedimientos de fabricación intrínsecamente peligrosos), con el contacto con sustancias y agentes nocivos, y con la exposición a malas condiciones de trabajo⁹. Es frecuente que en el lugar de trabajo se hallen combinados los riesgos químicos, físicos, biológicos y psicológicos, y que sus efectos nocivos no sólo se acumulen sino que se agranden a raíz de su interacción sinérgica. No resulta fácil individuar una fuente o causa única de un peligro profesional.

Los niños están expuestos a los mismos peligros que los adultos cuando se hallan en la misma situación que ellos, y, desde luego, la supervivencia y la conservación de la integridad física son tan importantes para ellos como para los adultos. Pero las características anatómicas, fisiológicas y psicológicas de los niños, distintas de las de los adultos, los hacen más vulnerables a los riesgos que encierre el trabajo. Los efectos sobre su salud pueden ser mucho más catastróficos en su caso, dañando irreversiblemente su desarrollo físico y mental, con las graves repercusiones consiguientes, más tarde, en su vida adulta. Por ejemplo, el hecho de acarrear cargas pesadas o de tener que adoptar posiciones forzadas puede deformar o lastimar definitivamente su cuerpo en crecimiento. Consta que los niños son más propensos a sufrir los efectos de la radiación y de riesgos químicos que los adultos, y que son menos resistentes a la enfermedad. Por otra parte, son más frágiles física y psicológicamente que los adultos, y la vida y el trabajo en un ambiente laboral que los oprime o vilipendia les deja secuelas psicológicas más graves. Así pues, al hablar de niños hay que rebasar el concepto relativamente limitado de «riesgo laboral», tal y como se aplica a los adultos, y entender que abarca también el desarrollo infantil. Como los niños siguen creciendo, tienen unas necesidades y características especiales que es preciso tomar en consideración al definir los riesgos que corren en el lugar de trabajo.

Hay niños que trabajan en industrias y sectores manifiestamente peligrosos, expuestos a diferentes riesgos. Por ejemplo, en diversos estudios efectuados en la India se detalla lo que puede ocurrirles al llevar a acabo operaciones intrínsecamente peligrosas, como la fusión cerámica y la extracción de vidrio o cristal en fusión. En la industria del latón de Moradabad (estado de Uttar Pradesh), trabajan sometidos a temperaturas muy altas mientras mueven el horno, y utilizan herramientas de mano cortantes y pesadas¹⁰. También en el Pakistán hay niños que trabajan en muy diversos sectores e industrias, entre ellas las relacio-

El problema

nadas con el ramo de la construcción, verbigracia en la fabricación de ladrillos, en condiciones duras y peligrosas. La pesca del *muro-ami*, muy corriente en muchos países asiáticos, obliga a bucear en alta mar sin protección ni material adecuado. Es un trabajo obviamente peligroso, ya que pueden ahogarse o padecer una rotura del tímpano o las secuelas mortales de la descompresión¹¹. En las industrias de la pizarra y del metal, los niños están en contacto con una maquinaria mal protegida y cuidada, que les lesiona a veces, y manejan herramientas de mano inapropiadas y peligrosas.

En su lugar de trabajo, los niños corren otros muchos peligros. En explotaciones agrícolas y plantaciones suelen estar en contacto con polvo de origen orgánico. Según datos de Sri Lanka, la mortalidad debida al envenenamiento con plaguicidas es mayor que la derivada de la combinación de otras enfermedades infantiles como el paludismo, el tétanos, la difteria, la poliomielitis y la tos ferina¹². Los niños que trabajan en talleres de reparación o de carpintería o en obras de construcción inhalan constantemente polvo y humos y vapores, como lo acreditan varios estudios realizados en Egipto, Filipinas y Turquía. Surgen problemas ergonómicos graves en el trabajo cuando los niños han de estar en cuclillas muchas horas seguidas, por ejemplo, en el tejido de alfombras y en talleres de confección subcontratada de prendas de vestir. La limpieza deficiente del taller contribuye a que se acumulen polvo y residuos, lo cual provoca accidentes y trastornos respiratorios, como se ha observado en el sector de la artesanía en Filipinas, Kenya y la República Unida de Tanzania.

Diversas situaciones laborales exponen a los niños a sustancias peligrosas, como las tóxicas y las cancerígenas. El amianto o asbesto es probablemente el factor cancerígeno del organismo humano más conocido. No debería haber niños que trabajaran en la minería, las obras de construcción, los talleres de reparación de frenos o en ningún otro lugar de trabajo donde se utilice amianto, o que se dedicaran a actividades que entrañen el contacto con polvo de carbón o sílice. Consta también que los colorantes de anilina son cancerígenos, por lo que tampoco debería haber niños en los talleres de teñido de la lana para la confección de alfombras o de la piel para el calzado, si se utilizan esos colorantes.

Los disolventes y las colas son un factor de neurotoxicidad. De ahí que no deban trabajar los niños con esas sustancias, por ejemplo, en la industria del cuero y la piel. Muchos elementos metálicos contienen plomo y mercurio. Los niños son particularmente sensibles al plomo, a cuyo contacto están expuestos con frecuencia en las obras de construc-

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

ción, las fábricas de cristal y vidrio y los talleres de reparación de radiadores de automóvil. También pueden estar sometidos a fuertes dosis de mercurio en la minería del oro, por lo que procede apartarlos inmediatamente de un trabajo semejante.

Consta que el benceno, que se utiliza en la fabricación de colas, gomas o productos de caucho, pinturas y aceites, es un factor cancerígeno para el organismo humano. Basta con dosis muy pequeñas para suscitar síntomas tóxicos, y un contacto prolongado con el benceno puede acarrear trastornos sanguíneos, que van de la anemia a la leucemia. Hay niños que trabajan en talleres de reparación de automóviles y en gasolineras, con un peligro claro de exposición al benceno.

Por todo ello, en el caso de los niños que trabajan procede evitar el contacto con sustancias y agentes peligrosos. Se debería prohibir todo trabajo que exponga a factores cancerígenos del organismo humano, neurotoxinas, metales pesados y sustancias que puedan dañar la piel o los pulmones.

Los niños que tienen un trabajo peligroso manipulan materiales peligrosos y se valen de herramientas inadecuadas. Como queda dicho, están expuestos a riesgos ergonómicos, a sustancias químicas tóxicas y a agentes físicos y biológicos peligrosos, como el ruido y los causantes de la antracosis. Los límites de exposición o contacto fijados para los trabajadores adultos no protegen suficientemente a los niños. Los niños que manejan herramientas manuales concebidas para adultos corren un mayor peligro de cansarse y de lesionarse. Cuando el material de protección personal no está adaptado a los niños, éstos tienen que trabajar sin él, o recurrir a expedientes, como el uso de pañuelos para cubrirse la nariz y la boca, que no proporcionan una verdadera protección. Los niños que trabajan sentados en sillas y ante bancos de trabajo diseñados para adultos pueden llegar a padecer trastornos osteomusculares.

A los niños que efectúan trabajos muy duros, acarrean cargas pesadas o cuyo cuerpo está largo tiempo en una postura forzada se les puede deformar la espina dorsal, y a veces también la pelvis, por una presión excesiva sobre sus huesos, antes de terminar la osificación, con los daños consiguientes para su constitución ósea o una merma de su crecimiento. Un trabajo muy duro a una edad tan temprana repercute además directamente en el desarrollo físico y mental del niño. Desde el punto de vista físico, los niños no están en condiciones de soportar largas horas de trabajo monótono y agotador. Por otra parte, su facultad de concentración es menor que la de los adultos. Su cuerpo padece las secuelas del

El problema

cansancio antes que el de un adulto, a causa de un consumo excesivo de energía y, en su inmensa mayoría, tienen un déficit de nutrición, por lo que oponen menos resistencia a las enfermedades.

Aunque la mayoría de los niños trabajan al lado de adultos, las condiciones de trabajo de unos y otros pueden no ser las mismas. Puede ocurrir que aquéllos estén más expuestos que éstos a un riesgo profesional en el mismo sector laboral, debido al tipo de trabajo que llevan a cabo. En muchos casos, se tiende a encargarles las tareas más subalternas, lo cual puede entrañar el manejo de disolventes, álcalis fuertes y toda una serie de sustancias tóxicas, que con frecuencia desconocen. Son especialmente propensos a tener accidentes, ya que ni les consta el peligro ni saben las precauciones que hay que tomar en el trabajo, por lo que están a menudo expuestos a sufrir accidentes más graves que los de los adultos.

En general, los niños que trabajan están muy expuestos a peligros relacionados con el trabajo y, por supuesto, los muy pequeños y las niñas mucho más. Los niños que empiezan a trabajar a una edad temprana se pasan más tiempo expuestos a riesgos acumulados. Ciertas empresas contratan a niños porque la salud de sus trabajadores adultos está ya dañada, verbigracia en las industrias de la piedra caliza, la pizarra y el vidrio y el cristal. El riesgo de estar en contacto desde pequeños con sustancias cuyos efectos tienen un período de incubación largo, como el amianto, acentúa la posibilidad de contraer enfermedades crónicas, como el cáncer del pulmón, en los años mozos, y no a una edad más tardía. Los niños tienen una tolerancia al calor menor que la de los adultos, por lo que son más propensos a la fatiga calórica, y los trabajadores jóvenes a una merma de la capacidad auditiva a causa del ruido. Por lo mismo, los niveles máximos permitidos de calor y ruido pueden no ser lo bastante rigurosos cuando se trata de niños. Es también probable que las radiaciones ionizantes resulten particularmente dañinas en el caso de los niños, ya que consta su nocividad para los tejidos en crecimiento, y el riesgo es de carácter acumulativo.

Como ciertos tipos de trabajo suelen correr sobre todo a cargo de niñas, y otros de niños, hay diferencias según el sexo en lo tocante a los riesgos laborales. Estos predominan en las obras de construcción y aquéllas en el servicio doméstico. Según ciertos datos, las niñas, consideradas en su conjunto, trabajan más horas que los niños, lo cual se debe manifiestamente al mayor número de aquellas que se dedican a tareas del hogar. De ahí que las niñas tengan una escolarización más corta que los niños. Están también más expuestas que ellos a la violencia sexual y a sus consecuencias, por ejemplo: repudio social, traumatismos

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

psicológicos o maternidad no deseada. Por su parte, los menores de sexo masculino propenden a sufrir más lesiones, derivadas del acarreo de cargas demasiado pesadas para su edad y para su fase de desarrollo físico.

A continuación se enumeran algunas de las ocupaciones y sectores en los que corren los niños más especialmente peligros laborales.

Agricultura. Los niños que trabajan en la agricultura en el mundo entero están en contacto con una maquinaria potencialmente peligrosa y con agentes biológicos y químicos. Se les puede dedicar a tareas de mezcla, carga y aplicación de plaguicidas, fertilizantes o herbicidas, algunos de los cuales son muy tóxicos y cancerígenos. El contacto con los plaguicidas es más peligroso para los niños que para los adultos, y se les achaca un mayor riesgo de cáncer, neuropatías, trastornos neurológicos y anomalías del sistema inmunológico.

Minas. Se recurre al trabajo infantil en las pequeñas minas de muchos países africanos, latinoamericanos y asiáticos. Los niños trabajan largas horas, sin disponer de elementos de protección, ropa y formación previa adecuados, y en ambientes muy húmedos y de temperaturas extremas. Entre otros riesgos cabe citar el contacto con polvos, gases y vapores nocivos que provocan enfermedades respiratorias y pueden desembocar en la silicosis, la fibrosis pulmonar, la asbestosis y enfisemas al cabo de unos años. Los niños mineros padecen asimismo los efectos de una fuerte tensión física y del agotamiento, así como trastornos osteomusculares y graves lesiones provocadas por la caída de objetos. Los que trabajan en minas de oro pueden padecer los efectos tóxicos del mercurio.

Fábricas de cerámica y de productos de vidrio y cristal. En Asia, es muy corriente el trabajo infantil en esta industria, pero se da también en otras regiones del mundo. Hay niños que extraen cargas de vidrio en fusión de hornos calentados a temperaturas que oscilan entre 1500° y 1800°. Trabajan largas horas en unas naves mal alumbradas y apenas ventiladas. Dentro de la fábrica, que a veces sólo funciona de noche, la temperatura varía entre los 40° y los 45°. Cubre el suelo un sinfín de vidrios rotos, y en muchos casos los cables eléctricos están al aire. El ruido de las prensas puede ser de 100 o más decibelios, lo cual daña el sentido del oído. En esta industria, los riesgos principales son los siguientes: alta temperatura, que provoca fatiga calórica, cataratas, quemaduras y laceraciones; lesiones producidas por trozos de vidrio o cristal roto y partículas de vidrio en suspensión; mermas auditivas a causa del ruido; cansancio y lesiones oculares, debidos a un alumbrado

defectuoso, y contacto con sílice en polvo, plomo y vapores tóxicos como el óxido de carbono y el bióxido de azufre.

Fábricas de cerillas y de fuegos artificiales. La producción de cerillas se lleva a cabo en pequeñas unidades caseras o en talleres rurales, donde el riesgo de incendio y explosiones es constante. Se dice que hay niños de tres años que participan en la fabricación de cerillas en naves sin ventilar, en las cuales están expuestos al polvo, a vapores y a una concentración de sustancias nocivas en suspensión: amianto, cloruro potásico, trisulfuro de antimonio, fósforo rojo amorfo, mezclado con arena o vidrio en polvo, y trisulfuro tetrafosfórico. Son muy corrientes los casos de intoxicación y dermatitis provocados por esas sustancias.

Pesca de altura. La pesca del *muro-ami*, que obliga a bucear en alta mar sin protección ni un material adecuado, es muy corriente en Asia, sobre todo en Birmania, Filipinas, Indonesia y Tailandia. Se pesca con unos niños que saltan de los arrecifes coralíferos para asustar al pez y forzarlo a refugiarse en la red. En cada buque de pesca trabajan hasta 300 niños de 10 a 15 años, reclutados en aldeas cercanas. Los buceadores vuelven a colocar la red varias veces al día, por lo que los niños pasan en el agua hasta 12 horas diarias. Todos los años mueren decenas de buceadores adolescentes. Los pueden atacar peces de presa (aguja, tiburones, barracudas, serpientes de mar venenosas), pueden ahogarse y padecer una rotura del tímpano o las secuelas de la descompresión u otros accidentes mortales, debidos a la fuerte presión atmosférica.

Niños que trabajan en el servicio doméstico

La violencia genérica y la sexual figuran entre los peligros más graves y terribles para los niños que trabajan. Desde luego, casi inevitablemente, los niños que crecen en semejante situación padecen daños psicológicos y afectivos permanentes.

Una de las categorías más expuestas a este tipo de violencia es la de los niños que trabajan en el servicio doméstico. El servicio doméstico infantil es muy corriente en muchos países en desarrollo, y los empleadores de zonas urbanas reclutan a menudo niños en el campo por conducto de la familia, de amigos o de otras relaciones. Aunque la mayoría procede de familias muy pobres, muchos son niños abandonados o huérfanos o de familia monoparental. (Según una encuesta sobre los niños que trabajaban en el servicio doméstico en Togo, el 24 por ciento de esos niños eran huérfanos.)

No se sabe cuántos niños trabajan en el servicio doméstico, puesto que es por definición una actividad «oculta», pero está ciertamente muy

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

difundida, especialmente en el caso de las niñas. Por ejemplo, ciertos estudios indonesios llegan a la conclusión de que hay unos 400 00 niños que trabajan en el servicio doméstico en Jakarta (un tercio del servicio doméstico total) y hasta 5 millones en Indonesia, así como unos 500 000 en Sri Lanka. En el Brasil, el 22 por ciento de los niños que trabajan lo hacen en el sector de los servicios, siendo el doméstico el principal, y en Venezuela el 60 por ciento de las niñas de 10 a 14 años que trabajan son empleadas del hogar.

La mayoría de los niños que trabajan en el servicio doméstico tienen de 12 a 17 años, pero algunas encuestas han localizado a niños que no tenían más de 5 ó 6 años. Por ejemplo, en una encuesta de Bangladesh se observó que el 38 por ciento tenían de 11 a 13 años, un 23 por ciento de 8 a 10 y casi un 1 por ciento de 5 a 7. En otras encuestas se ha constatado que en Kenya el 11 por ciento de los niños que trabajaban en el servicio doméstico tenían 10 años, en Togo un 16 por ciento 10 o menos, un 5 por ciento, aproximadamente, menos de 11 años, y un 29 por ciento de 11 a 15 en el Gran Santiago, y un 26 por ciento menos de 10 en Venezuela.

Las horas de trabajo suelen ser muchas. El Sindicato de Trabajadores del Servicio Doméstico de Zimbabwe menciona jornadas laborales hasta de 10 ó 15 horas al día. Según una encuesta de Marruecos, el 72 por ciento de los niños empezaban a trabajar antes de las siete de la mañana y el 65 por ciento no se acostaba antes de las once de la noche. Hay también manifestaciones preocupantes de explotación física, mental y sexual de adolescentes y mujeres jóvenes que trabajan en el servicio doméstico.

La esclavitud y el trabajo forzoso

La esclavitud no ha desaparecido. A nadie le gusta reconocerlo, pero, como se desprende de los casos que ha señalado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, muchos millones de niños siguen aherrojados por la esclavitud en muchas partes del mundo y son indudablemente los que más peligro corren, de entre los menores que trabajan.

Ciertas prácticas de servidumbre se diferencian apenas de la esclavitud de hace 200 años, salvo que los mercados no son tan públicos. Se vende a niños por una suma de dinero. A veces, los terratenientes compran niños trabajadores a sus aparceros o bien, en una variante del sistema, unos «contratistas» de mano de obra pagan una suma por adelantado a las familias rurales para llevarse a sus hijos lejos, a trabajar en fábricas de alfombras o de artículos de vidrio y cristal o en la prostitución. Se sabe desde hace tiempo que existe una esclavitud

infantil de ese tipo en Asia meridional y sudoriental y en Africa occidental y, aunque oficialmente se niega su existencia, es corriente y está bien documentada.

Una de las formas más corrientes de servidumbre es la de orden familiar: los niños trabajan para reembolsar un préstamo u otro compromiso pecuniario de sus padres. Los prestamistas, que son con frecuencia propietarios agrícolas, suelen manipular la situación de modo tal que a la familia le es difícil o imposible pagar su deuda, con lo que se perpetúa indefinidamente la utilización de una mano de obra gratuita. Así pues, una familia puede estar atada por ese vínculo de servidumbre durante generaciones, sustituyendo unos niños a sus padres ancianos o inválidos en un régimen de servidumbre intergeneracional. Los más corrientes son quizá los arreglos de servidumbre encubierta, en virtud de los cuales unos padres pobres entregan a sus hijos a unos desconocidos a cambio meramente de que los mantengan, dando por sentado que estarán mejor como criados no remunerados en una familia acomodada que en la suya propia.

Procede destacar que esas formas de servidumbre son ilegales en casi todos los países, incluso en aquellos donde son más frecuentes. No solamente violan las leyes sobre el trabajo infantil sino también los convenios internacionales firmados por la casi totalidad de los Estados.

Prostitución y trata de niños

Desde hace unos años preocupa en todo el mundo la explotación sexual de los niños, y todo parece indicar que va en aumento. Es cada vez más frecuente que unas redes organizadas compren y vendan niños traspasando las fronteras nacionales.

Se piensa que hay cinco redes internacionales de trata de niños, en estas cinco direcciones: de América Latina a Europa y al Oriente Medio, de Asia meridional al Norte de Europa y al Oriente Medio, un mercado regional europeo y otro árabe, así como un mercado de exportación de niñas en Africa occidental. En la Europa oriental actual, la trata suele ir de Este a Oeste, con un transporte de niñas de Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania a Hungría, Polonia y los Estados bálticos, o a capitales de Europa occidental. Hay también una trata de prostitutas rumanas rumbo a Italia, Chipre y Turquía. Se han localizado varias rutas bien definidas de trata de niños en Asia sudoriental: de Myanmar a Tailandia, en la propia Tailandia, de Tailandia y otros países a China, el Japón, Malasia y los Estados Unidos, de Filipinas y Tailandia a Australia, Nueva Zelanda y la provincia de Taiwan (China), así como de

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Bangladesh y Nepal a la India, de Asia sudoriental a Hawai y al Japón, vía Hong Kong y de la India y el Pakistán al Oriente Medio.

Según el informe de 1996 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, unos dos millones de niños son víctimas del comercio sexual en Asia¹³. La información dada por medios de comunicación y por organizaciones no gubernamentales indica que está en auge la trata de niños entre Tailandia y países vecinos, que se vende a niñas de Camboya, China, la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Viet Nam a burdeles tailandeses, y que esta plaga es cada vez más ostensible en Bangladesh, Filipinas, la India, Nepal y Sri Lanka¹⁴. En América Latina, un gran número de niños trabajan y viven en la calle, donde pueden ser fácilmente víctimas de una explotación sexual. Un informe publicado por la Oficina Católica Internacional de la Infancia dio a conocer la existencia de ese mismo problema en la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Chile y el Perú. También en África, está progresando en varios países — Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Zambia y Zimbabwe — la prostitución infantil. El auge del comercio sexual de niños en África, Asia y América Latina se debe indudablemente a la internacionalización del turismo sexual, sumada al hecho de que muchos piensan que el peligro de contagio del SIDA mengua cuando la relación sexual es con una persona muy joven.

La explotación sexual de niños en muchos países radica en la pobreza y en la imposibilidad para unas familias, urbanas o rurales, de mantener y educar a sus hijos. En algunos casos, el origen étnico, las prácticas culturales y la discriminación social dan una fragilidad especial a los niños de poblaciones indígenas, minorías y castas inferiores. Puede ocurrir que no hablen la misma lengua, que no tengan derechos cívicos ni instrucción y que, una vez encerrados en esa trampa, queden aislados y no puedan comunicar con el mundo exterior.

La esclavitud es una de las formas más brutales de violencia contra los menores. Los niños que son víctimas de ella padecen muy graves trastornos físicos, psicosociales y afectivos, con secuelas para toda la vida y consecuencias a veces mortales. Corren el riesgo de un embarazo prematuro y de la mortalidad puerperal y pueden contraer enfermedades sexualmente transmisibles. Los estudios realizados sobre el particular y los relatos de las propias víctimas expresan un traumatismo tan profundo que muchos son incapaces de volver o de reincorporarse a una vida normal. Otros muchos mueren antes de llegar a la edad adulta.

Causas del trabajo infantil

Factores que influyen en la oferta de mano de obra infantil

Normalmente, los datos disponibles sobre las causas del trabajo infantil se refieren al fenómeno en general, por lo que no se conocen todavía cabalmente sus causas específicas cuando se lleva a cabo en condiciones peligrosas. Como quiera que sea, la pobreza es la gran razón de ser del trabajo infantil. Las familias pobres necesitan el dinero que pueden ganar sus hijos, y éstos aportan habitualmente de un 20 a un 25 por ciento de los ingresos familiares¹⁵. Como, por definición, las familias pobres dedican el grueso de sus ingresos a la comida (en un país relativamente pobre como la India, la pobreza empieza cuando los ingresos sólo son un 20 por ciento mayores que los necesarios para comprar los comestibles que requiere el nivel mínimo de nutrición de una familia) es evidente que los ingresos que aportan los niños que trabajan son decisivos para su supervivencia.

Ahora bien, no puede decirse que la pobreza redunde necesariamente en el trabajo de los niños. Las situaciones son muy diversas, y en muchas familias pobres se escoge por lo menos a algunos niños para que vayan a la escuela. Asimismo, en ciertas regiones de países pobres se recurre mucho al trabajo infantil, mientras que en otras, igualmente pobres, no. Aun siendo pobre, el estado indio de Kerala, por ejemplo, ha liquidado casi del todo el trabajo infantil. En el plano internacional, hay también países pobres en los que es, sin embargo, relativamente frecuente o, al contrario, relativamente infrecuente el trabajo infantil.

Otros factores de la oferta influyen en el trabajo infantil y son importantes para adelante comprender no solamente por qué existe el trabajo infantil, sino también la razón por la cual es más probable que estén disponibles para un trabajo peligroso los niños de determinadas familias, zonas y países. En ciertas zonas y ciertas familias perdura la tradición de que los hijos sigan los pasos de sus padres. Si la familia se dedica desde siempre a tareas peligrosas como el curtido del cuero, los niños acabarán haciendo lo mismo según toda probabilidad. En los sectores y ocupaciones en los que se paga a los trabajadores a destajo, se recurre a menudo a los niños para que ayuden a otros miembros de la familia, por ejemplo, en las obras de construcción en muchas partes del mundo y en tareas caseras como la elaboración de cigarrillos *bidi*.

Por último, el trabajo infantil en condiciones peligrosas predomina sobre todo en las familias más vulnerables, esto es, en aquellas cuyos

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

pobres ingresos les dejan un margen muy pequeño para la eventualidad de la lesión o la enfermedad de un miembro adulto de la familia o la zozobra y la dislocación de la misma que trae consigo un abandono o un divorcio. No solamente tienen apenas bienes las familias pobres sino que, además, muchas de ellas están endeudadas. Cualquiera que sea la razón, con harta frecuencia el endeudamiento, o la amenaza del mismo, es la causa fundamental del trabajo infantil en condiciones peligrosas y del que se realiza en régimen de servidumbre, por cuanto a los niños se les paga efectivamente para que reembolsen una deuda de su familia.

La demanda de mano de obra infantil

Las investigaciones sobre las causas del trabajo infantil suelen centrarse en los factores de la oferta, a la vez por una muy comprensible solidaridad con las víctimas, es decir, los niños, y porque se está en general de acuerdo en que la pobreza es el motor principal. Pero la demanda de mano de obra infantil contribuye poderosamente a determinar la intervención de niños en trabajos peligrosos.

Los empleadores recurren a una mano de obra infantil por muy diversas razones, y la explicación que suele darse más a menudo es doble: su costo menor, y la destreza insustituible de que dan muestras los niños (argumento de «los dedos ágiles»). En realidad, ninguna de esas dos tesis suele ser defendible, y son muy otras y mucho más elocuentes las razones que mueven a reclutar mano de obra infantil.

Consideremos primero el argumento de «los dedos ágiles», según el cual, por ejemplo, sólo unos niños de dedos muy menudos son capaces de confeccionar las delicadas alfombras de nudo: una reunión de trabajo sobre el trabajo peligroso en la India y varios estudios de la OIT recientes han demostrado que es totalmente falso en muy diferentes sectores: fábricas de alfombras y de vidrio y cristal, canteras de pizarra, extracción de piedra de cal y lascas para mosaicos, fabricación de cierres y pulido de piedras preciosas y diamantes. En todos ellos, la mayoría de las actividades que llevan a cabo los niños las realizan también adultos que trabajan a su lado en tareas no especializadas. Es, pues, evidente que podrían sustituirlos unos adultos. Además, casi todas las tareas que efectúan casi exclusivamente niños, como las de acarreo y embalado, son no calificadas y requieren poca fuerza física. También a este respecto es obvia la posibilidad de sustituir la mano de obra infantil por otra. Incluso en el caso del tejido a mano de alfombras de nudo, que exige mucha destreza, según un estudio empírico, referente a más de 200 tejedores, los niños no hacían mejor los nudos que los adultos. Algunas de las alfombras de mayor calidad, con la densidad máxima de nudos, las tejen

El problema

en realidad adultos y, si «los dedos ágiles» del niño no son indispensables para un trabajo tan exigente, es difícil imaginar en qué otras ocupaciones laborales tendría fundamento dicho argumento.

Queda con esto refutada la tesis de «los dedos ágiles». En cuanto al argumento de la insostituibilidad económica de los niños, lo cierto es que no sale mejor parado. No cabe negar que a los niños que trabajan se les paga menos que a sus homólogos adultos en la mayoría de los casos. Pero lo modesto de su salario y otras ventajas que se atribuyen a la mano de obra infantil no siempre son tan evidentes e inesquivables como suele decirse. Según unos estudios recientes de la OIT en la India¹⁶, si lo consideramos como una parte del precio final de las alfombras o de las ajorcas y brazaletes para el consumidor, el ahorro de costos laborales obtenido gracias al empleo de niños es sorprendentemente pequeño: menos del 5 por ciento en el caso de las ajorcas y brazaletes y del 5 al 10 por ciento en el de las alfombras. Por lo mismo, es probable que entre los vendedores y los compradores podrían absorber el costo adicional que se derivaría de la utilización de trabajadores adultos únicamente. Dada esa diferencia casi insignificante, ¿cómo explicar que la industria se valga de una mano de obra infantil, sobre todo habida cuenta de la creciente oposición internacional a los productos que presuponen el empleo de niños? Para dar cumplida respuesta a esta pregunta es preciso saber *adónde* van las ganancias que trae consigo la utilización de mano de obra infantil. En la industria de la alfombra, por ejemplo, los propietarios de los telares, que fiscalizan las actividades de los tejedores, son quienes salen ganando. Muy numerosos y normalmente muy pobres también ellos, esos pequeños contratistas (la mayoría de los cuales tienen uno o dos telares) trabajan con un margen de beneficios muy reducido, pero pueden duplicar con creces sus ingresos utilizando a niños. Y sin embargo, sus ingresos son tan modestos que un módico gravamen sobre el precio de venta podría bastar para subvencionar el costo que le supone al propietario del telar el empleo exclusivo de una mano de obra adulta, siempre y cuando las sumas recaudadas fueran a parar a los destinatarios más adecuados¹⁷.

De lo antes dicho se desprende que los niños no son en realidad económicamente necesarios para que la industria de la alfombra pueda sobrevivir en el mercado, y que con unos cambios de poca monta en los acuerdos financieros entre los propietarios de telares, los exportadores y los importadores podría resultar menos interesante valerse de mano de obra infantil. Esta constatación, referida a una industria de alto coeficiente de mano de obra infantil y muy competitiva, que a juicio de algunos es una de las que más dependen del trabajo infantil, mueve a

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

dudar seriamente de que haya algún sector que tenga que depender de niños que trabajan para poder ser competitivo, y son desde luego los que tal pretenden quienes deben demostrar sus asertos. No obstante, en un mercado mundial libre, en el que los distintos países compiten en la fabricación de productos similares, la abolición del trabajo infantil en un solo país podría servir tan sólo para que hubiera una transferencia de actividades económicas a otros que siguieran recurriendo a él. También a este respecto resulta muy instructivo el ejemplo de las alfombras tejidas a mano. Según un estudio referente a importadores de alfombras de una ciudad estadounidense, si el precio de las alfombras subiera en la India más de un 15 por ciento, aproximadamente, los importadores dejarían de comprarlas a ese país¹⁸. En tales casos, la demanda de mano de obra infantil es efectivamente internacional, y las medidas encaminadas a neutralizarla han de abarcar a todos los grandes productores, con objeto de evitar que rivalicen entre ellos para quedarse con todo.

Puesto que los niños no tienen una destreza insustituible y como muchas veces no resultan mucho menos caros que los adultos, convendrá ponderar las múltiples razones no económicas que incitan a reclutar a niños para el trabajo. Entre las muchas razones no pecuniarias se cuenta sobre todo el hecho de que los niños desconocen más sus derechos, son menos rebeldes y están más dispuestos a acatar las órdenes y a hacer un trabajo monótono sin quejarse (de hecho, muchos niños se dedican a menudo a actividades laborales que muchos adultos consideran demasiado subalternas), son más dignos de confianza y menos proclives a robar; y es menos probable que se ausenten del trabajo. La proporción menor de absentismo de los niños es especialmente interesante para los empleadores del sector no estructurado, en el cual se trabaja por jornadas y en forma ocasional, por lo que hay que encontrar cada día a todos los trabajadores necesarios.

Prioridades para la acción

El problema del trabajo infantil tiene manifiestamente proporciones ingentes y urge adoptar las debidas medidas al respecto. Pero, ¿por dónde empezar? No todos los países están institucional o financieramente en condiciones de atacar de inmediato todas las formas de trabajo infantil. Habrá que decidir dónde conviene concentrar los recursos materiales y humanos existentes. La estrategia más lógica y humana debe consistir, pues, en dedicar primero unos recursos escasos a las formas más intolerables de trabajo infantil, como son la esclavitud, la servidumbre por deudas, la prostitución infantil, el trabajo en ocupa-

El problema

ciones o industrias y sectores peligrosos y el de los niños de muy corta edad, sobre todo de las niñas. Este sistema ofrece, además, la ventaja de que las medidas concebidas para atender a los niños más necesitados redundarán con toda probabilidad en beneficio de otros niños trabajadores. Por otra parte, al ocuparse ante todo de los casos socialmente más repugnantes será posible mantener el indispensable consenso y empeño social.

Una segunda observación importante es que procede tratar el problema de la invisibilidad de los niños que corren peligro. Una de las razones por las cuales los gobiernos y la sociedad de nuestro tiempo se han esforzado más por contener las formas más perniciosas de trabajo infantil es que los niños que trabajan no son a menudo visibles... y «ojos que no ven, corazón que no siente».

Por consiguiente, todo intento de proteger a los niños contra los riesgos inherentes a su trabajo tiene que empezar dando visibilidad a lo invisible, sacando a la luz y dando a conocer a la opinión pública tanto a los propios niños que trabajan como los peligros que corren. Se podría partir de un estudio de la situación de la mano de obra infantil. Al diagnosticar y analizar los resultados, se debería dar la prioridad a la localización de aquellos niños cuyo trabajo constituya una amenaza grave para su vida o para su desarrollo físico, mental y social.

Ahora bien, ¿con arreglo a qué criterios es posible fijar un orden de prioridad de los riesgos? Puede ser ciertamente útil empezar por una lista de industrias y sectores, ocupaciones y condiciones de trabajo de las que se sepa que ponen a los niños en peligro, pero una información genérica semejante no contesta de manera automática las preguntas más prurientes. ¿Cómo decidir que un tipo dado de trabajo es más perjudicial para los niños que otro? ¿Cómo clasificar jerárquicamente los efectos nocivos de diferentes tipos? ¿Es más grave la pérdida de vista que una enfermedad pulmonar? ¿Qué proporción de riesgos físicos equivale a un peligro psicosocial? ¿Cómo comparar efectos a corto y a largo plazo? Al determinar las prioridades, no cabe eludir tales preguntas, pero no hay una respuesta fácil o universal y, al decidir quiénes corren más peligro, intervendrá siempre el juicio subjetivo.

La experiencia nos dice que unas preguntas semejantes no pueden tener una respuesta meramente técnica, sino que han de contestarse de mutuo acuerdo, y no con una fórmula fría. Lo importante es tomar decisiones concretas y viables sobre los problemas de trabajo infantil más urgentes, y que esas decisiones tengan un mínimo de legitimidad y de verosimilitud social. Por fortuna, la tarea de designar a los niños que corren gran peligro suele ser más fácil en la práctica que en la teoría, y en

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

cada lugar preciso las formas más peligrosas de trabajo y los niños más afectados sobresalen de inmediato en cuanto se dispone de una información adecuada. Ha de ser posible que unas personas competentes, de diferentes instituciones y con perspectivas diversas, se pongan de acuerdo al determinar cuáles son los niños más amenazados de entre todos los que trabajan.

Notas

¹ Organización Mundial de la Salud: *El trabajo de los niños: riesgos especiales para la salud*, Serie de Informes Técnicos, núm. 756 (Ginebra, 1987); K. Satyanarayan y colaboradores: «Effect of early childhood under-nutrition and child labour on growth and adult nutritional status of rural Indian boys around Hyderabad», en *Human Nutrition: Clinical nutrition*, núm. 40 C, 1986.

² N. Senanayake y G. C. Román: «Epidemiology of epilepsy in developing countries», en *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 71(2), 1993, págs. 247-258.

³ J. Jeyaratnam: «1984 and occupational health in developing countries», en *Scandinavian Journal on Working Environment and Health*, núm. II, 1985.

⁴ Organización Internacional del Trabajo: *Child labour surveys: Results of methodological experiments in four countries, 1992-93* (Ginebra, 1996).

⁵ Se presenta un amplio análisis de los riesgos que corren los niños trabajadores en materia de salud y seguridad, en V. Forastieri: *Danger: Children at work* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

⁶ Satyanarayan y colaboradores, *op. cit.*

⁷ U. Naidu y S. Parasuman: *Health situation of working children in Greater Bombay* (Bombay, Unit for Child and Youth Research, Tata Institute of Social Sciences, 1985, mimeografiado).

⁸ Se encontrará un examen amplio del trabajo infantil forzoso y peligroso, así como de las experiencias en materia de disposiciones y programas, en A. Bequale y W. Myers: *First things first in child labour: Eliminating work detrimental to children* (Ginebra, OIT, 1995).

⁹ Se presenta un examen pormenorizado en Forastieri, *op. cit.*

¹⁰ E. S. Naidu y K. R. Kapadia (directores de la publicación): *Child labour and health, problems and prospects* (Bombay, Tata Institute of Social Sciences, 1984), y *Child labour in the brassware industry of Moradabad* (Ghaziabad, India, National Labour Institute, julio de 1992).

¹¹ Rialp, *op. cit.*

¹² J. Jeyaratnam: «Planning for the health of the worker», en *Bull pesticides and the third world poor: A growing problem* (Oxford, Oxfam Public Affairs Unit, 1982).

¹³ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Derechos del Niño. Informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* (documento núm. E/CN.4/1996/100, 17 de enero de 1996).

¹⁴ Se encontrarán informaciones más detalladas en: M. Black: *In the twilight zone: Child workers in the hotel, tourism and catering industry* (Ginebra, OIT, 1995); S. W. E. Goonesekere: *Child labour in Sri Lanka: Learning from the past* (Ginebra, OIT, 1993); V. Rialp: *Children and hazardous work in the Philippines* (Ginebra, OIT, 1993).

¹⁵ R. Anker y H. Melkas: *Economic incentives for children and families to eliminate or reduce child labour* (Ginebra, OIT, 1996).

¹⁶ Iniciada en 1992, esta investigación culminó con un coloquio celebrado en la India del 26 al 28 de julio de 1995, y la publicación al respecto aparecerá próximamente. Véase R. Anker y S. Barge: *Economics of child labour in Indian industries* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

¹⁷ D. Levison, R. Anker, S. Ashraf y S. Barge: *Is child labour really necessary in India's carpet industry?*, Labour Market Paper, núm. 15 (Ginebra, OIT, 1996).

¹⁸ *Ibid.*

El derecho internacional y el trabajo infantil

2

Uno de los medios más importantes de que dispone la OIT para contribuir a que en los Estados Miembros mejoren la legislación y la práctica en la lucha contra el trabajo infantil es la adopción y supervisión de convenios y recomendaciones internacionales sobre el particular. Se han adoptado ya varias normas internacionales del trabajo que prohíben el trabajo infantil en ciertos sectores y en diferentes condiciones. Los convenios de la OIT que ofrecen más perspectivas de aplicación general — por ejemplo, los relativos a la seguridad y la salud en el trabajo — tienen también disposiciones que se refieren específicamente a los niños que trabajan. Además, al amparo del Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), los órganos de control de la OIT¹ examinan problemas graves de explotación de niños mediante la servidumbre por deudas y «otras formas modernas de esclavitud», como la prostitución infantil.

Se interesan igualmente por el trabajo infantil varios instrumentos de las Naciones Unidas, el más reciente de los cuales es la Convención sobre los Derechos del Niño. Parece oportuno examinar algunas de las normas internacionales más pertinentes sobre el trabajo infantil, y su aplicación, para explicar cómo encajaría un nuevo instrumento sobre el mismo en el sistema ya existente y para evitar la posible incompatibilidad entre unos nuevos instrumentos propuestos y los ya vigentes.

Convenios y recomendaciones de la OIT

La OIT adoptó su primer convenio sobre el trabajo infantil en 1919, año de su fundación. El Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5) prohíbe el trabajo de niños de menos de 14 años de edad en empresas industriales. Más tarde, se adoptaron nueve convenios sectoriales sobre la edad mínima de admisión al empleo, aplicables a la

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

industria, la agricultura, los pañoleros y fogoneros, el trabajo marítimo, los trabajos no industriales, la pesca y el trabajo subterráneo. En otras muchas normas de la OIT hay disposiciones que rigen la edad mínima en diversas actividades.

Los instrumentos de la OIT más recientes y completos sobre el trabajo infantil son el Convenio (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973. El Convenio núm. 138 refunde los principios ya enunciados en varios instrumentos anteriores y se aplica a todos los sectores de actividad económica, independientemente de que se remunere o no con un salario a los niños que trabajan.

El Convenio obliga a los Estados ratificantes a fijar una edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo y a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores². El Convenio no pretende ser un instrumento estático que prescriba una edad mínima fija, sino dinámico y encaminado a fomentar la mejora progresiva de las normas y a promover una acción incesante en pro de la consecución de ese objetivo.

La Recomendación núm. 146, que complementa el Convenio núm. 138, define el marco general y las medidas normativas esenciales para la prevención del trabajo infantil y para su eliminación.

La determinación de la edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo sigue siendo una obligación básica de los Estados ratificantes con arreglo a su política nacional. Pero, en vez de hablar de una sola edad mínima, es más apropiado mencionar varias, en función del tipo de empleo o de trabajo (véase el cuadro 1).

El primer principio es que la edad mínima no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a 15 años, y que procede elevarla poco a poco a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. En aquellos países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados se podrá especificar al principio una edad mínima de 14 años. Ha de consultarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas antes de fijar en 14 años la edad mínima de admisión al empleo. En la Recomendación núm. 146 se aboga por la elevación a 16 años de la edad mínima y por que se fije la misma edad mínima para todos los sectores de actividad económica³.

El Convenio fija una edad mínima más alta, de 18 años, en el caso de «todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la

Derecho internacional y trabajo infantil

CUADRO 1. EDADES MÍNIMAS SEGUN EL CONVENIO NÚM. 138

Edad mínima general (Artículo 2)	Trabajo ligero (Artículo 7)	Trabajo peligroso (Artículo 3)
En circunstancias normales:		
15 o más años (no menos que la edad de escolarización obligatoria)	13 años	18 años (16 años en condiciones)
Si la economía y los medios de educación están insuficientemente desarrollados:		
14 años	12 años	18 años (16 años en ciertas condiciones)

moralidad de los menores». Como esta cláusula se refiere a un trabajo que «pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores», y no solamente al que lo es efectivamente, hay que examinar tanto las características del mismo como las circunstancias en que se lleva a cabo. Ciertos tipos de actividad que no son de por sí peligrosos pueden resultarlo en ciertas circunstancias, y las autoridades competentes deben tenerlo muy presente.

Se estipula asimismo en el Convenio que los tipos de empleo o de trabajo antes citados serán determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, correspondiendo a cada país especificar el contenido de esas actividades. Cualquiera que sea el método escogido, será necesario tomar tal decisión, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan.

La Recomendación orienta sobre los criterios que procedería aplicar al definir el empleo o el trabajo peligrosos. Señala que deberían tenerse plenamente en cuenta las normas internacionales de trabajo pertinentes, como las referentes a sustancias, agentes o procesos peligrosos (incluidas las radiaciones ionizantes), las operaciones en que se alcen cargas pesadas y el trabajo subterráneo. Aconseja asimismo que la lista de dichos tipos de empleo o trabajo deberían examinarse periódicamente y revisarse en caso necesario, teniendo en cuenta, en particular, los progresos científicos y tecnológicos, y en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La edad mínima para los tipos de trabajo detallados es la de 18 años. Se remacha esto en la Recomendación al indicar que, cuando la edad

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

mínima siga siendo inferior a los 18 años, deberían adoptarse medidas urgentes para elevarla a esa cifra. No obstante, se especifica en el Convenio que se podrá «autorizar el empleo o el trabajo a partir de la edad de 16 años, siempre que *a)* queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y *b)* que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente». Han de reunirse ambas condiciones para que sea tolerable esa edad más baja, y debe consultarse previamente a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores.

Aunque el Convenio núm. 138 exige una edad mínima para el empleo o el trabajo y se aplica, en principio, a todos los sectores de actividad, deja un margen de flexibilidad a efectos de su aplicación progresiva. Por ejemplo, un país cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados puede especificar de modo inicial una edad mínima general de 14 años de edad, en lugar de 15, con lo que la edad mínima para el trabajo ligero pasa a ser de 12 años, en vez de 13. No se hace, sin embargo, la misma excepción en lo que atañe al trabajo peligroso, lo cual concuerda con el principio de que el nivel de desarrollo no puede aducirse como excusa para permitir que se someta a niños a un trabajo que ponga en peligro «su salud, su seguridad o su moralidad».

Hay, además, en el Convenio núm. 138 varias disposiciones que apuntan a una aplicación flexible en relación con los sectores económicos o las actividades. Permite la exclusión de categorías limitadas de empleo o de trabajo que susciten problemas especiales y esenciales de aplicación, si bien no se detallan. Pero durante los trabajos preparatorios se aludió al empleo en empresas familiares, al servicio doméstico en hogares privados y a ciertos tipos de trabajo efectuados sin la supervisión del empleador, por ejemplo el trabajo a domicilio⁴. Se pensó en esas excepciones principalmente a causa de la dificultad práctica de imponer el cumplimiento de las leyes en el caso de esas categorías, y no porque no haya posibilidades de explotación o abusos en tales situaciones.

El Convenio otorga asimismo a un país en desarrollo la facultad de limitar inicialmente su campo de aplicación especificando las ramas de actividad o los tipos de empresa a los que ha de aplicarse. Exige, sin embargo, que queden comprendidos los siete sectores siguientes: industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares

Derecho internacional y trabajo infantil

o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.

Se consienten excepciones en otras varias disposiciones, por ejemplo, en el caso del trabajo efectuado por los niños o los menores en las escuelas de enseñanza general, profesional o técnica o en otras instituciones de formación, y el trabajo efectuado en las empresas por personas de por lo menos 14 años de edad. En el caso del trabajo peligroso, no cabe pasar por alto la necesidad de aplicar de manera minuciosa esas disposiciones. Por ejemplo, el hecho de actuar en un espectáculo puede dañar gravemente la salud o la moral de un menor de edad. Por lo mismo, en ciertos países se prohíbe el trabajo en discotecas, salas de fiestas y circos, etc. Un trabajo semejante puede llevar a los niños a situaciones de explotación sexual. Una relación docente puede ser un subterfugio que permita al empleador exigir un trabajo duro e incesante de niños que tengan una edad inferior a la mínima. Es, pues, indispensable una labor de supervisión e inspección, con objeto de que los menores de edad reciban formación en las debidas condiciones y no estén expuestos a un trabajo peligroso.

El Convenio estipula que la autoridad competente deberá prever todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas, para asegurar la aplicación efectiva de sus disposiciones. Se trata de las sanciones definidas en la legislación nacional para las infracciones de aquellas de sus disposiciones que den curso al Convenio.

Otro convenio de la OIT esencial para la protección de los niños contra algunas de las formas más infames de explotación es el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), que apunta a suprimir la utilización de mano de obra forzosa u obligatoria y que da la siguiente definición: «trabajo forzoso u obligatorio» designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente». Este Convenio es uno de los fundamentales de la OIT y uno de los más ratificados. Como se aplica a todos, cualquiera que sea la edad, protege a los niños contra el trabajo forzoso u obligatorio y se aplica a algunas de las modalidades más intolerables de trabajo, como el de los niños sometidos a servidumbre por deudas y su explotación en la prostitución y la pornografía. De hecho, la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia se han ocupado ampliamente del problema del trabajo forzoso u obligatorio de los niños en relación con la aplicación del Convenio por varios Estados Miembros.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

En 1994, la Comisión de Expertos se mostró muy preocupada por el trabajo forzoso y, en particular, por la explotación de niños con fines de prostitución y pornografía. Ha declarado en varias ocasiones que la explotación de niños en un trabajo forzoso es una de las formas más condenables del trabajo de esa índole, que procede combatir de manera enérgica y castigar de modo severo. Ha abogado por la adopción de medidas al respecto en aquellos Estados en los cuales se da esa explotación de niños, pero también ha propugnado que otros países contribuyan a la erradicación de esas prácticas, especialmente de la explotación por obra de turistas y visitantes extranjeros. También el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las formas modernas de esclavitud ha calificado de formas modernas de esclavitud la venta y la explotación sexual de niños, y la Comisión de Expertos de la OIT señaló en 1995 que, por sus mismas características, el trabajo infantil es a menudo sinónimo de trabajo forzoso u obligatorio. Por consiguiente, los países que no han ratificado los convenios sobre el trabajo infantil, pero sí los referentes al trabajo forzoso, son responsables en virtud de estos últimos.

Puede parecer, pues, que unos instrumentos nuevos repetirían, al menos en parte, el Convenio sobre el trabajo forzoso. Ahora bien, un nuevo convenio que versara explícitamente sobre el trabajo infantil forzoso no menoscabaría en modo alguno la importancia del Convenio núm. 29, ni las obligaciones de los Estados que lo han ratificado. Un nuevo convenio se centraría de manera más específica en las peores y más peligrosas formas de trabajo infantil, entre ellas, la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzoso y la mano de obra infantil esclavizada, así como en las medidas pertinentes para eliminarlas. También guardan una relación directa con el nuevo convenio los principios de aplicación formulados por los órganos de control de la OIT sobre el trabajo infantil forzoso en virtud del Convenio núm. 29. Cuando se trata de convenios que versan sobre un mismo asunto, los órganos de control suelen examinar el asunto remitiéndose al instrumento más reciente o más específico.

Ratificación de los convenios pertinentes

Hay toda una serie de convenios que se ocupan del problema del trabajo infantil forzoso y peligroso. La inmensa mayoría de los Estados Miembros de la OIT — 133 de 173 — han ratificado por lo menos uno de los once convenios de la OIT que versan sobre la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, con lo que se han comprometido de manera oficial a tomar medidas referentes a algunos aspectos del trabajo

Derecho internacional y trabajo infantil

CUADRO 2. RATIFICACIÓN DE CONVENIOS DE LA OIT SOBRE LA EDAD MÍNIMA Y EL TRABAJO FORZOSO (AL 15 DE AGOSTO DE 1996)

Convenio núm.	Título del Convenio	Número total de ratificaciones ¹
5	Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919	72 [23]
59	Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937	36 [17]
7	Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920	53 [23]
58	Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936	52 [21]
10	Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921	54 [23]
15	Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneeros), 1921	70 [27]
33	Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932	25 [8]
60	Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937	11 [10]
112	Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959	30 [17]
123	Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965	42 [10]
138	Convenio sobre la edad mínima, 1973	49 ²
29	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930	139
105	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	118 ³

¹ Las cifras entre corchetes indican el número total de denuncias después de haber sido ratificado el convenio. En la mayoría de los casos, la ratificación de un nuevo convenio implica la denuncia automática de todo convenio anterior sobre el mismo asunto.

² Lista de países en los que rige una edad mínima especificada: 14: El Salvador, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, Nicaragua, Níger, Rwanda, Togo y Venezuela (9 países); 15: Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dominica, Eslovenia, España, Finlandia, Grecia, Iraq, Irlanda, Israel, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Luxemburgo, Mauricio, Noruega, Países Bajos, Polonia, Suecia, Uruguay, Yugoslavia y Zambia (25 países); 16: Antigua y Barbuda, Argelia, Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, Francia, Kenya, Kirguistán, Malta, Rumania, Federación de Rusia, San Marino, Tayikistán, Túnez y Ucrania (15 países).

³ Malasia y Singapur han denunciado el Convenio.

infantil, en general o en ciertas ramas de actividad. Hasta la fecha, 49 países han ratificado el Convenio núm. 138 (véanse el cuadro 2 y el anexo), lo cual es un número relativamente alto en comparación con el de los demás convenios adoptados entre 1970 y 1974. Pero el Convenio núm. 138 ha sido ratificado por tan sólo 21 países en desarrollo, y entre ellos no figura ninguno de Asia, que es donde vive más de la mitad de todos los niños que trabajan en el mundo. El Convenio núm. 138 es uno

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

de los más importantes de la OIT, y sigue siendo un elemento esencial de una estrategia coherente de lucha contra el trabajo infantil en el plano nacional. Pese a ello, a la OIT le consta por experiencia que un obstáculo que dificulta la ratificación ha sido que algunos Estados Miembros consideran que el texto es demasiado complejo y demasiado difícil de aplicar plenamente. La Oficina se propone adoptar medidas más vigorosas para promover la ratificación, facilitando servicios de asesoramiento técnico y explicando las disposiciones de ese instrumento y la posibilidad de aplicar sus cláusulas de flexibilidad. Pero se estima en general que la ratificación seguirá resultando difícil para muchos países y que es necesario un nuevo instrumento que se centre en las formas extremas de trabajo infantil y que complemente el Convenio núm. 138.

Otros tratados internacionales

Abundan los tratados internacionales que guardan relación con el trabajo infantil y la protección de los niños contra sus modalidades más intolerables. Entre ellos sobresale la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, y que, al 31 de julio de 1996, habían ratificado ya 187 Estados. La Convención es el tratado más completo sobre los derechos de los niños, a los cuales define como personas de menos de 18 años, salvo si la mayoría de edad es más baja. Apunta a proteger una amplia gama de derechos del niño, entre ellos el de ser amparado contra la explotación económica y la realización de todo trabajo que pueda resultar peligroso o menoscabar su educación, o ser nocivo para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Insta a los Estados partes a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para que garanticen su aplicación y, en particular, establezcan: *a)* una edad mínima para la admisión en el empleo; *b)* una reglamentación adecuada de las horas y las condiciones de empleo, y *c)* unas sanciones económicas o de otra índole para lograr el pleno cumplimiento de sus disposiciones. La Oficina Internacional del Trabajo remite periódicamente información sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes del instrumento a las reuniones del grupo de trabajo previas a las de la Comisión sobre los Derechos del Niño, que examina los informes sobre la aplicación de la Convención por los Estados partes en ella.

La Convención de las Naciones Unidas contiene asimismo varios artículos que se refieren a otras formas extremas de trabajo infantil, como la explotación sexual y las agresiones sexuales, el rapto, la venta o

Derecho internacional y trabajo infantil

la trata de niños con cualquier fin y en cualquier forma, y todas las demás modalidades de explotación que menoscaben el bienestar de los niños en algún aspecto. Insta a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño que sea víctima de descuido, explotación o violencia. La Convención reconoce también el derecho del niño a la educación, al estipular que la enseñanza primaria debe ser obligatoria, accesible y gratuita para todos.

Los otros grandes instrumentos internacionales de interés para la lucha contra el trabajo infantil son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que entró en vigor el 3 de enero de 1976, con 133 ratificaciones hasta la fecha), algunas de cuyas cláusulas se refieren a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, con 132 ratificaciones hasta la fecha), que estipula la prohibición de la esclavitud, de la servidumbre y del trabajo obligatorio, así como la protección de los menores, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (que entró en vigor el 30 de abril de 1957, con 114 ratificaciones hasta la fecha), que se refiere al trabajo esclavizado de niños en régimen de servidumbre por deudas, y la Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (que entró en vigor el 25 de julio de 1951, con 70 ratificaciones hasta la fecha).

Notas

¹ Los órganos de control que se mencionan en este capítulo son la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (abreviada en adelante como sigue: Comisión de Expertos) y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo (abreviada en adelante como sigue: Comisión de la Conferencia). La Comisión de Expertos es un órgano de expertos independientes, encargados del examen técnico de las memorias que presentan los gobiernos a la OIT, así como de otra información pertinente, en lo que atañe a la aplicación de las normas de la OIT. La Comisión de la Conferencia examina el informe de la Comisión de Expertos e informa a su vez a la Conferencia.

² Es la primera vez que se habla de política nacional en un convenio sobre la edad mínima.

³ Al preparar estos instrumentos, se explicó que dicha disposición «apuntaba a prevenir, en la mayor medida posible, aquellas situaciones en las que los niños que no reúnen las debidas condiciones para trabajar en un sector bien reglamentado son empleados en sectores en los que se aplican unas normas inferiores, con lo que se transfiere meramente el trabajo infantil, en vez de reducirlo o de abolirlo».

⁴ El Convenio sobre el trabajo a domicilio (núm. 177), adoptado en 1996, propugna la promoción de la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los demás en relación con la edad mínima, entre otras cosas. La Recomendación sobre el trabajo a domicilio propone que se organicen programas encaminados a acabar con la utilización de mano de obra infantil en el trabajo a domicilio.

La edad mínima básica

3

En casi todos los países se ha promulgado una legislación que prohíbe el empleo de niños por debajo de una edad dada y, cuando se les autoriza a trabajar, se especifican las condiciones en que pueden hacerlo. En muchos países se fija una edad mínima más alta para el trabajo peligroso, con lo que quedan prohibidos ciertos tipos de trabajo para las personas de menos de 18 años de edad. Pero subsisten ciertos fallos, en particular en lo que se refiere al alcance de muchas de esas leyes y a su aplicación en la práctica. Las obligaciones legales se pasan por alto con frecuencia, debido a veces a la falta de recursos para una labor eficaz de vigilancia y sanción, y otras porque no hay una voluntad política clara, pero también a menudo simplemente porque las autoridades no saben cómo abordar el problema de la eliminación del trabajo infantil a causa de la «invisibilidad» de un gran número de niños que trabajan, y porque la pobreza, la discriminación y las actitudes culturales que la fomentan tienen muy profundas raíces en la sociedad.

Fijación de una edad mínima para el trabajo

Aunque en la casi totalidad de los países se ha promulgado una legislación que fija una edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo, en muchos de ellos no se ha definido, como lo estipula el Convenio núm. 138, una sola edad mínima para la admisión *a cualquier tipo de empleo o de trabajo*: solamente 33 (esto es, la quinta parte de los países) lo han hecho, y únicamente en Europa es ésta la práctica común. Lo habitual es prescribir una edad mínima básica, pero limitándola a determinados sectores u ocupaciones. Otro sistema, que rige en un cuarto más o menos de los países examinados, consiste en prescribir edades mínimas diferentes según el sector de actividad económica, excluyendo totalmente ciertos sectores u ocupaciones.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

La mayoría de los países examinados se ciñen al espíritu del Convenio núm. 138: en unos 45, la edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo es de 15 años, y en 37 de 14. En Europa, la edad suele ser de 15 años, y en el resto del mundo de 14. En 23 países, la edad mínima básica es de 16 años; en otros cuatro, oscila entre 15 y 16. Dicho de otro modo, por lo menos en 122 países la legislación prohíbe el trabajo en el caso de los niños que tienen menos de 14 años, salvo en ciertos sectores.

Por otra parte, en 30 países es legalmente aceptable que trabajen niños de menos de 14 años, y en seis la edad mínima básica es de 12. El mayor margen de variación de los límites de la edad mínima se da en Africa y en Asia, donde va de 12 a 16 años, a diferencia de Europa (de 14 a 16).

La edad mínima puede no ser aplicable en ciertos sectores de actividad económica, pero en ningún país queda excluida la industria. Se suele excluir, en cambio, la agricultura, como es el caso en la cuarta parte, más o menos (38), de los países examinados, la mayoría de ellos asiáticos. Queda excluido el comercio de las reglas generales sobre la edad mínima en 17 países, y en 13 la autoridad competente puede decidir otras excepciones.

A veces, quedan excluidos ciertos tipos de empresa o categorías de trabajo. Una de las exclusiones más corrientes, que se da en unos 60 países, se refiere a las empresas familiares, definidas con diferentes grados de rigor. Otra categoría muy comúnmente excluida es el servicio doméstico. Entre las demás categorías excluidas en varios países cabe citar las empresas donde trabaja menos de un determinado número de personas (con frecuencia, diez), los aprendices, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores a domicilio y los temporeros u ocasionales. Por último, en la inmensa mayoría de los países — unos 135 — la autoridad competente puede conceder excepciones a la regla general.

Hay dos grandes excepciones a las edades mínimas prescritas en general que se enuncian en el Convenio núm. 138: una edad mínima más baja para los trabajos ligeros y una edad mínima más alta para los tipos de empleo o trabajo peligrosos. Aunque el presente informe se centra en el trabajo peligroso, procede examinar la interpretación que dan las legislaciones nacionales a la expresión «trabajo ligero».

Aproximadamente en la mitad de los países se autorizan ciertos tipos de trabajo ligero para los niños de edad inferior a la prescrita en general (véase en el cuadro 3 un resumen de las disposiciones legales nacionales sobre el trabajo ligero). Aunque en 13 países se excluyen ciertos tipos de

Edad mínima básica

CUADRO 3. DISPOSICIONES LEGISLATIVAS SOBRE EL TRABAJO LIGERO

Definición de trabajo ligero	Edad mínima	País
General, esto es, no restringido a sectores concretos	15	Bulgaria ^{1, 9, 13, 14} , Mongolia ¹ ,
	14	Antigua y Barbuda, Botswana ^{1, 2, 10, 11, 12, 19} , Chile ^{1, 2, 9, 6, 15, 17} , Finlandia ^{8, 13, 14, 20} , Francia ²⁰ , Hungría ²⁰ , Islandia, Portugal, Túnez ^{1, 2, 5, 7} , Zaire ^{1, 2, 23}
	13	Alemania ^{1, 8, 17, 21} , Chipre ^{11, 15} , Guinea Ecuatorial ^{1, 2} , Letonia ^{2, 9} , Noruega ^{1, 2, 15} , Suecia ^{1, 2} , Turquía ^{1, 2}
	12	Albania ^{2, 20} , Brasil ^{1, 2} , Burundi ^{1, 2, 12, 15, 16} , Colombia ^{9, 15, 23} , Chipre ^{6, 11, 15} , Francia ^{1, 2, 11} , Malawi ¹⁵ , Seychelles ² , Singapur ¹³ , Somalia ^{1, 22} , Uganda ¹⁵
	No hay	Argelia, República de Corea ² , Filipinas ^{1, 2} , Malasia ^{7, 11, 12}
Trabajo ligero no industrial	15	Países Bajos ²
	14	Irlanda ² , Italia ^{1, 2}
	13	Dinamarca ^{1, 2, 5, 7, 8, 14, 26} , Reino Unido ^{1, 2, 6, 8} , Suiza ^{1, 2, 6, 8} , Túnez ^{1, 2}
	12	República Centroafricana ^{9, 13, 15} , Congo ^{9, 15} , Chad ^{9, 15} , Japón ^{2, 7, 9} , Malí ^{15, 23} , Tailandia ¹⁶ , Uruguay ^{15, 17, 18}
	8	Líbano
	No hay	Islas Salomón ^{11, 15} , Jamaica ¹¹ , Níger ^{2, 6, 7, 15}
Trabajo no agrícola ocasional, auxiliar ligero, de breve duración y no equivalente al de un asalariado	12	Austria ^{1, 2, 5, 6, 7, 8, 9} , Seychelles
Trabajo ligero agrícola, hortícola o en plantaciones	13	Alemania ^{2, 8, 9, 24, 25} , Dinamarca ^{1, 2, 5, 7, 8, 14}
	12	Países Bajos ⁶ , Benin, Burkina Faso, Burundi ^{1, 2, 9, 12, 16} , Cabo Verde, República Centroafricana ^{9, 13, 15} , Congo ^{1, 9, 15} , Costa Rica ^{2, 27} , Côte d'Ivoire ^{9, 23} , Fiji ⁴ , Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial ¹⁵ , Malí ^{15, 23} , Níger ^{2, 6, 7} , Nigeria ^{11, 15} , Panamá ^{2, 15} , Paraguay ^{1, 2, 7, 9, 13, 15, 23} , Santo Tomé y Príncipe, República Unida de Tanzania ^{8, 11, 15, 23}
	No hay	Belice ⁴ , Ghana ¹¹ , Jamaica ¹¹ , Reino Unido ^{1, 2, 6, 8} , Santa Lucía ⁴ , Sierra Leona ^{6, 8, 11, 15} , Sri Lanka ^{4, 11}
Servicio doméstico	14	Botswana ^{1, 12} , Italia ^{1, 2, 4}
	12	Belice, Benin, Burkina Faso, Burundi ^{1, 2, 9, 12} , Rep.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Definición de trabajo ligero	Edad mínima	País
Excluido de la legislación	No hay	Centroafricana ^{9, 13, 15} , Congo ^{9, 15} , Costa Rica ² , Côte d'Ivoire, Chad ^{9, 15} , Haití ¹⁵ , Jamaica ¹¹ , Malí ^{15, 23} , Níger ^{2, 6, 7} , Nigeria ^{11, 15} , Panamá ^{2, 15} , Sierra Leona ^{6, 8, 11, 15}
		Afganistán, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Comoras, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Estados Unidos, India, Indonesia, Islandia, Japón, Jordania, Kenya, Kuwait, Lesotho, Líbano, Jamahiriya Arabe Libia, Malawi, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Perú, Qatar, Santo Tomé y Príncipe, República Arabe Siria, Suiza, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Túnez, Turquía, Venezuela, Yemen, Zambia
Dependientes, trabajo en lavanderías, etiquetado de productos, quioscos, panaderías y pastelerías, tiendas de alimentación, envasado y tría de pequeños artículos, venta y reparto de periódicos	15 13	Países Bajos ^{2, 5} Dinamarca ^{1, 2, 5, 7, 8, 14} , Tailandia ^{1, 16}
Trabajo estacional e intermitente	15 14 12	Polonia ¹⁵ Federación de Rusia, San Marino Senegal ⁹

Notas: ¹ El trabajo no debe exponer al menor al riesgo de accidentes, poner en peligro su salud física o mental o vulnerar su moral. ² El trabajo no debe ir en detrimento de la instrucción escolar o llevarse a cabo durante las horas escolares. ³ No en la industria, el comercio o la agricultura comercial. ⁴ Solamente en tierras, huertos o plantaciones de los padres o tutores. ⁵ No se puede trabajar el día de descanso semanal, o en las fiestas religiosas u oficiales. ⁶ El trabajo no debe durar más de dos horas al día. ⁷ Las horas de trabajo, sumadas a las de escuela, no deben ser más de siete ningún día. ⁸ No se puede trabajar de ocho de la tarde a ocho de la mañana, o de siete de la tarde a seis de la mañana, u otros horarios similares. ⁹ Se exige el consentimiento del padre, la madre o el tutor. ¹⁰ El servicio doméstico únicamente cuando se proporciona un alojamiento adecuado. ¹¹ Se autoriza el trabajo si se lleva a cabo para un miembro de la familia, en una empresa familiar o vigilado por los padres. ¹² No más de seis horas al día o 30 por semana. ¹³ Se exige un reconocimiento médico antes de la aceptación al empleo o bien periódicamente durante el

Edad mínima básica

mismo. ¹⁴ Tiene que haber una interrupción mínima de 12 a 14 horas entre cada dos jornadas laborales. ¹⁵ El inspector del trabajo, o una autoridad competente, tienen que dar un permiso de trabajo. ¹⁶ Se imponen unos límites de peso a las cargas que puede levantar un menor de edad. ¹⁷ A condición de haber terminado la escolaridad obligatoria. ¹⁸ Si el trabajo es indispensable para la subsistencia de la familia. ¹⁹ El niño debe volver todas las noches a casa de sus padres o de su tutor. ²⁰ Trabajo únicamente durante las vacaciones escolares y con un horario restringido los días festivos. ²¹ Trabajo ligero hasta siete horas al día y 35 por semana. ²² El trabajo tiene que ser indispensable para aprender el oficio u otro tipo de aprendizaje. ²³ El trabajo no debe durar más de cuatro horas y media al día. ²⁴ Está prohibido trabajar antes de ir a clase los días de escuela. ²⁵ El trabajo no debe durar más de tres horas al día. ²⁶ En casos concretos, y previa una autorización en cada ocasión, los niños de menos de 13 años pueden intervenir profesionalmente en ciertos espectáculos públicos, actos deportivos, representaciones teatrales o circenses, emisiones de radio y televisión y producciones cinematográficas. ²⁷ El trabajo no debe durar más de cinco horas al día ni 30 por semana, salvo en el caso del servicio doméstico.

Fuente: Este cuadro es una versión actualizada del anexo 2 de «Part II: National legislation on the minimum age for admission to employment or work», en OIT: *Conditions of work digest on child labour: Law and practice*, núm. 2 (Ginebra, 1991), págs. 46 y 47.

trabajo ligero de las limitaciones impuestas, en la mayoría se fija como edad mínima la de 12, 13 ó 14 años. En un país, el Líbano, la edad mínima es de 8 años para los niños que efectúan ciertos tipos de trabajo ligero no especificados, «adaptados a su edad». En el plano regional, la edad mínima de 12 años para el trabajo ligero domina en las Américas y en Africa, mientras que en Europa es más corriente permitir que lleven a cabo trabajos ligeros los niños de 13 ó 14 años.

Solamente unos 20 países que no aplican la edad mínima básica en el caso del trabajo ligero someten esas excepciones a todas las condiciones estipuladas en el Convenio núm. 138, a saber: el trabajo no debe perjudicar la salud o el desarrollo del niño, no debe ir en detrimento de su asistencia a la escuela, no debe realizarse durante las horas de clase y no debe durar más de las horas específicamente prescritas. Una disposición frecuente de la legislación nacional es que sólo se autoriza el trabajo en una empresa familiar o con una supervisión paterna. En 34 países se consienten todos los tipos de trabajo ligero, mientras que en 21 se rebaja la edad mínima en el caso de trabajos ligeros en la agricultura, la horticultura o las plantaciones: en la inmensa mayoría de ellos a 12 años, en tres a 13 y en siete a cualquier edad. Se permite el trabajo ligero de niños en actividades de carácter no industrial en 17 países.

En 43 países queda excluido de la legislación el servicio doméstico, mientras que en 15 se considera que es un «trabajo ligero»; en seis se impone un límite a las horas de trabajo, y en tres se estipula que el trabajo no debe ir en detrimento de la instrucción. En ocho países se somete ese trabajo a la obtención de un permiso previo de una autoridad competente.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

A juicio de muchos gobiernos, las dificultades relacionadas con el tipo de trabajo calificado de « ligero » a efectos de la reglamentación de la edad mínima, o con las condiciones en que se consiente ese trabajo, constituyen un grave obstáculo para la ratificación del Convenio núm. 138.

La educación obligatoria

Históricamente, la educación obligatoria ha sido uno de los instrumentos más eficaces para abolir en la práctica el trabajo infantil. Es evidente que los niños escolarizados tienen menos probabilidades de tener un empleo o trabajo de plena o casi plena dedicación. A la inversa, a los niños que no están obligados a ir a la escuela, o que carecen de posibilidades reales de tener acceso a la educación, no les queda más alternativa que trabajar o caer en la mendicidad, la delincuencia o en algo peor. Además de proteger a los niños contra todo trabajo o condición laboral inaceptables, la legislación sobre el trabajo infantil apunta a que no corran peligro su educación y su desarrollo. Por consiguiente, las leyes sobre la educación obligatoria y las que fijan la edad mínima para el trabajo son interdependientes: la aplicación efectiva de aquéllas contribuye a la de éstas, y recíprocamente. De ahí que se vincule explícitamente en el Convenio núm. 138 la edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo con la de la terminación de la escolaridad obligatoria.

Se tiene presente este vínculo en la legislación de casi todos los países industrializados, que fijan esencialmente las mismas edades a ambos efectos o que supeditan de cualquier otro modo a la terminación de la educación obligatoria el acceso al empleo. Con ello puede resultar más fácil que se cumplan efectivamente las leyes. En algunos países, por ejemplo, los empleadores han de solicitar un permiso de trabajo para los niños de cierta edad, y sólo pueden expedir tales permisos las autoridades de educación después de ponderar la asistencia escolar u otras normas pertinentes. En otros casos, la encargada de conceder el permiso puede ser la administración laboral, pero con la aprobación de los padres y de las autoridades escolares. Es indispensable establecer y asegurar una conexión entre las autoridades laborales y las de educación, para poder alcanzar el doble objetivo social de la educación universal y de la eliminación del trabajo infantil. Una dimensión importante de la educación obligatoria es que impone a los padres la obligación de enviar a sus hijos a la escuela.

Edad mínima básica

Por supuesto, las leyes sobre la educación obligatoria no sirven de nada si no hay centros docentes adecuados o si, por el costo u otras dificultades prácticas, no están al alcance de las familias pobres. Por lo mismo, en todo intento serio de solventar el problema del trabajo infantil en su totalidad procede asignar unos recursos que permitan la escolarización gratuita y obligatoria de todos los niños hasta la edad en que reúnan las debidas condiciones para empezar a trabajar.

En el cuadro 4 puede verse la legislación vigente en las distintas regiones, y se comparan la edad de la educación obligatoria y la edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo.

CUADRO 4. EDAD DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA Y EDAD MÍNIMA PARA LA ADMISIÓN AL EMPLEO O AL TRABAJO, EN LAS DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO

Africa

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
Angola	7-15	14	—	18
Argelia	6-15	16	No hay: se requiere una autorización ²	de 16 a 18 ¹
Benin	6-11	14	12	18
Botswana	—	15	14	de 15 a 18 ³
Burkina Faso	7-14	14	12	de 16 a 18 ⁴
Burundi	7-13	16	12	18
Cabo Verde	7-13	de 14 a 15 ⁵	12	de 16 a 18
Camerún	6-12	14	—	18
República Centrafricana	6-14	14	12	de 16 a 18
Chad	6-14	de 12 a 14 ⁶	12	de 16 a 18
Comoras	7-16	15	—	— ⁷
Congo	6-16	16	12	de 16 a 18
Côte d'Ivoire	7-13	14	12	18
Djibouti	6-12	14	—	de 16 a 18
Egipto	6-11	12	—	de 15 a 17
Guinea Ecuatorial	6-14	14	de 12 a 13	16
Eritrea	7-13	—	—	—
Etiopía	7-13	14	—	de 14 a 18
Gabón	6-16	16	—	18
Gambia	—	—	—	—

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
Ghana	6-14	15	No hay un límite	18
Guinea	7-13	16 ⁸	—	—
Guinea-Bissau	7-13	14 ⁹	—	18
Kenya	6-14	16 ¹⁰	—	16
Lesotho	6-13	15 ¹¹	13 (aprendices)	18 (16 para los aprendices varones)
Liberia	7-16	de 14 a 16	—	18 (según el sector) ¹²
Jamahiriya Árabe Libia	6-15	15	—	18
Madagascar	6-13	de 14 a 15	—	de 16 a 18 (según el sector) ¹³
Malawi	6-14	de 14 a 15	12	18 (según el sector) ¹⁴
Malí	8-15	14	12	de 16 a 18
Marruecos	7-13	12	—	16
Mauricio	5-12	15	—	18
Mauritania	—	de 14 a 15	—	18 (según el sector) ¹³
Mozambique	7-13	15	—	18
Namibia	6-16	14	—	de 15 a 16
Níger	7-15	14	12	de 16 a 18
Nigeria	6-12	de 12 a 15	No hay un límite	de 16 a 18 (según el sector) ¹⁵
Rwanda	7-13	14	—	—
Santo Tomé y Príncipe	7-14	de 14 a 15	12	de 16 a 18
Senegal	7-13	de 14 a 15	12	de 16 a 18 (según el sector) ¹³
Seychelles	6-15	15	12	18
Sierra Leona	—	de 12 a 16	No hay un límite ¹⁷	de 16 a 18 (según el sector) ¹⁶
Somalia	6-14	15	12	de 16 a 18
Sudáfrica	7-16	15	—	16
Sudán	7-12	12	—	18
Swazilandia	6-13	de 13 a 15	—	18 (según el sector) ¹⁸

Edad mínima básica

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
República Unida de Tanzania	7-13	de 12 a 15	12	18 (según el sector) ¹⁹
Togo	6-12	14	—	18
Túnez	6-16	de 13 a 15	de 13 a 14	18 (según el sector) ²⁰
Uganda	—	— ²¹	12	de 16 a 18
Zaire	6-12	16	14	18
Zambia	7-14	14 ¹⁰	—	18
Zimbabwe	7-15	—	—	17 ¹

¹ 16 años para todo trabajo peligroso, insano o perjudicial para la moral; 18 años para el trabajo en el sector marítimo. ² Determinada por la autoridad competente. ³ 15 años para todo trabajo que obligue a levantar, acarrear o mover cargas pesadas; 18 años para el trabajo subterráneo y peligroso o nocivo. ⁴ Edad mínima general para el trabajo peligroso: 16 años; 18 para los trabajos que exigen una fuerza excesiva y son perjudiciales para la moral. ⁵ La edad mínima es de 14 años para un contrato de trabajador de plantilla y de 15 para el trabajo en la industria. ⁶ La edad mínima general es de 14 años; 12 años para ciertos trabajos agrícolas. ⁷ Los límites de edad y la índole de los trabajos prohibidos en el caso de los adolescentes se determinan en una decisión ministerial. ⁸ Se aplica solamente al trabajo industrial y contractual. ⁹ O una vez terminada la escolarización obligatoria. ¹⁰ La edad mínima básica se aplica exclusivamente a la industria. ¹¹ La edad mínima básica se aplica solamente en el comercio y la industria. ¹² La edad mínima general es de 14 años; 15 para el trabajo en buques de pesca y buques escuela; 16 para el trabajo en la industria, la agricultura y a bordo de buques. ¹³ La edad mínima general es de 14 años; 15 años para el trabajo en el mar. ¹⁴ La edad mínima es de 14 años para el trabajo en la industria; 15 años para el trabajo en el mar. ¹⁵ La edad mínima general es de 12 años; 15 años para el trabajo en la industria y en el sector marítimo (salvo en empresas familiares). ¹⁶ La edad mínima general es de 12 años; 15 años para el trabajo en la industria y en el mar; 16 años para el trabajo en las minas. ¹⁷ Se autoriza únicamente si el trabajo no es nocivo para el niño. La autoridad competente ha de aprobar el empleo de niños en trabajos ligeros. ¹⁸ La edad mínima es de 13 años en los establecimientos comerciales, y de 15 en los industriales. ¹⁹ La edad mínima general es de 12 años; 15 años para el trabajo en la industria. ²⁰ 13 años para el trabajo en la agricultura; 15 años en la industria, la pesca y el trabajo en el mar. ²¹ Salvo en la medida en que lo autorice un decreto, no se podrá dar trabajo a una persona que tenga una edad aparente inferior a los 18 años.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Americas

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
Antigua y Barbuda	5-16	16 ¹	14	—
Argentina	6-14	14	—	18
Bahamas	5-14	14 ²	—	de 16 a 18
Barbados	5-16	de 15 a 16 ³	—	18
Belice	5-14	de 12 a 15	No hay un límite	de 16 a 18 (según el sector) ⁴
Bolivia	6-13	14	—	18
Brasil	7-14	14 ⁵	—	de 18 a 21 ⁶
Canadá				
Federal	6-16	— ⁷	—	17 ⁸
Provincias		Varias ⁹	—	de 16 a 18
Chile	6-13	15	14	de 18 a 21 ¹⁰
Colombia	6-12	14	12	18
Costa Rica	6-15	de 12 a 15 ¹¹	12	18
Cuba	6-11	de 15 a 17	—	de 17 a 18
Dominica	5-15	15 ¹²	—	18
República Dominicana	7-14	14	—	18
Ecuador	6-14	14	—	18
El Salvador	7-15	14	—	18
Estados Unidos	7-16	16	—	de 16 a 18
Federal				
Granada	5-16	—	—	—
Guatemala	7-14	14	—	16
Guyana	6-14	14	—	de 16 a 18
Haití	6-12	de 12 a 15	—	18
Honduras	7-13	14	—	16
Jamaica	6-12	de 12 a 15	No hay un límite	de 16 a 17 ¹³ (según el sector) ¹³
México	6-14	14	—	de 16 a 18
Nicaragua	7-12	14 ²	—	18
Panamá	6-15	de 14 a 16 ¹⁴	12	18
Paraguay	7-12	15	12	18
Perú	6-16	de 12 a 16	—	18 (según el sector)
San Cristóbal y Nieves	5-17	—	—	—
San Vicente y Granadinas	—	—	—	—

Edad mínima básica

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
Santa Lucía	5-15	de 12 a 14	No hay un límite	de 14 a 16 (según el sector) ¹⁵
Suriname	6-16	14	—	18
Trinidad y Tabago	6-12	de 12 a 16	—	de 14 a 18 (según el sector) ¹⁶
Uruguay	6-14	15	12	de 18 a 21
Venezuela	5-15	14	—	18

¹ La edad mínima se aplica únicamente a la agricultura, a las empresas industriales y al trabajo a bordo de buques. ² La edad mínima se aplica únicamente a las empresas industriales. ³ La edad mínima se aplica únicamente al trabajo a bordo y en empresas industriales, incluido el trabajo en minas y canteras, obras de construcción y el transporte. Edad mínima de 15 años solamente si se ha terminado la escolaridad obligatoria. ⁴ La edad mínima es de 12 años; 14 años para el trabajo en la industria, las minas y canteras, las obras de construcción, el transporte, etc.; 15 años para el trabajo en el mar. ⁵ Salvo los aprendices de más de 12 años de edad. ⁶ La edad mínima es de 21 años para el trabajo de estiba y subterráneo. ⁷ El Código del Trabajo canadiense no fija una edad mínima absoluta para el empleo. Estipula que un empleador puede dar trabajo a una persona de menos de 17 años en: a) las ocupaciones que se especifican en disposiciones legales, b) en las condiciones y con un salario que no sean inferiores al mínimo prescrito, y c) a condición de que la legislación provincial no exija de las personas de menos de 17 años la asistencia escolar (la edad más baja para poder irse de la escuela en las provincias es de 15 años). (Los sectores y empresas sometidos a la legislación federal son las comunicaciones, el transporte nacional e internacional, la radiodifusión, la banca, la extracción de uranio y la energía nuclear, y también ciertos sectores que el Parlamento haya declarado de interés para la nación. La legislación federal se aplica al 10 por ciento de la población activa.) ⁸ Las personas de menos de 17 años no pueden trabajar en determinados tipos de empleo o de noche. ⁹ Según la provincia, o el territorio, y el sector. En ciertas provincias y territorios, está prohibido dar trabajo a los menores de edad en varios sectores únicamente durante las horas escolares. ¹⁰ La edad mínima es de 21 años para el trabajo en discotecas, etc., la presentación de espectáculos en escena y el ofrecimiento de bebidas alcohólicas. ¹¹ La edad mínima es de 12 años únicamente si se ha terminado la escolaridad obligatoria o el trabajo no impide terminarla, y no más de cinco horas al día. La edad mínima es de 15 a 18 años para el trabajo que no rebase siete horas al día. ¹² La edad mínima se aplica únicamente a las empresas industriales, incluidas las mineras, manufactureras, de construcción naval, de servicios eléctricos, de construcción y de transporte. ¹³ La edad mínima es de 12 años; 15 años para el trabajo en la industria, las minas y canteras, las obra de construcción, el transporte y el trabajo en el mar. ¹⁴ La edad mínima general es de 14 años; 15 años si el niño no ha terminado su escolaridad; 16 años para el trabajo a bordo de buques. ¹⁵ La edad mínima general es de 12 años; 14 años para el trabajo en la industria y a bordo de buques. No se puede trabajar durante las horas escolares, si el niño no ha terminado todavía su escolaridad. ¹⁶ La edad mínima general es de 12 años; 14 años para el trabajo en la industria; 16 años para el trabajo a bordo de buques.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Asia

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
Afganistán	7-13	15	—	18
Arabia Saudita	—	13	—	18
Armenia	—	—	—	—
Australia	6-16	Varía según la provincia y el sector ¹	—	de 16 a 18
Azerbaiyán	6-17	—	—	—
Bahrein	6-17	14	—	16
Bangladesh	6-10	de 12 a 15	—	de 16 a 18 ³ (según el sector) ²
Camboya	6-12	16	—	18
República de Corea	6-15	13	13, con un permiso	18
China	7-16	16	—	18
Emiratos Arabes Unidos	6-12	15 ¹³	—	18
Fiji	—	de 12 a 15	No hay un límite	de 16 a 18 (según el sector) ⁴
Filipinas	7-13	15	No hay un límite	18
India	6-14	14 ⁵	—	18
Indonesia	7-13	14 ⁶	—	18
República Islámica del Irán	6-10	15	—	18
Iraq	6-12	15	—	18
Islas Salomón	—	de 12 a 15	No hay un límite	de 16 a 18 (según el sector) ¹⁰
Japón	6-15	15	12	18
Jordania	6-15	13 ⁷	—	15
Kazajstán	6-18	—	—	—
Kuwait	6-14	14	—	18
República Democrática Popular Lao	6-15	15	—	18
Líbano	—	13	8	de 13 a 16
Malasia	6-16	14	No hay un límite	16

Edad mínima básica

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
Mongolia	8-16	16	15	18
Myanmar	5-10	—	—	—
Nepal	6-11	14	—	16
Nueva Zelanda	6-16	15 ⁸	—	de 15 a 21
Omán	—	—	—	—
Pakistán	—	de 14 a 15	—	de 15 a 21 (según el sector) ⁹
Papua Nueva Guinea	—	de 14 a 16	—	16
Qatar	—	12	—	—
Singapur	—	de 12 a 14	12	de 16 a 18 (según el sector)
República Árabe Siria	6-11	de 12 a 13	—	15 (según el sector) ¹²
Sri Lanka	5-15	de 14 a 15	No hay un límite	de 16 a 18 (según el sector) ¹¹
Tailandia	6-11	13	de 13 a 15	de 15 a 18
Tayikistán	7-17	—	—	—
Uzbekistán	—	—	—	—
Viet Nam	6-11	15	—	18
Yemen	7-14	15	—	—

¹ Las normas rigen únicamente el trabajo en el mar (16 años). Ciertos estados y territorios imponen una edad mínima en ciertos sectores; en otros, se prohíbe meramente el empleo de menores de edad durante las horas escolares. ² La edad mínima es de 12 años para el trabajo en establecimientos de venta al detalle y en las plantaciones de té; 14 años para el trabajo en fábrica; 15 años para el trabajo en el mar. ³ 16 años para el trabajo en fábrica con máquinas en movimiento; 17 años en las minas; 18 para el trabajo en el mar (estibadores y fogoneros). ⁴ La edad mínima general es de 12 años; 15 para el trabajo en la industria. ⁵ La edad mínima se aplica únicamente a las ocupaciones designadas explícitamente. ⁶ Los niños de menos de 14 años pueden trabajar con el permiso de los padres o tutores hasta cuatro horas al día. ⁷ La legislación sobre las fábricas se aplica únicamente a las que tienen por lo menos diez trabajadores. La autoridad competente puede autorizar la exclusión de una región o establecimiento del ámbito de aplicación de la legislación sobre el comercio. ⁸ La edad mínima se aplica únicamente al trabajo en las fábricas, en el mar, en la pesca y en los ferrocarriles. ⁹ La edad mínima es de 14 años para el trabajo en fábricas, establecimientos de venta al detalle y el comercio en general, y el trabajo en el mar; 15 años para el trabajo en las minas y los ferrocarriles. ¹⁰ La edad mínima es de 12 años; 15 años para el trabajo en la industria y en el mar. ¹¹ La edad mínima general es de 14 años; 15 años para el trabajo en el mar. ¹² La edad mínima es de 12 años; 13 años para el trabajo en la industria. Se aplica únicamente a las empresas de más de diez trabajadores. ¹³ La edad mínima se aplica únicamente a las empresas de más de cinco trabajadores.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Europa

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
Albania	6-14	16	12	de 16 a 18
Alemania	6-18	15 ³	13	18
Austria	6-15	15	12	de 16 a 18
Belarús	6-17	16	12	18
Bélgica	6-18	14 ¹	de 13 a 14 ²	de 16 a 21
Bosnia y Herzegovina	—	—	—	—
Bulgaria	7-16	16	15	18
Croacia	7-15	15	—	En general no
República Checa	6-15	15	—	18
Chipre	6-15	15	No hay u límiten	de 16 a 18
Dinamarca	7-15	15	13	de 15 a 18
Eslovaquia	6-15	15	—	18
Eslovenia	7-15	15	—	18
España	6-15	16	—	18
Estonia	7-17	—	—	—
Finlandia	7-15	15 ¹	14	de 16 a 18
Francia	6-16	16 ¹	de 12 a 14	de 16 a 18
Georgia	—	—	—	—
Grecia	6-15	15	—	de 16 a 18
Hungría	6-16	15 ¹	14	de 16 a 18
Irlanda	6-15	15 ¹	14	18
Islandia	7-15	15 ⁴	14	de 18 a 19
Israel	5-16	15	—	de 16 a 18
Italia	6-13	de 14 a 15	14	de 15 a 18 (según el sector)
Kirguistán	—	—	—	—
Letonia	7-15	15	13	18
Lituania	7-16	—	—	—
Luxemburgo	6-15	15 ¹	—	18
Ex República Yugoslava de Macedonia	—	—	—	—
Malta	5-16	de 15 a 16	—	18 (según el sector) ⁴
República de Moldova	6-17	—	—	—
Noruega	7-15	de 15 a 16	13	18 (según el sector) ⁷

Edad mínima básica

País	Límites de edad para la educación obligatoria	Edad mínima para el trabajo		
		Edad mínima básica	Trabajo ligero	Trabajo peligroso
Países Bajos	5-16	15	de 13 a 15	18
Polonia	7-14	15	15	18
Portugal	6-15	16	14	18
Reino Unido (según el sector) ⁸	5-16	de 13 a 16	—	de 16 a 18
Rumania	6-14	de 14 a 16	—	de 16 a 18
Federación de Rusia	7-17	15	14	18
San Marino	6-13	16	14	—
Suecia	7-15	16	13	18
Suiza	7-15	15	13	de 16 a 18
Turkmenistán	7-15	—	—	—
Turquía	6-14	15	13	18
Ucrania	7-15	de 15 a 16	—	de 17 a 18
Yugoslavia	7-15	15	—	18

¹ A condición de que se haya terminado la escolaridad obligatoria. ² Lo determinan las autoridades competentes a condición de que no corran peligro el bienestar, la salud y la seguridad. ³ El niño tiene que haber terminado su escolarización obligatoria. La edad mínima no se aplica únicamente a las relaciones de empleo, sino también a todos los tipos de trabajo, incluido el de los trabajadores por cuenta propia. ⁴ La edad mínima se aplica únicamente al trabajo en fábricas y en el transporte. El niño tiene que haber terminado su escolaridad obligatoria. ⁵ La edad mínima general es de 15 años; 14 años para el trabajo en la agricultura o para ayudar a la familia. ⁶ La edad mínima general es de 16 años; 15 años para el trabajo a bordo de buques. ⁷ La edad mínima general es de 15 años y la de la terminación de la escolaridad obligatoria; 16 años para el trabajo en la marina mercante. ⁸ La edad mínima general es de 13 años; 16 años para el trabajo en la industria. Los niños de menos de 16 años no pueden trabajar durante las horas de trabajo o más de dos horas al día.

Fuente: UNESCO: *Anuario estadístico*, 1995; y OIT: *Conditions of Work Digest*, op. cit.

La legislación nacional y el trabajo peligroso

4

Prohibición del empleo de mano de obra infantil en actividades peligrosas

El Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973 (núm. 138), fija en 18 años la edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que, por su naturaleza o las condiciones en que se realice, pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores. Tal es precisamente el sentido de «trabajo peligroso» en el presente informe, y a él apunta principalmente la acción aunada y urgente que propone hoy la OIT.

Para apuntalar la acción contra el trabajo infantil es indispensable contar con una legislación eficaz. En los casos de violación particularmente notoria, como lo es el trabajo infantil en condiciones y tareas peligrosas, los remedios y las sanciones jurídicas pueden ser la única manera eficaz de hacer que cese de inmediato esa práctica y de indemnizar a las víctimas. Por consiguiente, un primer elemento esencial de la acción legislativa nacional contra la participación de la mano de obra infantil en trabajos peligrosos es que se fije de modo inequívoco la edad mínima de admisión al trabajo peligroso, la cual, conforme al Convenio de la OIT sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), no debería ser de menos de 18 años.

Otro aspecto importante de la legislación es la caracterización del trabajo considerado peligroso. Como quedó dicho en el capítulo 1, los peligros laborales poseen diversas dimensiones. Pueden ser patentes e inmediatos, como en el caso de los riesgos físicos (por ejemplo, los riesgos que conlleva el trabajo de construcción o en fábricas de vidrio y cristal). Pueden ser imperceptibles y sólo ponerse de manifiesto al cabo de un lapso prolongado de exposición a ellos, como en el caso del trabajo con productos químicos o con agentes radiactivos. O pueden ser de

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

índole psicológica y estar relacionados con diversas formas de malos tratos y vilipendio. Asimismo, los peligros pueden tener graves consecuencias físicas y anímicas, como en el caso de los niños que trabajan en bares y otros sitios análogos en que además se dedican a la prostitución. En síntesis, los peligros son heterogéneos y múltiples, y a menudo proceden de fuentes muy diversas.

Así como los peligros a que se exponen los niños varían según el sector, la industria y la ocupación de que se trate, también varía el punto en que habrá de centrarse la acción en cada país. En un país productor de minerales (Colombia), tal vez la prioridad sea el trabajo infantil en las minas; en una economía isleña (Filipinas), quizá sea la pesca en alta mar; en un país muy pobre (Bangladesh, Sri Lanka, Togo), acaso sea el servicio doméstico; en otros países (Tailandia, México, Kenya), posiblemente sea la industria del recreo. Por consiguiente, una de las primeras medidas debe consistir en identificar las ocupaciones que son manifiestamente peligrosas y en las cuales, en consecuencia, ha de estar prohibido el empleo de niños. Con esta finalidad, debe haber un mecanismo de consultas con el gobierno, los empleadores, los trabajadores, los grupos comunitarios, los grupos profesionales pertinentes, las organizaciones no gubernamentales y los grupos religiosos. Además, es preciso que la lista de ocupaciones e industrias peligrosas sea fiscalizada y actualizada a la luz de las nuevas técnicas y procedimientos, del adelanto industrial y de la identificación de peligros relacionados con el trabajo.

El examen que sigue sobre las decisiones que están tomando los legisladores respecto de lo que constituye el trabajo peligroso para los niños se basa en la legislación de 155 Estados Miembros de la OIT.

El reconocimiento universal de la necesidad ineludible de proteger a los niños contra el trabajo peligroso se pone de manifiesto en el hecho de que, en la inmensa mayoría de los países examinados, se han promulgado leyes que imponen restricciones muy rigurosas al trabajo de niños en actividades peligrosas.

En la mayoría de los países (76) se considera que 18 años es la edad mínima apropiada para ciertas actividades peligrosas; en bastantes, esa edad es de 16 ó 17. Algunos imponen un tope más alto, hasta de 21 años, mientras que en otros los niños de 14 ó 15 pueden dedicarse a determinadas ocupaciones peligrosas. En cinco países no hay, al parecer, normas sobre el particular.

En el Convenio núm. 138 no se especifican los tipos de trabajo que se consideran peligrosos, porque una enumeración semejante en un instrumento internacional con fuerza de ley podría no ser exhaustiva y

Legislación nacional y trabajo peligroso

quedar rápidamente anticuada, pero sí se exige en el Convenio que, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la legislación nacional o la autoridad competente determinen los tipos de empleo o de trabajo.

En la legislación y la práctica nacionales varían mucho las restricciones impuestas al trabajo peligroso de los jóvenes. En algunos casos, se alude meramente a trabajos «peligrosos, sucios, insanos o inmorales» en general, o se trata este asunto en reglamentos específicos; en otros, se indican por lo menudo las actividades peligrosas. Como puede verse en el recuadro siguiente, el trabajo subterráneo, el marítimo (especialmente, el de estibadores y fogoneros), con máquinas en movimiento, con explosivos o sustancias nocivas y en la metalurgia del plomo y del zinc son los más habitualmente prohibidos o sólo pueden efectuarse a una edad mínima más alta.

En algunos países se define el trabajo arriesgado o peligroso en la legislación principal. En México, por ejemplo, se trata del trabajo que, debido a su índole o a las características físicas, químicas o biológicas del lugar donde se lleva a cabo, o a la composición de los materiales utilizados, puede afectar a la vida, el desarrollo y la salud física y mental de menores de edad. En Eslovenia está prohibido todo trabajo que pueda tener una influencia en la salud o el desarrollo de los niños o ponerlos gravemente en peligro, y en Suecia el que implica un riesgo de accidentes, una fatiga excesiva o cualesquiera otros efectos perniciosos para su salud o su desarrollo. En Santa Lucía se tiene en cuenta el concepto de instrucción, y se prohíben todas las ocupaciones que pueden ser perjudiciales para la salud, la vida, la integridad corporal, la salud o el nivel de instrucción.

En ciertos países se definen por separado el trabajo peligroso y el malo para la salud. Por ejemplo, según el Código del Trabajo de El Salvador el «trabajo malsano» es el que por su misma naturaleza puede dañar la salud del trabajador o provocar lesiones, a causa del tipo de sustancia utilizada o producida, como los materiales tóxicos, los gases, vapores o efluvios nocivos y el polvo peligroso o nocivo, y cualquier otro tipo de trabajo especificado en las disposiciones legislativas aplicables, en convenios colectivos, en contratos individuales o en reglas de trabajo, mientras que el «trabajo peligroso» es el que puede causar la muerte o una lesión física inmediata, por su misma naturaleza, por las sustancias utilizadas o los residuos producidos, o debido a la necesidad de manipular o almacenar sustancias corrosivas, inflamables o explosivas. En el Código del Trabajo de Honduras hay una disposición similar.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Sectores de actividad, ocupaciones, actividades y agentes peligrosos más frecuentemente citados en las leyes nacionales relativas al trabajo infantil

Sectores y ocupaciones prohibidos	Núm. de países
Minería, canteras y trabajo subterráneo	101
Trabajo marítimo (estibadores y fogoneros)	57
Máquinas en movimiento (manejo, limpieza, reparación, etc.)	57
Cargas pesadas	40
Obras de construcción y/o demolición	37
Sierras circulares y otros instrumentos peligrosos	35
Metalurgia del plomo y del zinc	34
Transporte y conducción de vehículos	33
Espectáculos	32
Producción y/o venta de alcohol	29
Grúas y aparatos elevadores	23
Fabricación de vidrio y cristal	22
Soldadura y fundición de metales	20
Agricultura (únicamente ciertas faenas agrícolas)	14
Trabajo de matadero y extracción de sebo y grasa	14
Trabajo submarino	13
Comercio ambulante	12
Producción de materiales pornográficos	10
Curtidurías	12
Industria textil (ciertas tareas)	5
Artesanía del metal y de la madera (carpintería de estructura, fabricación de pizarrines, pulido de piedras preciosas, etc.)	7
Silvicultura	6
Fabricación de ladrillos	5
Agentes prohibidos	
Explosivos (fabricación y manipulación)	50
Vapores, polvo, gases y otras sustancias tóxicas	35
Sustancias radiactivas y radiaciones ionizantes	29
Productos químicos (disposiciones generales en materia de exposición y contacto)	26
Agentes patógenos (exposición y contacto en actividades de hospital, limpieza urbana, alcantarillado, manipulación de cadáveres)	18
Electricidad	15
Pinturas, disolventes, lacas, barnices, colas o esmaltes	9
Amianto (asbesto)	8
Benceno	5

Lo más corriente es, sin embargo, que se califique en general de trabajo peligroso todo aquel que constituye un peligro para «la salud, la seguridad o la moralidad de los niños», como se dice en el Convenio núm. 138. En algunos países se distingue entre el trabajo que es *particularmente* peligroso y el *probablemente* peligroso para la salud.

Legislación nacional y trabajo peligroso

CUADRO 5. PROHIBICIÓN GENERAL DE TRABAJOS PELIGROSOS PARA LOS NIÑOS

Prohibiciones generales	Edad mínima	País
Peligroso para la seguridad	18	Argentina, Barbados, Belarús, Botswana, Brasil, Bulgaria, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malí, Mozambique, Noruega, Panamá, Rumania, Sudán, Swazilandia, Tayikistán, República Unida de Tanzania, Togo, Ucrania, Uganda, Viet Nam
	17	Canadá (federal)
	16-18	Madagascar
	16	Líbano, Marruecos
Probablemente peligroso para la seguridad	18	Noruega
	17	Canadá (federal)
Peligroso para la salud	21	Uruguay
	18	Afganistán, Albania, Argentina, Barbados, Belarús, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Bulgaria, República de Corea, Costa Rica, Croacia, Cuba, República Checa, Chile, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Etiopía, Grecia, Haití, República Islámica del Irán, Iraq, República Democrática Popular Lao, Letonia, Lesotho, Luxemburgo, Mozambique, Nigeria, Rumania, Sudán, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Ucrania, Uganda
	16-18	Guinea Ecuatorial
	16	Argelia, Francia, Papua Nueva Guinea, Singapur
Particularmente peligroso (para la vida)	18	Gabón, Venezuela
	16	Francia
Peligroso para la moral	18	Barbados, Bélgica, Bolivia, Botswana, Burundi, República de Corea, Costa Rica, Chad, Chile, El Salvador, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Islámica del Irán, Iraq, Lesotho, Letonia, Luxemburgo, Malí, Mauritania, Panamá, Swazilandia
	16-18	Madagascar
	16	Argelia, Francia, Marruecos, Santo Tomé y Príncipe, Senegal
Probablemente peligroso para la moral	18	Congo, Guinea, Malí, Nigeria, Sudán
Gravemente peligroso para la moral	18	Ecuador

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Prohibiciones generales	Edad mínima	País
Peligroso para el desarrollo (físico, intelectual o moral) del niño	18	Angola ¹ , Brasil, República Checa, Dinamarca, Ecuador, Grecia, Luxemburgo, Noruega, Polonia ¹ , Venezuela
Físicamente muy duro	18	Afganistán, Argentina, Belarús, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Eslovenia, Mongolia, Mozambique, Rumania, Sudán, Ucrania, Viet Nam
Demasiado duro	18	Albania, Alemania, Camerún, Croacia, Chile, China, Grecia, Guinea-Bissau, Haití, República Islámica del Irán, Iraq, República Democrática Popular Lao, Luxemburgo, Malí, Mauritania, Panamá, Polonia ¹ , Venezuela
Particularmente peligroso o dañino para la salud o el bienestar	16-18	Madagascar
	18	Estados Unidos

¹ Salvo en el aprendizaje.

Fuente: OIT: *Conditions of work digest labour: Labour and practice*, vol. 10, núm. 2 (Ginebra, 1991), págs. 48-54.

En los Estados Unidos, por ejemplo, según la definición de «trabajo infantil injustificadamente duro» lo es toda ocupación que, a juicio del Ministerio de Trabajo, resulte particularmente peligrosa para el empleo de adolescentes de 16 a 18 años o perjudicial para su salud o su bienestar.

Se menciona también con frecuencia (33 países) el trabajo que es físicamente muy duro para los menores de edad o desproporcionado para su fuerza física.

El concepto de trabajo peligroso puede abarcar ciertas situaciones en las que la inexperiencia o un juicio todavía inmaduro pueden engendrar riesgos para la salud de otras personas. En Finlandia, por ejemplo, está prohibido, en el caso de quienes tienen menos de 18 años, todo trabajo que imponga una presión o una responsabilidad desmesurada a un menor de edad o que le haga responsable de la seguridad de otra persona. Existe ese mismo límite de edad en Alemania para los tipos de trabajo que entrañan un riesgo de accidente, debido a la falta de experiencia o de interés por la seguridad de un menor de edad.

En el cuadro 5 puede verse una lista de las prohibiciones generales.

Legislación nacional y trabajo peligroso

CUADRO 6. PROHIBICIONES GENERALES RELACIONADAS CON EL LUGAR DE TRABAJO

Prohibiciones generales	Edad mínima	País
Fatiga calórica (calor y/o frío)	20 18 16 15	Uruguay Alemania ¹ , Austria, Bolivia, Colombia ¹ , China, Dinamarca ¹ , Japón, Luxemburgo, Polonia ¹ , Suiza, Tailandia Bahrein Egipto
Vibraciones y ruidos	18	Alemania ¹ , Austria ¹ , Bolivia, Colombia ¹ , China, Dinamarca ¹ , Japón, Polonia ¹ , Tailandia
Ventilación (inadecuada)	18	Colombia ¹ , Dinamarca ¹
Luz (nula o anormal)	18	Polonia ¹ , Tailandia
Presión del aire (excesiva o insuficiente)	18	Belarús, China, Dinamarca, Polonia, Portugal
Riesgos ergonómicos	18 16	China, Polonia ¹ Francia
Riesgo de accidentes	18	Eslovaquia, Países Bajos

¹ Salvo en el aprendizaje.

Fuente: OIT: *Conditions of work digest labour: Labour and practice*, vol. 10, núm. 2 (Ginebra, 1991), págs. 48-54.

Otra posibilidad consiste en definir los peligros existentes en el lugar de trabajo a los que no se debe exponer a un niño (véase el cuadro 6). Se trata de disposiciones relativas a la luz, el sonido, las vibraciones y la humedad, así como a la presión del aire. En algunos países se precisan los factores ergonómicos que son especialmente peligrosos para los niños. En China, por ejemplo, está prohibido que una persona de menos de 18 años haga un trabajo que obligue a mantener una posición del cuerpo (cabeza gacha, posición encorvada, en cuclillas) mucho tiempo o a repetir la misma operación más de 50 veces.

Muy pocos países, sin embargo, se contentan con unas prohibiciones generales, y en la inmensa mayoría de ellos hay unas listas más o menos detalladas de agentes o productos con los que no deben estar en contacto los niños (véase el cuadro 7). En la India, se da una lista de ocupaciones y dispositivos peligrosos en un repertorio, que puede modificar el Gobierno con el debido aviso previo; se estipula asimismo en la legislación que una comisión asesora técnica sobre el trabajo infantil

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

CUADRO 7. PROHIBICIÓN DE DETERMINADOS AGENTES O PRODUCTOS

Agente o producto	Edad mínima	País
Agentes patógenos (en hospitales, limpieza urbana, alcantarillado, manipulación de cadáveres, etc.)	18	Austria, Bangladesh, Colombia, España ¹ , Etiopía, Finlandia, República Democrática Popular Lao, Luxemburgo, Madagascar, Países Bajos, Panamá, Polonia ^{2,4} , Portugal, Suiza, Tailandia, Turquía,
	17	Uruguay
		Israel ⁵
Aire y gas comprimido	18	Camerún, Dinamarca ¹ , Suecia
	16	Bahrein
	15	Egipto
Amianto (asbesto)	18	Chipre, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Singapur
	16	Australia (Victoria), Bahrein
	14	India
Benceno	21	Uruguay
	18	Iraq, Países Bajos, Portugal
	14	India
Brea, asfalto, alquitrán	18	Angola ² , Luxemburgo
	17	Egipto
	15	República Árabe Siria
Cadmio	18	Portugal
	14	India
Caucho	18	Angola ²
	17	Egipto
	16	Chipre, México
Cemento	18	Angola ² , Camerún, Colombia ²
	14	India
	15	Egipto
	12	Bangladesh
Cromo	18	Portugal, Reino Unido
	14	India
Descolorantes y cloro	18	Camerún, Portugal
Electricidad	18	Angola ² , Camerún, Colombia ² , Dinamarca ¹ , Francia, Panamá, Polonia ² , Portugal, Suecia, Uruguay, Zaire
	16	Bahrein, México
	15	Dominica, Jamaica
	14	Belice
Explosivos	18	Angola ² , Austria, Bélgica, Bolivia, Burundi, Camerún, Chad, China, Chipre, Colombia ² , Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dinamarca ² , Djibouti, Ecuador, El Salvador, España ¹ , Estados Unidos,

Legislación nacional y trabajo peligroso

Agente o producto	Edad mínima	País
		Filipinas, Finlandia, Francia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Japón, República Democrática Popular Lao, Luxemburgo, Madagascar, Malí, Países Bajos, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido, Senegal, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Zaire
	17	Canadá (federal), Egipto
	16	Bahrein, República Dominicana, Honduras, Marruecos, México
	14	India, Pakistán
Manganeso	18	Portugal
	14	India
Mármol, piedra y yeso	18	Angola ² , Camerún, España ¹
	16	Bahrein
Mercurio	18	Portugal, Sudán
	17	Egipto
	15	República Arabe Siria
	14	India
Metalurgia del plomo y del zinc, cerusa, pinturas con plomo	21	Uruguay
	18	Alemania, Australia (Queensland, Victoria), Austria, Barbados, Bélgica, Bolivia, Camerún, Colombia ² , Chipre, Dinamarca ² , Djibouti, Ecuador, Francia, Gabón, Irlanda, Madagascar, Malta, Noruega, Portugal, Reino Unido ⁷ , Sudán, Suecia, República Arabe Siria, Togo, Zaire
	17	Egipto
	16	Bahrein, Chipre, Grecia, Honduras, México, Reino Unido
	15	República Arabe Siria
	14	India
Pinturas, disolventes, lacas, barnices, colas, esmaltes	18	Angola ² , Bolivia, Camerún, Colombia ² , Ecuador
	16	Chipre, México
	14	India, Pakistán
Potasio y sodio	18	Chipre
Producción y/o venta de alcohol	21	Chile
	18	Argentina, Australia (Victoria), Bolivia, Brasil, Burundi, Camerún, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, España ¹ , Guinea Ecuatorial, Haití, Italia, Luxemburgo, México, Panamá, Perú, Portugal, Swazilandia, Venezuela, Zaire
	17	Egipto
	16	Guatemala, Honduras, México
	15	Jamaica, Tailandia

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Agente o producto	Edad mínima	País
Productos químicos (disposiciones generales)	18	Alemania, Angola ² , Austria, Bolivia ⁶ , Camerún, Chad, China, Chipre, Colombia ² , Congo, Dinamarca ² , España ¹ , Filipinas, Francia, Guinea, República Democrática Popular Lao, Polonia ² , Portugal, Reino Unido, Sudán, Tailandia, Togo
	16	Bahrein, Honduras, México
	15	Egipto
Rayos infrarrojos y ultravioletas, láser, frecuencias de radio	18	Austria, Colombia ² , Polonia
Sustancias radioactivas o radiaciones ionizantes	18	Alemania, Argentina, Austria ² , Bélgica, China, Colombia ² , Dinamarca ² , Eslovenia, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, India, República Democrática Popular Lao, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Panamá, Polonia ² , Portugal, Reino Unido, Sudán, Tailandia
	17	Canadá (federal)
	16	Bahrein, Guyana, Honduras, Reino Unido, Suiza
Tabaco (fabricación de cigarrillos, bidis, etc.)	16	Camerún
	15	República Árabe Siria
	14	India, Pakistán
Vapores, polvo, gases y otras sustancias tóxicas	18	Alemania ² , Angola ² , Austria ² , Bolivia, Chad, China, Colombia ² , Congo, Dinamarca ² , Ecuador, El Salvador, España ¹ , Francia, Japón, República Democrática Popular Lao, Luxemburgo, Madagascar, Nicaragua, Países Bajos, Perú, Polonia ² , Portugal, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo
	17	Cuba
	16	Bahrein ³ , Honduras, Marruecos, México, Reino Unido
	14	India

¹ Edad mínima: 18 años los varones, 21 las hembras. ² Salvo en el aprendizaje. ³ Trabajo relacionado con materiales o componentes que figuran en la lista de enfermedades profesionales adjunta a la ley sobre el seguro social. ⁴ Riesgo de enfermedades contagiosas, en general. ⁵ Se aplica únicamente a las tareas que entrañan un contacto con tuberculosos, leprosos o enfermos mentales. ⁶ Posibilidad de hacer excepciones, en ciertas condiciones, para adolescentes de 15 años. ⁷ Determinadas tareas.

Fuente: OIT: *Conditions of work digest labour: Labour and practice*, vol. 10, núm. 2 (Ginebra, 1991), págs. 48-54.

Legislación nacional y trabajo peligroso

CUADRO 8. SECTORES DE ACTIVIDAD, OCUPACIONES O ACTIVIDADES PELIGROSOS PROHIBIDOS

Sector, ocupación o actividad	Edad mínima	País
Aeropuertos (pistas de 18 despegue)		Portugal
Agricultura	21	Uruguay
	18	Colombia ^{1, 3} , Costa Rica ³ , España ^{3, 4} , Francia ³
	17	Australia (Queensland) ⁵ , Ucrania
	16 o 18	Francia ^{3, 6}
	16	Dinamarca ³ , Estados Unidos ^{3, 5} , Reino Unido ³
	15	República Árabe Siria ⁵
	14	India ³ , Pakistán ³
Animales salvajes o peligrosos (trabajo con)	18	Dinamarca ¹ , Países Bajos
Azucareras	16	Jamaica
Cargas pesadas «8»	14-18	Afganistán, Australia (Victoria), Bahrein, Belarús, Bélgica, Belice, Bolivia, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, China, Chipre, Colombia ¹ , Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Dinamarca ¹ , Djibouti, Ecuador, Egipto, España, Gabón, Guinea, India, Israel, Italia, Letonia, Malí, Níger, Países Bajos, Polonia ¹ , Santa Lucía, Suiza, Ucrania, Uruguay, Zaire
Colocación de cables	18	Turquía
Construcción naval	16	Chipre
Cuidado de enfermos mentales	18	Finlandia
Curtidurías	18	Chad, Francia, Gabón, Guinea, Zaire
	17	Austria, Egipto
	16	República Dominicana, México
	15	República Árabe Siria
	14	India, Pakistán
	12	Bangladesh
Espectáculos (discotecas, bares, casinos, circos, salones de juego)	21	Chile, Seychelles, Uruguay
	18	Angola ¹ , Austria, Bolivia, Brasil, Burundi, Camerún, Colombia, Costa Rica ¹³ , Ecuador, El Salvador, Filipinas, Italia, Letonia, Luxemburgo, Madagascar, Panamá, Perú, Seychelles, Suiza ¹⁴ , Tailandia
	17	Egipto
	16	Djibouti, Francia, Honduras, Malí
	15	Tailandia

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Sector, ocupación o actividad	Edad mínima	País
	14-18	República Dominicana ¹⁵
	14	República de Corea, Nicaragua
Excavaciones generales	18	República Centroafricana, Estados Unidos
Excavaciones arqueológicas	18	Iraq
Fabricación de cerillas	16	México
Fabricación de jabón	16	Camerún
Fabricación de ladrillos	14	India, Pakistán
Grúas y aparatos elevadores	14	Bangladesh, India, Pakistán
	18	Austria ¹ , Colombia ¹ , Estados Unidos
	16	Bahrein, Camerún
	18	Argentina, Austria, Canadá, República Centroafricana, Chad, Chipre, Colombia ¹ , Congo, Dinamarca ¹ , Estados Unidos, Gabón, Guinea, Japón, Luxemburgo, Madagascar, Mauricio, Países Bajos, Reino Unido, Tailandia, Zaire
	16	Bahrein, Dinamarca, Francia, Israel ¹¹
Industria del aluminio	16	Bahrein, Chipre
Industria del gas y del agua	18	España ⁴
Industria textil (determinadas tareas)	21	Uruguay
	18	España ⁴
	16	Bahrein
	15	Egipto
	12	Bangladesh
Maquinaria de pedal y manivela	16	Camerún ¹² , Congo, Djibouti ¹² , Malí
Máquinas en movimiento (funcionamiento, limpieza, reparación, etc.)	21	Uruguay
	18	Arabia Saudita, Argentina, Austria ¹ , Bolivia, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Chipre, Colombia ¹ , Congo, Côte d'Ivoire, Dinamarca ² , Djibouti, Dominica, República Dominicana, El Salvador, España, Francia ¹⁶ , Gabón, Grecia, Guinea, Guinea Ecuatorial, India, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malí, Malta, Mauricio, Myanmar, Países Bajos, Perú, Suecia, Suiza, Tailandia, Zaire, Zambia
	17	Egipto, Pakistán
	16	Bahrein, Bangladesh, Djibouti, Francia ¹⁶ , Guyana, Jamaica, Malasia ¹ , Marruecos, Nigeria, Reino Unido, Santa Lucía, Senegal, Singapur
	15	República Árabe Siria, Italia ¹⁷
Máquinas o motores de vapor	18	Côte d'Ivoire, Francia, Sudán
	16	Camerún, Djibouti, Malí

Legislación nacional y trabajo peligroso

Sector, ocupación o actividad	Edad mínima	País
Mataderos y extracción de sebos y grasas	18	República Centroafricana, Congo, Dinamarca ¹ , Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Guinea, Luxemburgo ¹ , Togo, Tailandia, Zaire
	17	Egipto
	16	Bahrein, Líbano ²
Materiales pornográficos (producción o trabajo en locales donde se manejan)	18	Bolivia, Brasil, Camerún, Colombia, Côte d'Ivoire, Djibouti, Ecuador, Honduras ³⁰ , Uruguay, Zaire
Minas, canteras y trabajo subterráneo	21	Brasil
	18	Afganistán, Albania, Alemania ¹ , Angola ¹ , Arabia Saudita, Argentina, Australia (meridional y occidental), Austria ¹ , Belarús, Bélgica, Belice ¹ , Bolivia, Botswana, Burundi, Cabo Verde, Camboya ¹ , Camerún ¹ , República Centroafricana, Chad, República Checa, Chile, China, Chipre ²⁷ , Colombia ¹ , Congo, Croacia, Cuba, Dinamarca ¹ , Djibouti, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovenia, Estados Unidos, Fiji, Filipinas, Francia, Gabón, Ghana ²⁸ , Grecia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, India, Indonesia, Iraq, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Jordania, República Democrática Popular Lao, Lesotho ¹ , Luxemburgo, Mongolia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia ¹ , Portugal, Reino Unido, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Suiza, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Tayikistán, Tailandia, Túnez, Turquía ¹⁰ , Venezuela, Zaire, Zambia
	17	Australia (Victoria), Bangladesh, Canadá (federal), Jamaica, Myanmar ²⁹ , Pakistán
	16	Bahrein, Barbados, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Hungría, Islas Salomón ² , Kenya, Malí, México, Nicaragua, Nigeria, Sierra Leona ² , Singapur, Uganda
	15	Dominica, República Árabe Siria
	14	Belice, Chipre ²⁷
Obras de construcción	18	Austria, Bolivia, Burundi, Colombia ^{1, 7} , El Salvador, España ⁷ , Estados Unidos, Francia, Gabón ⁸ , Luxemburgo ⁷ , Madagascar ⁷ , Países Bajos, Perú ⁷ , Turquía ¹⁰
	16	Bahrein, Barbados, Burkina Faso ⁷ , Camerún ⁷ , República Centroafricana ⁹ , Chad, Congo, Côte

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Sector, ocupación o actividad	Edad mínima	País
		d'Ivoire ⁷ , Djibouti ⁷ , Estados Unidos ⁷ , Francia, Guinea ⁸ , Kenya, Malí, Marruecos, Reino Unido, Senegal ⁷ , Somalia
	15	Dominica, Jamaica
	14	Belice, Chipre, India
Panadería y pastelería	21	Uruguay
	18	Estados Unidos
Papel, artes gráficas	18	España ⁴ , Estados Unidos
	14	Pakistán
Prospección y actividades petroleras	18	China, Sudán
	16	Bahrein, México
	15	Egipto
Puestos de comida ambulantes en las estaciones	14	India
Recogida de escorias y limpieza de fosas	14	India
Salazones	18	Chipre ¹²
Servicio doméstico	16	Dinamarca
Servicios de bomberos y escapes de gas	18	Austria ¹
Sierras circulares y otras máquinas peligrosas	18	Arabia Saudita, Argentina, Australia (Victoria), Austria, Bolivia, Camerún ¹ , China, Colombia ¹ , Congo, Côte d'Ivoire, Dinamarca ¹ , Djibouti, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Gabón, India, Luxemburgo, Madagascar, Malí ³⁵ , Mauricio, Perú, Reino Unido ¹ , Tailandia, Trinidad y Tabago, Zaire
	17	Pakistán
	16	Burkina Faso, República Centroafricana, Chad, Guinea, Malasia ¹ , Senegal
Silvicultura	18	China, Estados Unidos, Filipinas, Países Bajos
	16-18	España
Soldadura y fundición de metales, metalistería	18	Argentina, Australia (todos los estados), Austria ¹ , Bolivia, Camerún, Chipre ¹² , Colombia ¹ , Dinamarca ¹ , Ecuador, España ⁴ , Estados Unidos, Luxemburgo, Portugal, Sudán, Suecia, Tailandia, Venezuela
	17	Egipto
	16	Bahrein, México
	15	República Árabe Siria
Sopletes oxiacetilénicos	16	Australia (todos los estados), Bahrein

Legislación nacional y trabajo peligroso

Sector, ocupación o actividad	Edad mínima	País
Tejido de alfombras	14	India
	12	Bangladesh
Trabajo en tribunales, cárceles, servicios de libertad vigilada	18	Seychelles
Trabajo marítimo	21	Brasil ¹⁸
(estibadores y fogoneros)	19	Dinamarca ¹ (fogoneros), Islandia
	18	Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bahamas ¹⁹ , Bangladesh ²⁰ , Bélgica, Belice ²¹ , Burundi, Camerún, China, Colombia ¹ , Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dinamarca ¹ (estibadores), Djibouti, Ecuador, El Salvador, Fiji, Filipinas, Gabón, Iraq, Irlanda ¹ , Islas Salomón, Japón, Kenya, Liberia, Luxemburgo, Malawi, Malta, Myanmar, Nigeria ²¹ , Pakistán ²¹ , Papua Nueva Guinea, Perú, Reino Unido ²² , Rumania, Sierra Leona ²¹ , Singapur, Somalia, Sri Lanka, Sudán, República Unida de Tanzania, Trinidad y Tabago, Túnez, Yugoslavia, Zaire
	17	Canadá (federal), Cuba
	16	Dinamarca ²³ , Finlandia ²³ , Singapur ²⁴
	15	Kenya ²⁵
	14	India, Pakistán ²⁶
Trabajo no acompañado, si implica un riesgo de accidentes o de actos delictivos	18	Finlandia
Trabajo submarino	18	Austria, China, Colombia ¹ , Croacia, El Salvador, República Democrática Popular Lao, Polonia ¹ , Sudán, Suecia, Tailandia, Turquía ¹⁰
	16	República Dominicana, México
Transporte, conducción de vehículos	18	Argentina, Austria, Bolivia, Burundi, República Centroafricana, Chad, Congo, Dinamarca ¹ , Ecuador ³² , España ⁴ , Estados Unidos, Filipinas, Gabón, Guinea, Guinea Ecuatorial, Pakistán ³³ , Panamá, Perú, Portugal, Zaire
	17	Egipto
	16	Barbados, República Dominicana, Israel, Kenya, Reino Unido, Senegal ³⁴
	15	Dominica, Jamaica
	14	Belice, Chipre, India
Venta ambulante	18	Austria, Bolivia, Brasil, Perú ⁴
	16	Burkina Faso, Chipre, Djibouti ¹² , República

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Sector, ocupación o actividad	Edad mínima	País
		Dominicana, Italia, Reino Unido
	15	Costa Rica ¹⁷
	14-18	Ecuador ³¹
	14	Sri Lanka
Vidrio y/o el cristal (industria del)	18	Angola ¹ , Argentina, Austria, Bolivia, Camerún, Chipre ¹² , Colombia ¹ , Côte d'Ivoire, Dinamarca ¹ , Djibouti, Ecuador, Irlanda, Madagascar, Malí ³⁵ , Portugal, Senegal
	17	Austria ³ , Egipto
	16-18	Francia ^{3, 6}
	16	Bahrein
	15	República Árabe Siria
	14	Pakistán

¹ Salvo para el aprendizaje. ² Se exige un certificado médico. ³ Solamente en el caso de determinadas tareas. ⁴ Edad mínima de 18 años los varones y de 21 las hembras. ⁵ Aplicación o fabricación de productos químicos agrícolas. ⁶ La edad mínima varía según el tipo de trabajo. ⁷ Rige únicamente en el caso del trabajo efectuado en andamios. ⁸ Salvo las tareas de acabado que no requieren el uso de andamios. ⁹ Que no exija trabajar en andamios. ¹⁰ Se aplica únicamente a los varones, en el caso de las hembras está prohibido en general. ¹¹ Incluida la transmisión de señales para esas operaciones. ¹² Mujeres exclusivamente. ¹³ Trabajo diurno (se impone el límite general de 18 años para el nocturno). ¹⁴ La edad mínima es de 16 años para el trabajo en hoteles, cafés y restaurantes, y de 18 en otros tipos de actividades de espectáculo. ¹⁵ Se exige una autorización previa. ¹⁶ En función del tipo de máquina. ¹⁷ Edad mínima de 15 años para los varones y de 18 para las hembras (se aplica al comercio ambulante en Costa Rica para las mujeres no casadas exclusivamente). ¹⁸ Únicamente faenas de estiba. ¹⁹ 16 años, si se es físicamente apto según un certificado médico presentado. ²⁰ Excepcionalmente 16 años. ²¹ Cuando no se dispone de una persona de más de 18 años para un puesto de fogonero y estibador, pueden ocuparlo dos de 16 años. ²² Actividades de extracción en el mar. ²³ Salvo en las empresas familiares que no utilicen máquinas o aparatos peligrosos. ²⁴ Salvo en embarcaciones familiares. ²⁵ Se refiere al trabajo en una embarcación, salvo si es un buque escuela o una embarcación familiar o si se ha obtenido un certificado médico. ²⁶ Se refiere únicamente a la pesca. ²⁷ Edad mínima de 18 años para el trabajo subterráneo; de 14 para otros tipos de trabajo en minas, canteras, etc. ²⁸ 18 años «aparentemente». ²⁹ Edad mínima de 17 años para el trabajo subterráneo, de 15 para otros tipos de trabajo en minas, canteras, etc. ³⁰ Edad mínima de 16 años para los varones y de 18 para las hembras. ³¹ Autorización previa para los varones de 14 a 18 años y para las hembras de 14 a 21, únicamente si es necesario para la subsistencia del menor. ³² Exclusivamente el transporte de sustancias en estado de incandescencia. ³³ Edad mínima de 21 años en los servicios de transporte por carretera que obliguen a conducir un vehículo. ³⁴ Pilotos de buque y prácticos de puertos. ³⁵ La autoridad competente puede consentir ciertas excepciones.

Fuente: OIT: *Conditions of work digest on child labour: Law and practice*, vol. 10, núm 2 (Ginebra, 1991), págs. 48-54.

debe asesorar al Gobierno sobre las ocupaciones o procedimientos de producción que proceda añadir. En algunos países de la Unión Europea, se complementan esas listas de agentes nocivos con una referencia a directivas de la UE o a disposiciones legales que las aplican.

La categoría principal de prohibiciones en virtud de disposiciones legales es la enumeración de los sectores económicos, ocupaciones o

Legislación nacional y trabajo peligroso

actividades prohibidos en el caso de los niños. También a este respecto, en ciertos países incumbe la designación de las limitaciones laborales a las autoridades administrativas. El Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos, por ejemplo, ha expedido 17 órdenes sobre ocupaciones peligrosas con arreglo a la ley federal sobre las normas de trabajo aplicables a las personas de menos de 18 años de edad en el trabajo no agrícola; se aplican otras normas al trabajo agrícola. Un buen ejemplo de la complejidad de algunas de esas listas es la orden del Ministerio de Trabajo y Empleo filipino, que especifica nueve categorías laborales y múltiples ocupaciones prohibidas para los menores de edad.

Los sectores económicos en los que es más corriente la prohibición del trabajo peligroso son los siguientes: minería, trabajo marítimo, trabajo con máquinas en movimiento, trabajo que implique la manipulación de cargas pesadas, obras de construcción y demolición, transporte y espectáculos (véase el cuadro 8).

Trabajo forzoso y mano de obra esclavizada

En casi todos los países del mundo está prohibido el trabajo forzoso en la Constitución o en la legislación laboral general: dos de ellos, la India y el Pakistán, han promulgado una legislación que prohíbe específicamente el trabajo en régimen de servidumbre por deudas de una mano de obra esclavizada.

Las constituciones de la mayoría de los países contienen disposiciones relativas a los derechos fundamentales, especificando, por ejemplo, que «no se mantendrá a nadie en esclavitud o servidumbre» y que «no podrá obligarse a nadie a llevar a cabo un trabajo forzoso u obligatorio», o en el sentido de que no se podrá obligar a nadie a efectuar un trabajo o a prestar servicios personales contra su voluntad y sin una justa remuneración. Algunas constituciones tratan del trabajo forzoso en las disposiciones generales sobre el derecho a trabajar, estipulando que todos tienen derecho a la libertad del trabajo y que se prohíbe el trabajo involuntario o que el trabajo es una obligación para todos los ciudadanos pero que no se puede obligar a nadie a trabajar ilícitamente en una determinada ocupación.

La Constitución de la India prohíbe una forma de trabajo forzoso llamado *begar*, definido como un trabajo o servicio, no remunerado, impuesto coactivamente por las autoridades o por una persona que ocupa una posición de poder. Honduras es el único país cuya Constitución se ocupa de modo específico de la mano de obra infantil explotada en régimen de servidumbre, al afirmar que deberá protegerse a todos los

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

niños contra toda forma de abandono, crueldad y explotación, y que ningún niño podrá ser objeto de servidumbre. La legislación establece sanciones para quienes violen esa disposición.

En muchos países, una parte de su legislación laboral versa sobre el trabajo forzoso u obligatorio, que se define a menudo de conformidad con el Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), esto es: «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente», si no es el servicio militar, un trabajo que forme parte de las obligaciones cívicas normales o cualquier trabajo que se exija en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial o en los casos de fuerza mayor.

Aunque casi todas las legislaciones prohíben el trabajo forzoso u obligatorio en general, hay disposiciones más detalladas. En algunas se estipula, por ejemplo, que se procesará a toda persona que exija o imponga un trabajo forzoso o que lo consienta o que lo imponga en beneficio suyo o de cualquier otra persona. En otras, se prohíbe que los funcionarios públicos coaccionen a la población que administra o a un miembro de ella, obligándolos a trabajar para una empresa, asociación o persona privada.

En la mitad, más o menos, de los países en los cuales está prohibido el trabajo forzoso en virtud de la legislación general, se establecen sanciones precisas por la imposición ilícita de trabajo o cualquier forma de coacción ilegal. En otros, esas disposiciones figuran entre las generales o punitivas de la legislación laboral. Es típico que se declare en ella que toda persona que impone o consiente la imposición de un trabajo forzoso es culpable de un delito y puede ser sancionada con una multa de una cuantía dada o una pena de prisión que vaya de unos meses a varios años. En la República de Corea, por ejemplo, todo aquel que infrinja las disposiciones sobre el empleo de trabajadores mediante el uso de la violencia, amenazas, reclusión ilegal o cualquier otro medio de coacción mental o física injustificada será castigado con una pena de prisión no superior a cinco años o una multa no superior a 30 millones de wones; al inspector del trabajo que deliberadamente haya tolerado el incumplimiento de esas disposiciones o las haya infringido él mismo se le sancionará con una pena de prisión de tres años, como máximo, o la privación de sus derechos civiles durante un período no superior a los tres años.

En algunos países, el código penal establece una pena de prisión y/o una multa para todo funcionario público o persona responsable de un servicio público que exija un trabajo forzoso de una persona en

Legislación nacional y trabajo peligroso

circunstancias que no sean de interés público. En otros, la disposición es más general. En virtud del Código Penal de Bahrein, por ejemplo, todo aquel que someta a unos trabajadores a un trabajo forzoso para una determinada tarea o que les retire sin una causa justificada la totalidad o una parte de su salario ha de ser castigado con una pena de prisión y/o una multa.

La India y el Pakistán promulgaron, en 1976 y 1992 respectivamente, sendas leyes específicas para la abolición del trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas.

En la India el trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas suele recibir el nombre de *begar*, que ha prosperado en varios estados en formas invisibles. Los intentos de abolir este sistema se remontan a una ley de 1843 sobre la prohibición del trabajo forzoso y desde entonces ha habido varias resoluciones y declaraciones oficiales sobre el particular, que culminaron en la *Ley sobre la abolición del sistema de trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas, de 1976*.

Se estipula en la ley que el sistema de trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas queda abolido definitivamente, y que todo trabajador sometido al mismo será liberado y eximido de toda obligación de efectuar un trabajo. Se dispone en la ley la constitución de unas comisiones de vigilancia, de las que formen parte miembros de las tribus o castas intocables y personal de los servicios sociales. Las comisiones asesoran sobre la cabal aplicación de la ley, velan por la rehabilitación económica y social de los trabajadores liberados, coordinan las funciones de los bancos rurales y de las cooperativas, con miras a proporcionar créditos adecuados a los trabajadores liberados, e impiden que prospere el juicio si se les lleva ante los tribunales para intentar que reembolsen sus deudas. En virtud del Reglamento sobre la abolición del sistema de trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas, de 1976, en los ficheros que lleven las comisiones de vigilancia deben figurar el nombre y las señas de los trabajadores liberados, así como pormenores sobre las prestaciones que reciben, incluidas las que revistan la forma de tierras, aperos agrícolas, formación de artesanía y para otras ocupaciones similares, y los préstamos. Con arreglo a las medidas que sancionan las infracciones de la ley, la obligación de efectuar un trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas, el adelanto de la deuda, la imposición de toda costumbre, tradición, contrato, acuerdo u otros instrumentos que exijan la prestación de un servicio al amparo del sistema de trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas se castigará con una pena de prisión hasta de tres años y con una multa. Se especifican asimismo en la ley diversas medidas que deben adoptar las

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

autoridades de los estados para cerciorarse de que se sanciona a los infractores.

Análogamente, en el Pakistán, la ley sobre la abolición del sistema de trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas, de 1992, declara la abolición del sistema y estipula que todo trabajador deberá ser liberado y eximido de toda obligación de efectuar un trabajo en régimen de servidumbre por deudas. No podrá entablarse ningún procedimiento judicial o de otra índole ante ningún tribunal civil o penal, ni ante cualquier otra autoridad, para intentar el reembolso de una deuda o de una parte de la misma. Se precisan en la ley diversas medidas encaminadas a imponer su cumplimiento efectivo, entre ellas la creación de comisiones comarcales de vigilancia, integradas por representantes locales, de la administración comarcal, de las asociaciones de abogados, de la prensa, de servicios sociales reconocidos y de los ministerios de trabajo de los gobiernos federal y provinciales. Sus funciones son el asesoramiento de la administración comarcal a propósito de todo lo relacionado con el cumplimiento efectivo de la ley, la ayuda a la rehabilitación de los trabajadores liberados, la vigilancia de la observancia de la ley y la prestación a los trabajadores esclavizados de la ayuda necesaria para alcanzar los objetivos de la misma. En el Reglamento para la abolición del sistema de trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas, de 1995, se estipula que los gobiernos provinciales han de designar a una o más autoridades encargadas de devolver sus bienes a esos trabajadores y otorgar a los tribunales comarcales la facultad de inspeccionar los lugares de trabajo donde se sospeche que hay un sistema de trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas. Deben constituir también unas comisiones de vigilancia que velen por el cumplimiento efectivo de la ley, así como un fondo de financiación de programas de ayuda a los trabajadores esclavizados. Se sanciona con una pena de prisión de dos a cinco años y una multa de 50.000 rupias, o una y otra, a quienes obliguen a efectuar un trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas o se valgan de una mano de obra esclavizada al amparo del sistema de trabajo forzado en régimen de servidumbre por deudas.

Prostitución infantil, turismo sexual, venta y trata de niños y pornografía infantil

La prostitución infantil, la pornografía infantil y la venta y trata de niños son actos delictivos de violencia contra los menores. Procede considerarlas como tales delitos y castigarlas como se castigan los

Legislación nacional y trabajo peligroso

delitos más graves. Semejantes agresiones repugnantes están tan distantes del concepto normal de trabajo que resulta extraño tener que ocuparse de ellas en un informe de la OIT. Pero, a la vez que delitos, son formas de explotación económica asimilables al trabajo forzoso y a la esclavitud. Por consiguiente, toda nueva norma internacional sobre las formas más extremas de trabajo infantil deben apuntar específicamente a abolir la explotación comercial y sexual de los niños.

El problema es tan complejo como grave. Es posible que ciertas formas de violencia sexual para con los niños no tengan una dimensión económica o comercial clara, pero existe indiscutiblemente una fuerte conexión entre la pedofilia o la violencia sexual en general y la utilización de niños, con fines lucrativos, para saciar esos vicios. De ahí que la acción eficaz para proteger a los niños requiera la aplicación aunada, nacional e internacionalmente, de toda una serie de medidas legales que rebasan ampliamente el ámbito de la legislación laboral.

Se detallan a continuación los diversos criterios por los que se rigen diferentes Estados para combatir la explotación de niños basada en la prostitución, la pornografía y la venta y trata de niños.

El criterio dominante para combatir la prostitución infantil¹ consiste en fiarse de los efectos represivos y disuasivos de las leyes penales.

En la mayoría de los países del mundo, el código penal apunta a proteger a los niños contra la prostitución, si bien no suele considerarse que sea una infracción penal específica. La legislación general que prohíbe la prostitución ha de aplicarse también a los niños, aun no distinguiendo necesariamente entre la prostitución adulta y la infantil. Es, sin embargo, muy corriente que se impongan penas más altas por los actos que afecten a personas de una edad inferior a la fijada.

En ciertos países se han promulgado disposiciones legales concretas sobre la prostitución infantil o sobre las agresiones y la explotación sexuales, que abarcan la prostitución. En Sri Lanka, por ejemplo, se ha modificado hace poco el Código Penal para incluir en él la explotación sexual de menores de edad y la trata de niños (véase el recuadro). La ley filipina reciente contra las agresiones, la explotación y la discriminación sexuales dedica un título especial a la prostitución infantil y a otras formas de violencia sexual (véase el recuadro). Otro ejemplo es la ley sobre el consejo de protección de la Infancia de San Cristóbal y Nieves de 1994 (núm. 6 de 1994), que estipula que «los actos de violencia sexual contra los niños designan ... y comprenden... la intervención de un niño en actividades de carácter sexual a las que no pueda sustraerse, como caricias, besos, actos de prostitución, fotografías o dibujos de niños con fines obscenos o pornográficos, o una conducta sexual que

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Código Penal de Sri Lanka

Artículo 360 B

1. Todo aquel que:

- permita deliberadamente que un menor de edad permanezca en algún local con la finalidad de someterlo a agresiones sexuales o de obligarle a participar en alguna forma de actividad sexual o a exhibirse obscena o inmoralmemente en un espectáculo;
- actúe de proxeneta de un menor de edad a efectos de relación carnal o cualquier otra forma de agresión sexual;
- induzca a una persona a ser cliente de un menor de edad con fines de relación carnal o cualquier otra forma de agresión sexual, valiéndose de medios impresos o de otro tipo, o de palabra o con otros medios similares;
- aproveche su influencia o su relación con un menor de edad, con objeto de ofrecerlo para una relación carnal o cualquier otra forma de agresión sexual;
- amenace o haga uso de violencia con un menor de edad, con objeto de ofrecerlo para una relación carnal o cualquier otra forma de agresión sexual;
- dé dinero, bienes u otros beneficios a un menor de edad o a sus padres, con la intención de ofrecerlo para una relación carnal o cualquier otra forma de agresión sexual;

cometerá un delito de explotación sexual de un menor de edad y, una vez demostrada su culpabilidad, será sancionado con una pena de prisión no inferior a cinco años y no superior a 20, y se le podrá imponer, además, una multa.

2. En el presente artículo se entiende por «menor de edad» a toda persona de menos de 18 años de edad.

dañe, o pueda dañar, o amenace, o pueda amenazar, la salud o el bienestar del niño».

En la mayoría de los países se sancionan penalmente las relaciones sexuales con niños, a menudo de menos de 16 ó 15 años de edad. En algunos de ellos, se considera que el delito radica en la comisión de actos obscenos con niños o en el hecho de corromperlos. En Tailandia, por ejemplo, el principal instrumento de lucha contra la prostitución infantil consiste en acusar a quienes cometen tales actos de «conducta obscena con un niño» de menos de 16 años, con o sin su consentimiento. Las leyes de Costa Rica y de Colombia califican de delito el hecho de inducir a un niño de menos de 16 años a cometer «actos sexuales perversos y prematuros». No obstante, en Costa Rica esa disposición sólo protege a los menores que no están ya «corrompidos». Los culpables pueden serlo también de delitos como la violación y las agresiones de carácter sexual.

Ley de la República núm. 7610 (Filipinas)

(Más enérgica disuasión y protección especial contra la explotación, la discriminación y las agresiones sexuales contra los niños.)

Título III

Prostitución infantil y otras formas de agresión sexual contra los niños

Artículo 5.— Se considerará como niño explotado en la prostitución o víctima de otras formas de agresión sexual a todo menor de edad, varón o hembra, que, por dinero, lucro o cualesquiera otras consideraciones, o por obra de la coacción o la influencia de un adulto, un grupo o una asociación delictiva, tenga relaciones carnales u otras formas de conducta lasciva.

Se impondrá una pena de prisión, de reclusión temporal en grado medio a reclusión perpetua, a quienes:

a) organicen una prostitución infantil o la fomenten, faciliten o provoquen en las siguientes, o en otras, formas:

- ofreciendo los servicios de un menor de edad prostituto;
induciendo a una persona a ser cliente de un menor de edad prostituto haciendo propaganda por escrito o de palabra, o de cualquier otro modo similar;
- aprovechando su influencia o relación con un menor de edad para someterlo a su proxenetismo;
- amenazando o haciendo uso de violencia con un menor de edad para hacer de él un prostituto, o
- dando dinero, bienes u otros beneficios pecuniarios a un menor de edad para que se dedique a la prostitución.

El Código del Trabajo de Nepal (Muluki Ain) califica de violación todo acto carnal con una persona de menos de 14 años. Análogamente, en Filipinas se procesa por violación o conducta lasciva a quienes explotan en la prostitución a un niño que tenga menos de 12 años.

La seducción de niños para que realicen actos sexuales, el proxenetismo cuando se trata de niños y/o la obtención de beneficios económicos gracias a las actividades sexuales en que participen niños pueden sancionarse también, en diverso grado, como delitos específicos. A modo de ejemplo, en Suecia una relación sexual con un niño de menos de 15 años (y con un familiar o persona a cargo de menos de 18) se sanciona como una forma específica de delito. La prostitución de adultos no constituye un delito, pero el proxenetismo y la obtención de beneficios económicos gracias a cualquier tipo de actividades sexuales de otra persona son delitos por derecho propio, al igual que la seducción de un niño o un adolescente de menos de 18 años para incitarle a una actividad sexual.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Otra fuente legal para combatir la prostitución infantil y la pornografía infantil es una legislación muy detallada de protección de los niños, inspirada en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Cabe citar a modo de ejemplo los Estatutos del Niño adoptados últimamente en el Brasil, Mauricio, Myanmar y Nepal, así como el programa global de lucha contra la explotación y la agresión sexual de niños iniciado en Filipinas al amparo de la ley antes citada. Análogamente, la ley nepalí de 1992 sobre la infancia protege el bienestar de los niños en muchos sentidos, entre ellos el de protegerlos contra su explotación en actividades inmorales como la pornografía y la prostitución, así como en el trabajo. Se sancionan las infracciones con penas de prisión y multas. La ley estipula también una indemnización en concepto de daños y perjuicios por las lesiones derivadas de actos ilícitos. Además, un tribunal de menores, constituido en cumplimiento de la ley, puede entender de estos casos.

Las legislaciones nacionales sobre la prostitución definen y sancionan diferentes categorías de infractores. En algunos países se considera a los padres, tutores u otras personas dotadas de autoridad legal sobre el niño como responsables, al no haberse interesado debidamente por las actividades de los niños. No es corriente que se considere que un niño ha cometido un delito por el hecho de dedicarse a la prostitución, pero ocurre esto en algunos países. Se tiene, no obstante, cada vez más presente la necesidad de distinguir entre el culpable y la víctima. Así, por ejemplo, en Islandia, en virtud del artículo 206 del Código Penal vigente se puede castigar hasta con dos años de prisión el hecho de dedicarse a la prostitución como modo de ganarse la vida. Está, sin embargo, en estudio un proyecto de ley que se centrará muy especialmente en la prostitución infantil y en el cual se define al niño como víctima, y no como culpable.

Es habitual sancionar penalmente dos modalidades principales de prostitución infantil. En una de ellas, se aprovecha la desvalidez del niño para «obligarle» a dedicarse a actividades sexuales (con o sin frutos económicos para él), esto es, el hecho de engañar, seducir o abusar de la credulidad de un niño (de la coacción puede derivarse por sí sola un delito). La otra modalidad se refiere a la obtención de beneficios económicos gracias a las actividades sexuales del niño. A veces, la legislación detalla quiénes son los que obtienen beneficios económicos, mientras que en otras se puede sancionar a «cualquier» persona que esté en ese caso. Las legislaciones nacionales varían mucho al respecto, pero en la mayoría de los países se da un tratamiento penal a tales actividades.

De la edad del niño puede depender que se considere que la aceptación de los servicios sexuales que ofrece es efectivamente un delito. En ciertos países se prohíbe la aceptación de servicios sexuales ofrecidos por un menor de edad, esto es, una persona de menos de 18 años. Entre los países que han implantado en últimas fechas el límite de los 18 años figuran Bélgica, España, Filipinas, Mauricio, Sri Lanka y Ucrania.

En muchos países, la legislación prescribe un límite de edad inferior a los 18 años, por estimar que, pasada cierta edad, por lo general después de la pubertad, los menores de edad pueden aceptar una relación sexual. En algunos casos, al menor de esa edad se le considera, pues, capaz de ofrecer voluntariamente relaciones sexuales. Por consiguiente, en esos países no es un delito tener relaciones con un niño o valerse de los servicios sexuales de un menor que tenga una edad superior a la legalmente prescrita. Lo más corriente es fijar la edad del consentimiento en los 16 años, aunque hay países que optan por los 14 o los 15 años. Pero, como queda dicho, otros actos conexos, como los de los proxenetas o los de seducción para inducir a la prostitución, o el hecho de vivir de ingresos derivados de ella, pueden constituir un delito por derecho propio, cualquiera que sea la edad del consentimiento, y las sanciones son a menudo tanto más severas cuanto menor es la edad del niño.

Dada la importancia de la edad para determinar si se ha cometido o no un delito, un elemento esencial del procedimiento es definir las pruebas que se requieren a propósito de la edad del menor. En muchos países está justificado alegar que el acusado tenía motivos para pensar que la edad de la víctima era mayor que la legal. En virtud de una modificación reciente de la legislación belga, se ha desechado el derecho a alegar tal excusa, por lo que en adelante incumbe al acusado demostrar la veracidad de sus aseveraciones y probar que ha habido un error insuperable (por ejemplo, el hecho de que el menor utilizara un documento de identidad falso). En países como Australia y Suecia, la legislación estipula que la alegación tiene que resultar razonable, habida cuenta de las circunstancias del caso.

En algunos países, la edad legal para el matrimonio puede ser más baja que la del consentimiento. En tales casos, la defensa puede aducir el hecho del matrimonio contra una alegación de relaciones sexuales con una persona de menos edad que la del consentimiento. En Australia, la recién promulgada ley sobre el turismo sexual dispone lo mismo, pero añade que el matrimonio tiene que ser real y verdadero.

Aunque hay excepciones en un extremo y otro, las penas que sancionan la explotación sexual de menores de edad son muy severas, y

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

se tiende a agravarlas. En Filipinas se ha presentado en el Congreso un proyecto de ley que apunta a calificar de delitos abominables la prostitución infantil y la pedofilia, con lo que la pena iría de la reclusión perpetua a la muerte. También se puede imponer la pena de muerte en circunstancias particularmente graves según el derecho chino. Las penas suelen ser asimismo más severas si ha habido amenazas o actos de violencia.

Además de castigar la prostitución, la corrupción, la violación y las agresiones sexuales a menores de edad, el Código Penal español eleva las penas cuando los culpables son padres, abuelos, tutores o maestros o profesores, a consecuencia de lo cual se puede privar a padres o tutores de sus funciones paternas o de tutoría. Otros países en los cuales los padres, tutores o custodios son penalmente responsables de provocar o permitir que un niño se dedique a la prostitución son Filipinas (ley especial de protección), Sri Lanka (orden sobre los niños y los menores de edad (1939)², y el Uruguay (ley sobre el proxenetismo). En el Reino Unido, el delito es más grave cuando la víctima tiene menos de 16 años, o si la cuidaba el culpable en el momento de cometerse el delito.

Como no es fácil disuadir a quienes cometen actos sexuales delictivos con menores de edad, en particular a los pedófilos, de que sigan teniendo relaciones sexuales con niños, en algunos países se han promulgado últimamente leyes que prohíben a los culpables de tales delitos buscar o conservar un empleo que implique el contacto con menores o que les depare una oportunidad de relacionarse con ellos. La legislación canadiense, por ejemplo, estipula que, en el momento de pronunciar la sentencia, procede ponderar la posibilidad de prohibir que un reo de actividades sexuales con niños esté en lugares donde se reúnen menores de 14 años, o que busquen o consigan trabajo, ya sea remunerado o de carácter voluntario, que presuponga un cargo de confianza o de autoridad para con niños de menos de 14 años.

La explotación sexual de niños es un problema de transcendencia internacional. El número de turistas que viajan para tener relaciones sexuales con niños viene aumentando desde hace unos años. Por lo mismo, en un número creciente de países se ha ampliado últimamente el ámbito de la jurisdicción penal para que abarque también los actos delictivos perpetrados por sus ciudadanos contra menores de edad en el extranjero, y se han adoptado medidas encaminadas a prohibir la organización de viajes que persigan la finalidad de explotar sexualmente a niños.

Un medio de combatir el turismo sexual consiste en aplicar el derecho penal nacional a delitos cometidos en otro país. Los turistas

Legislación nacional y trabajo peligroso

sexuales procedentes de países que no suelen conceder la extradición de sus nacionales podían cometer impunemente delitos contra niños si conseguían regresar a su país de origen. La extensión extraterritorial del derecho nacional cierra esa salida de escape.

Desde hace ya algún tiempo, existe en ciertos países, en particular los escandinavos, la posibilidad de una aplicación extraterritorial de las leyes penales nacionales. Hasta hace poco, se recurría apenas a esa facultad, que tendía a limitarse a los delitos relacionados con el comercio ilícitos de drogas o a los delitos económicos. Noruega abrió el camino en 1990 al decidir la aplicación de la legislación noruega a delitos cometidos en el extranjero. Esta innovación incitó a otros países de origen de un turismo sexual a modificar su legislación para que sea posible aplicar el principio de la extraterritorialidad del derecho penal en relación con el turismo sexual del que son víctimas los niños, a saber: Alemania (septiembre de 1993), Francia (febrero de 1994), Australia (julio de 1994), Estados Unidos (septiembre de 1994), Bélgica (marzo de 1995) y Nueva Zelanda (julio de 1995).

Un requisito habitual para la aplicación extraterritorial de una ley penal es que el delito sea igualmente sancionable en el país donde se comete. En la legislación belga y en la francesa se observa, no obstante, una nueva tendencia, por cuanto no se exige que el acto que se persigue judicialmente en virtud del derecho nacional sea delictivo en el país donde se ha cometido.

Ahora bien, la indagación de un delito en un país distinto de aquel donde se ha cometido resulta a la vez de difícil realización y muy cara. Si se trata de un acto no calificado de delictivo en el país donde se ha cometido, normalmente no será aplicable la ley. También puede ser mucho más complicado reunir pruebas cuando sus autoridades policiales no son de fiar. La ley australiana allana algunas de esas dificultades al estipular que, en ciertas circunstancias, los tribunales pueden disponer que se presente en vídeo el testimonio de personas de otros países. Se puede hacer esto, por ejemplo, si la comparecencia de los testigos ante el tribunal engendra molestias o gastos excesivos, daña el psiquismo del testigo o le provoca una zozobra desmesurada o si, a causa de maniobras de intimidación o agobio, resulta menos fidedigno.

La obtención de declaraciones de un niño o de otros testigos de otro país puede depender asimismo de que haya acuerdos, oficiales u oficiales, de ayuda mutua entre los dos países, así como de la cooperación entre sus autoridades de orden público. En Tailandia, en virtud de la ley de extradición y ayuda jurídica mutua en asuntos penales, el Fiscal General del Estado puede proporcionar asistencia en materia penal

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

a Estados extranjeros. La Embajada de la República Federal de Alemania expide notas verbales explicando la aplicación extraterritorial de su legislación penal. Se ha rogado, por ejemplo, al Reino de Tailandia que «comunique a las autoridades judiciales alemanas todos los casos de infracción penal cometidos por ciudadanos alemanes, aunque se hayan ido ya de Tailandia. La aportación de posibles pruebas sería de gran utilidad para esas autoridades y, por ende, muy apreciada».

Otra posibilidad es sancionar los viajes sexuales. En los Estados Unidos, en virtud de una nueva ley sobre el turismo sexual, se puede procesar a una persona en cuanto haya planes detallados para un viaje semejante; no hace falta sorprender a un pedófilo en sus relaciones sexuales con un menor, sino que basta con un plan de viaje detallado y con unos billetes de avión para demostrar la existencia de un caso de turismo sexual. En el Reino Unido, al amparo de la ley de derecho penal de 1977 se ha declarado oficialmente grave delito penal la publicidad y oferta de viajes que ofrezcan oportunidades de actividad sexual con niños. Se dio a conocer y difundió entre las agencias de viaje información sobre la ley. En Nueva Zelandia es un delito fomentar y organizar viajes de turismo sexual con niños a partir del territorio nacional.

Aunque no apuntan directamente al turismo sexual, varias disposiciones del derecho penal canadiense podrían aplicarse a ciertas facetas de ese turismo. La prohibición de todo proxenetismo, o intento de proxenetismo, o del hecho de abordar a una persona para que tenga relaciones sexuales ilícitas con otra, dentro o fuera del Canadá, o de hacerse con ella para sacarla del Canadá con fines de prostitución podría aplicarse a los agentes y mayoristas de viaje. La pena máxima es de diez años de prisión. La condena de un mayorista de viajes puede traer consigo el cierre de su empresa, por considerarla fruto del delito.

Se recurre asimismo a la cooperación y ayuda entre las autoridades judiciales y de orden público de uno y otro país. En virtud de la ley de procedimiento penal, el Gobierno del Reino Unido ayuda a las autoridades de orden público de países extranjeros al conceder la extradición, para su procesamiento, de pedófilos de los que se sospeche que han cometido delitos en el extranjero, y la policía británica intercambia información sobre pedófilos conocidos con la de otros países.

La legislación general de la mayoría de los países se ocupa de la venta y trata de niños. Aunque han surgido a este respecto ciertos problemas, se ha tendido a promulgar leyes que versan específicamente sobre la prohibición de la venta de niños.

En la India se promulgó en 1956 una ley de ese tipo (ley sobre la supresión de la trata sexual de niñas y mujeres), que se modificó en 1986, con el nuevo título de «Ley para la prevención de la trata sexual», en el sentido de referirse a los dos sexos y de elevar las penas para los delitos que afecten a niños y menores de edad. El Código Penal castiga tanto a quienes compran como a quienes venden a una persona de menos de 18 años de edad con fines de prostitución o de relaciones ilícitas, o con cualquier otro móvil ilícito o inmoral. Existen igualmente disposiciones legales específicas sobre la venta y la trata de niños en otros varios países: Bélgica, Brasil, Costa Rica, República Checa, Chipre, Estados Unidos, Filipinas, Hungría, Mauricio, Nepal y Rwanda. El Código Penal danés se centra en la privación de libertad inherente a la venta de niños e impone una pena de prisión de 12 años a toda persona que priva a otra de libertad con fines lucrativos.

La gravedad de las penas varía mucho, por ejemplo: en el Brasil, de cinco a seis años de prisión; en Costa Rica, de ocho a diez; en Mauricio, cinco como máximo, amén de multas; en Filipinas, reclusión perpetua; y en los Estados Unidos, 20 años, como mínimo, o cadena perpetua, y multas, según cuáles sean las circunstancias del caso.

Son tres los sistemas legales principales para sancionar la pornografía infantil: unas leyes que mencionan explícitamente la pornografía infantil (en la mayoría de los países), leyes que sancionan la pornografía de un modo más general y leyes que se refieren a publicaciones obscenas o inmorales o que contienen disposiciones generales relativas a la corrupción o el menoscabo de la moral pública.

La definición de «niño» a efectos de la legislación sobre la pornografía suele guardar relación con «la edad del consentimiento», si bien en un número creciente de países se fija ahora el límite en los 18 años. En Suecia, un tribunal de apelación se valió de la edad de 18 años como definición de «niño», mencionando explícitamente la que da la Convención sobre los Derechos del Niño. Por consiguiente, es ilegal la distribución de materiales pornográficos que presenten a personas manifiestamente de menos de 18 años. En Dinamarca no hay una definición de la edad del niño, pero el Código Penal estipula que la culpabilidad del fotógrafo presupone que el desarrollo físico de la persona fotografiada corresponde a una edad inferior a los 15 años, que es la edad general del consentimiento. En Sudáfrica, según una propuesta de ley la pornografía infantil debe comprender las publicaciones que presenten a un niño que «tiene menos de 16 años o del que se dice que los tiene».

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

La definición de pornografía infantil se refiere tanto a la representación gráfica de niños como al medio utilizado para ella, pero los criterios no son los mismos en todos los países. No es infrecuente prohibir simplemente la pornografía infantil, sin definir la expresión. En algunos países, los formas sancionables de representación se limitan a las del acto carnal o a actitudes directamente relacionados con él. En otros países, como los Estados Unidos, quedan comprendidos todos los tipos de «conducta explícitamente sexual».

En cuanto al medio de expresión que reproduce la imagen, en las legislaciones más antiguas se mencionan a veces las «fotos obscenas», pero los rápidos progresos técnicos, en particular en el campo de la informática, están moviendo a modificar esas leyes. Una ley de 1994 del Reino Unido menciona «seudofotografías» como las que se transmiten con medios informáticos.

Las tecnologías más modernas permiten además «construir» pornografía infantil a partir de otros materiales pornográficos, o incluso crear una pornografía «virtual» que no se basa en la representación de una persona real. Otra inquietante tendencia reciente es la utilización de Internet para la difusión de pornografía infantil, ya que no sólo pone instantáneamente la pornografía infantil al alcance de un público mundial sino que además plantea un reto difícil a los responsables de velar por el cumplimiento de las leyes, puesto que van a tener que crear una red también mundial para implantar la cooperación internacional que se requiere a este respecto. Sólo las leyes o las interpretaciones legales más recientes han tomado en consideración esas posibilidades técnicas al definir la pornografía infantil³.

La legislación nacional aplicable a la pornografía infantil distingue normalmente entre diferentes fases de producción y manejo de materiales pornográficos, y prohíbe y castiga a los responsables o a los participantes en ellas. Es muy corriente que se considere delictivo a la vez producir pornografía infantil y distribuirla. Por lo general, la comercialización de esas actividades acarrea penas más altas. En algunos países es asimismo un delito la posesión de materiales pornográficos, pero se trata de una tendencia relativamente nueva y no muy corriente todavía.

Las penas que sancionan la producción, la posesión y la difusión de materiales de pornografía infantil varían mucho. La legislación estadounidense es una de las más severas, al estipular hasta diez años de prisión o multas hasta de 100.000 dólares. En Francia y en otros varios países, la pena depende de la edad del niño: la intervención de adolescentes de 15 a 18 años es de un año de prisión, como máximo, y

Legislación nacional y trabajo peligroso

una multa, pero se puede imponer hacia cinco años de prisión en el caso de un niño de menos de 15 años. En Alemania, donde la pena oscila entre seis meses y cinco años, como máximo, es más alta si la distribución tiene un móvil comercial, pero puede bajar a tres meses si se maneja pornografía infantil por otras razones. Análogamente, en los Países Bajos se sanciona la posesión con una pena de prisión de tres meses a cuatro años, al paso que la producción con fines comerciales se castiga con seis años de prisión. En Luxemburgo se castiga la posesión de materiales de pornografía infantil con un año de prisión si se trata de niños de menos de 18 años y con cinco años si tienen menos de 15. La legislación canadiense ha elevado las penas máximas — de dos a diez años — por la producción, la venta y la distribución de pornografía infantil y la posesión con tales fines de materiales pornográficos.

Además de las leyes penales, el derecho y los reglamentos aduaneros prohíben a menudo la entrada en los países de materiales pornográficos. En el Canadá y los Estados Unidos, por ejemplo, los funcionarios de policía y de aduanas cooperan estrechamente para impedir el comercio y el manejo de pornografía infantil. En los Estados Unidos, el Servicio de Inspección Postal es corresponsable, con el FBI y el Servicio de Aduanas, de velar por el cumplimiento de las leyes sobre la pornografía infantil. El Servicio de Aduanas ha anunciado hace poco que se va a crear un centro de investigación sobre la pornografía infantil, el cual entrará en funcionamiento en septiembre o en octubre de 1996. Con objeto de ayudar al Servicio a perseguir a los proveedores de pornografía infantil, se valdrá de Internet para atacar a los que utilicen la red. En otros países se recurre principalmente a los reglamentos de aduanas, por ejemplo en Australia, Irlanda, Malasia y Sudáfrica, si bien, como en los Estados Unidos, en Irlanda se interviene asimismo en la distribución por conducto de los servicios postales. En Botswana se puede confiscar todo material fotográfico. Algunos países recurren sobre todo a la censura para reprimir la pornografía infantil.

Un muy útil medio para prevenir y descubrir delitos contra los niños es el acopio, la sistematización y el intercambio de información. Tienen una importancia capital las estadísticas nacionales sobre los delitos cometidos, clasificados según la edad y el sexo y otros factores pertinentes, y los ficheros de culpables condenados. En el plano internacional, la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) coordina el intercambio de información. Se está procurando constituir conjuntamente un fichero de pedófilos condenados, para facilitar la transparencia y aumentar las posibilidades de intervención rápida. Interpol dispone además de un sistema de alerta, que comunica a

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

las autoridades nacionales los movimientos de delincuentes condenados y, más concretamente, información sobre los pedófilos. Se envía esa información a los puestos de policía fronterizos y a las autoridades de inmigración y de aduanas. Existen asimismo en el plano nacional centros de coordinación de los servicios especializados del país y bases de datos especiales.

Igualmente importante es difundir la información en el plano nacional. En el Canadá, los gobiernos de las provincias y los territorios y la policía se han esforzado por mejorar el intercambio de información entre las autoridades y las organizaciones no gubernamentales, con objeto de destituir a delincuentes sexuales que ocupen cargos de responsabilidad que entrañen una relación de confianza y el ejercicio de una autoridad para con los niños. Por ejemplo, la policía ayudó a una organización no gubernamental que se ocupa de niños de la calle a localizar a varios candidatos de sexo masculino a puestos de trabajo voluntario que tenían antecedentes penales de proxenetismo infantil.

Otra forma de mejorar el intercambio de información y la detección y denuncia de delitos contra los niños es el sistema de enlaces que existe en 64 países. Se transmite información sobre la formación, la legislación, las estadísticas y las investigaciones en curso a los países interesados y a la secretaría general de Interpol. La formación de esos enlaces se centra en los niños como víctimas y como testigos en las indagaciones. Los países envían asimismo enlaces a otros países para coordinar y facilitar la investigación de delitos cometidos por nacionales suyos en el extranjero.

Diversas iniciativas del sector privado han contribuido igualmente a mejorar el grado de cumplimiento de las leyes. Se han emprendido campañas de información por medio de asociaciones internacionales como la Federación Universal de Asociaciones de Agencias de Viaje (UFTAA), la Federación Mundial de la Hostelería y la Organización Mundial del Turismo. Cabe citar la iniciativa de la UFTAA de formular y adoptar una Carta del Niño y del Agente de Viajes, en cumplimiento de la cual los agentes de viaje firmantes se comprometen a luchar contra la prostitución infantil en su relación con el turismo sexual procurando que los profesionales del sector adviertan cada vez más claramente la gravedad del problema. Hasta la fecha han firmado la Carta 60 agencias de viaje.

La erradicación de las redes de prostitución infantil y la cabal aplicación extraterritorial de las leyes exigen asimismo una amplia cooperación internacional. Por ejemplo, gracias a una investigación efectuada en los Países Bajos se descubrió una red de pornografía infantil

Legislación nacional y trabajo peligroso

en la que venían participando desde hacía 11 años 15 sospechosos, 40 víctimas y tres países diferentes. Ultimamente, el Servicio Postal de los Estados Unidos ha desbaratado una gran red de pornografía infantil con sede en Acapulco (México). En el momento de redactar el presente informe se había detenido y acusado a 56 personas de recibir por correo videocintas que reproducían actividades sexuales con menores de edad. Se confiscaron miles de cintas en las que se veía, según una primera estimación, a unos 300 niños, el más pequeño de los cuales parecía tener siete años.

El enjuiciamiento de acusados en su país de origen de delitos cometidos en el extranjero requiere a menudo un largo procedimiento judicial y depende de la buena voluntad y de la competencia de las autoridades extranjeras. Ponen de manifiesto las dificultades consiguientes las investigaciones realizadas en el primer caso de aplicación extraterritorial de la legislación penal sueca. Unos policías suecos destacados en Tailandia cooperaron estrechamente con policías del país para descubrir el delito y conseguir detener al culpable. Mientras se acopiaban las pruebas, se interrogó a la víctima en presencia a la vez de policías suecos y tailandeses. Por constarles las modalidades concretas de los trámites utilizados en Suecia para el acopio de pruebas, los policías suecos pudieron hacer unas preguntas que sometieron a la policía tailandesa, que era la que interrogaba directamente a la víctima. Se grabó el interrogatorio en vídeo con la intención de utilizar esa grabación en el tribunal y evitar a la víctima la experiencia de comparecer ante el tribunal en Suecia. En definitiva, el tribunal sueco llegó a la conclusión de que la grabación en vídeo contenía ciertas afirmaciones que contradecían otras pruebas, por lo que la víctima tuvo que presentarse ante el tribunal sueco. Como no se disponía de otros medios para costear el viaje de la víctima a Suecia, una organización no gubernamental pagó el billete. Por último, se declaró al acusado culpable de agresión sexual de un menor de edad, además de haber intentando cometer el mismo delito en 1995.

Aunque muchas veces se pasa por cauces oficiosos, la relación entre autoridades judiciales de países diferentes se rige por unos procedimientos especiales, claramente especificados. Casi siempre, las solicitudes de investigación, la producción de pruebas y la expedición de documentos y ficheros tienen que hacerse por vía diplomática. Se está intentando simplificar los procedimientos. Por ejemplo, el Servicio de Justicia Penal y Prevención de Delitos de las Naciones Unidas preparó un modelo de Tratado de Asistencia Mutua, que adoptó luego la Asamblea General en 1990. También la legislación nacional puede

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

especificar las condiciones de concesión de ayuda mutua a otros Estados en materia penal. La ley tailandesa sobre la asistencia mutua en asuntos penales, antes citada, detalla en qué condiciones se puede facilitar esa ayuda a los Estados que la solicitan.

El organismo sueco de ayuda Rådda Barnen facilitó la confección de una tarjeta, para su inserción en los billetes de avión a Asia, que lleve en una cara una descripción de «la vertiente grata» del turismo, mientras que en la otra se detallan sus «facetas oscuras». La Asociación Sueca de Viajes ha distribuido esas tarjetas. En Francia, el sector de las agencias de viaje y varios ministerios han sumado sus fuerzas para publicar un folleto que informa y avisa sobre la prostitución infantil. Se ha repartido más de un millón de ejemplares por conducto de las agencias de viaje.

El Código Penal canadiense permite la utilización de medios electrónicos de vigilancia en las investigaciones relacionadas con la pornografía infantil. Gracias a esas disposiciones legales se descubrió en London (Ontario) una gran red de pornografía infantil. Se creó una sección mixta de policía para dilucidar las acusaciones contra la red, a consecuencia de lo cual se procesó a 38 personas. Cabe también la posibilidad de instalar líneas telefónicas especiales, de llamada gratuita y al alcance de todo el mundo y, en particular, de las propias víctimas, para denunciar presuntas infracciones. Otro modo de mejorar los métodos de investigación es la institución de mediadores especiales para la infancia. Esta figura del mediador o defensor del pueblo (*ombudsman*), que viene de una tradición jurídica escandinava, se plasma en unos intermediarios entre el ciudadano y las autoridades públicas que suelen tener atribuciones de fiscalización de estas últimas. Pueden desempeñar diversas funciones como las de investigación y observación de las medidas tomadas en relación con infracciones de los derechos del niño. En Suecia hay ahora un *ombudsman* especial que persigue esa misma finalidad en el caso de los niños y los menores de edad. Se difunde entre ellos una amplia información, principalmente mediante campañas organizadas en centros escolares y guarderías. Se han creado instituciones similares en otros países.

Los funcionarios de policía han de tener gran sensibilidad y tacto al tratar con víctimas infantiles. Un requisito esencial es el carácter confidencial de lo que oyen. Asimismo, quienes prestan ayuda tienen una pericia especial y pueden estar presentes cuando se habla con un niño víctima. Es capital aliviar el traumatismo de los niños al relatar lo que han vivido a las autoridades de policía. También es importante proteger debidamente el valor testifical de sus declaraciones. En ciertos países,

por ejemplo en los Países Bajos, se han tomado disposiciones especiales con tal fin, verbigracia el nombramiento inmediato de un curador, o de algún otro profesional, para que ayude al niño durante la investigación y el juicio. En la legislación filipina se estipulan medidas de custodia y protección, restricciones de información en los medios de comunicación y la intervención de los servicios sociales. En la India, se han creado en el estado de Uttar Pradesh unas comisarías de policía, con un personal exclusivamente de sexo femenino, y se ha destacado a un «personal de socorro» a ciertas zonas sensibles para que organice con la ayuda de la policía redadas de socorro a las víctimas y se cerciore del cumplimiento de las decisiones judiciales.

Es difícil obtener estadísticas precisas. En la medida en que la información que da la prensa puede ser un indicador fidedigno, son hoy más numerosos los juicios. Se habla con frecuencia de detenciones y de condenas en relación con la prostitución y la pornografía infantiles, y menos a menudo de medidas contra la venta y la trata de niños que hayan resultado eficaces.

Notas

¹ El Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, define esa forma de prostitución como sigue: «acto de recabar o de obtener los servicios de un niño para la realización de actos sexuales a cambio de dinero u otra consideración con esa persona o con cualquier otra».

² Es culpable de un delito quien teniendo la custodia, o estando a cargo o siendo responsable, de una niña de menos de 16 años provoca o fomenta que se la seduzca o prostituya o consiente que personas de menos de 16 años residan en una casa de prostitución o la frecuenten.

³ El 24 de mayo de 1996 se condenó a penas de prisión a dos ciudadanos británicos, después de haber reconocido su culpabilidad en un delito de pornografía infantil por medio de la red informática de Internet. El juez falló que las imágenes de Internet deben tratarse como las fotografías desde el punto de vista de la aplicación de la legislación (*Society for the Protection of the Rights of the Child*, núm. 7, junio de 1996). En los Estados Unidos, la ley sobre la pornografía se aplica a la reproducción, la distribución o la recepción en computadora de presentaciones visuales prohibidas.

Legislación aplicable y sanciones

5

Disposiciones legales

El Convenio núm. 138 (artículo 9) y la Recomendación núm. 146 (parte V) constituyen el marco internacional de la aplicación de las leyes relativas al trabajo infantil. En el Convenio núm. 138 se prevé que las autoridades públicas han de adoptar todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas, para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones de que se trata. Asimismo, se prevé que los empleadores deberán llevar registros u otros documentos en los que se indique el nombre y apellido y la edad de todas las personas menores de 18 años empleadas por ellos. En la Recomendación núm. 146 se dan orientaciones más pormenorizadas acerca de asuntos tales como la capacitación de los inspectores del trabajo para que estén en condiciones de descubrir y suprimir los abusos que puedan producirse en el empleo o trabajo de niños y adolescentes, la atención especial que ha de darse a los tipos de empleo o trabajos peligrosos, y las medidas para facilitar la verificación de las edades.

Casi todas las legislaciones nacionales contienen normas relativas a la edad mínima y a otras disposiciones que atañen a los niños, e indican qué mecanismos han de establecerse para velar por el cumplimiento de esas normas. Prácticamente todos los países tienen alguna forma de inspección del trabajo y, por cierto, 118 países han ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Pero, en la práctica, muchos países tropiezan con dificultades graves para hacer que se cumplan las leyes relativas al trabajo infantil.

En la mayoría de los países la legislación sobre el trabajo infantil imputa al empleador la responsabilidad por toda violación de la legislación. No obstante, en algunas de ellas se estipula explícitamente que los padres o los tutores son responsables de toda infracción de las disposiciones legales que rigen las condiciones de trabajo o los trabajos

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

prohibidos. En la legislación de Kenya y en la de la República Unida de Tanzania, por ejemplo, se estipula que «todo padre o tutor de un niño o menor de edad que permite que éste tenga un empleo, violando con ello las disposiciones legales pertinentes, es culpable de un delito». En virtud de la legislación noruega, el padre o tutor que consiente que un niño o un menor lleve a cabo un trabajo ilegal será sancionado con una multa. Hay disposiciones similares en Bélgica y en el Uruguay. Es más frecuente considerar que los padres o los tutores son responsables de las violaciones de las normas referentes a la escolarización obligatoria (por ejemplo, en el Ecuador); en fecha reciente, se ha promulgado en Filipinas una nueva ley que impone a los padres o tutores la obligación de velar por que sus hijos reciban la enseñanza primaria y secundaria obligatoria.

No se sigue el mismo criterio en materia de registros en todos los Estados. En muchos países se exige que los empleadores lleven un registro, o documentación equivalente, con respecto a todos y cada uno de sus trabajadores, cualquiera que sea su edad. En tales casos, la fecha de nacimiento suele ser uno de los datos que figuran en la documentación.

No obstante, muchas legislaciones estipulan explícitamente que los empleadores deben llevar un registro de los menores de edad que trabajen para ellos, en forma de un registro o una lista (Alemania, Austria, Bélgica, República de Corea, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Hong Kong, Japón, Lesotho, Noruega, Pakistán, Perú, Polonia, Portugal, Uruguay, Venezuela, Viet Nam, Yemen y Zaire). En algunos casos, ciertas ocupaciones o actividades económicas quedan excluidas de este requisito, normalmente las del sector agrícola. A veces, se limita a los empleadores de más de un número especificado de trabajadores (Mauricio) o está en función de la duración del empleo (más de dos meses en Finlandia).

En general, los empleadores deben conservar los registros en el lugar de trabajo y presentarlos a los inspectores. El contenido de esos registros puede variar, pero en la mayoría de ellos suelen figurar el nombre, el domicilio, la fecha de nacimiento (o la edad o la «edad aparente», como en la República Unida de Tanzania), la fecha de comienzo del trabajo y de su terminación, así como las condiciones y características del empleo. En algunos países, la legislación impone otro sistema de registros. En Egipto, por ejemplo, los empleadores deben: *a*) comunicar a la autoridad competente el nombre de cada menor de edad que trabaja para ellos, y *b*) colocar en la entrada del establecimiento una lista de los menores de edad empleados y su ocupación. En China, el empleador debe obtener de la

autoridad laboral competente un certificado de registro de cada menor de edad. Por último, en algunos países (Filipinas, Pakistán, Portugal) la legislación estipula que, además de llevar un registro, el empleador debe notificar al inspector la presencia de todo menor de edad que trabaje en su establecimiento. Parece, pues, que la tendencia general concuerda con el Convenio núm. 138, el cual especifica que deben llevarse unos registros, u otros documentos, sobre los trabajadores de menos de 18 años de edad, con miras a facilitar el cumplimiento de la legislación relativa al trabajo infantil.

Aunque el requisito de los permisos de trabajo no es muy corriente, se exigen para diversas actividades en muchos países. En algunos de ellos, como el Ecuador, Honduras, Marruecos, Malta y Venezuela, hay que solicitar un permiso de la autoridad competente como requisito previo para poder tener un empleo. En el Ecuador y en Venezuela, los menores que trabajan por su cuenta han de recabar también una autorización por escrito de las autoridades. En Marruecos, la autoridad municipal o la inspección del trabajo local expide una «libreta de empleo», que indica el nombre, la fecha de nacimiento y el domicilio del menor, y los empleadores de establecimientos comerciales o industriales no pueden dar trabajo a personas de menos de 16 años que no tengan ese documento. En Malta, los trabajadores deben recibir una cédula de empleo de la autoridad competente, pero no se puede conceder esa cédula a un menor en edad de la escolarización obligatoria si no es con un permiso por escrito del Ministerio de Educación. Análogamente, en Tailandia los empleadores deben conseguir una autorización por escrito del inspector del trabajo para poder dar empleo a una persona de menos de 13 años, presentando una solicitud al respecto en la forma prescrita. En la mayoría de los países, la legislación exige una autorización o permiso por escrito en el caso de ciertas actividades, en especial en el sector del espectáculo, el cine y la televisión, donde la edad mínima para el empleo suele ser más baja que en las demás actividades (Alemania, Bélgica, Túnez).

En casi todos los países, se estipula en la legislación que los niños y los menores que trabajan deben pasar por un examen médico antes de poder tener un empleo, con objeto de determinar su aptitud para el trabajo (Bulgaria, Cuba, República Dominicana, Estados Unidos, Finlandia, República Islámica del Irán, Italia, Kuwait, México, Nepal, Paraguay, Perú, Portugal). Se aplica a veces este requisito en general a todos los niños o adolescentes de menos de 18 años que trabajan, cualquiera que sea el tipo de trabajo. En Turquía, por ejemplo, se establece en el Código del Trabajo que, antes de admitirlos para

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

«cualesquiera tipos de empleo», se debe examinar médicamente a los niños de 13 a 18 años y que, hasta que cumplan 18, deberán someterse a exámenes médicos cada seis meses por lo menos. Alemania ha adoptado el mismo sistema, aunque el requisito no se aplica a los empleos de menos de dos meses o a trabajos ligeros que no tengan consecuencias nocivas para la salud del menor. Los empleadores deben guardar los certificados y presentarlos cuando se los pida un funcionario laboral competente (Alemania, Polonia, Turquía). En varios países, el requisito se limita a las ocupaciones arriesgadas o peligrosas (Líbano, Noruega) o a ciertas ocupaciones que se especifican en la legislación (Egipto, Túnez).

En ciertos países, se exige un certificado en el caso de los niños que llevan a cabo trabajos ligeros (Bulgaria, República Centroafricana, Paraguay, Singapur). En algunos de ellos, la administración laboral (normalmente, la inspección del trabajo) puede exigir un reconocimiento médico cuando lo estime necesario, y ordenar que el niño deje de trabajar si ese examen indica que la ocupación es nociva para su salud o su desarrollo (Marruecos, Túnez). Portugal ha implantado un sistema de examen médico gratuito para los vendedores ambulantes. En general, se tiende a incluir este requisito del examen médico en la legislación, para proteger el desarrollo físico, mental y moral de los menores.

En ciertos países, el empleo de niños está sometido a un permiso por escrito de los padres o de los tutores. Tal ocurre en Viet Nam en el caso de los niños de menos de 15 años y en Honduras en el de los de menos de 16. En Egipto, en virtud del Código del Trabajo los empleadores de niños de menos de 16 años deben entregarles un documento que dé fe de su empleo.

En algunos países, el gobierno ha tomado medidas encaminadas a precisar la edad de un niño cuando no se puede obtener una partida de nacimiento y otros documentos oficiales. En Sri Lanka, desde 1981 se puede expedir un documento nacional de identidad a adolescentes de más de 16 años en sustitución de una partida de nacimiento, para acreditar su edad. En la India, se ha de recabar de las autoridades de los estados un certificado de edad y llevar un registro de los niños que trabajan.

Los empleadores que dan trabajo a menores tienen a menudo la obligación de colocar un aviso en su lugar de trabajo, habitualmente en la entrada principal. Ese aviso puede consistir en un resumen o el texto íntegro de las leyes que rijan el empleo de niños y de menores (Alemania, India, Marruecos), información sobre las condiciones de trabajo de los menores (Alemania, Egipto), una lista con su nombre y apellido (Egipto)

y las señas de la inspección competente para fiscalizar el establecimiento o lugar de trabajo.

En casi todos los países se especifican las sanciones aplicables a los infractores de la legislación. El tipo y la gravedad de las sanciones varían mucho, pero en general se limitan a una multa, o a una multa y/o una pena de prisión (esto último en los casos de reincidencia). También se puede castigar a los empleadores anulando su licencia de explotación o incluso cerrando su establecimiento. Por último, en muchos países se imponen multas o penas de cárcel a quienes obstruyen la labor profesional de un inspector del trabajo (Camerún, Viet Nam).

En las legislaciones que establecen una sanción pecuniaria sólo se indica habitualmente el monto mínimo y el máximo. En algunos casos, se prescribe una multa específica para determinadas infracciones. Por ejemplo, el Código del Trabajo tunecino estipula que toda violación de determinadas cláusulas o de decretos u órdenes administrativas adoptados de conformidad con el Código, como la prohibición de emplear a niños en ocupaciones peligrosas o en un trabajo nocturno y la obligación de llevar un registro y de organizar exámenes médicos, se sancionará con una multa de 500 a 2.800 dinares. En la ley laboral turca se detallan las sanciones en función de la disposición violada, por ejemplo: a un empleador que infrinja la relativa al empleo de menores en ocupaciones prohibidas o peligrosas se le sanciona mucho más que a quienes violan la disposición sobre los certificados médicos. Ocurre lo mismo en el Camerún. En algunos otros países (China, Noruega, Zaire), o se sancionan con una multa todas las infracciones o bien son las autoridades judiciales o administrativas las que determinan la sanción. La multa suele ser el doble en los casos de reincidencia.

Otra posibilidad frecuente es la prisión. En la República de Corea, la India y el Japón la privación de libertad se limita a determinadas infracciones (por ejemplo, el empleo de niños en actividades nocivas o peligrosas). En virtud de la ley sobre las normas de trabajo de la República de Corea, verbigracia, el empleo de niños en un trabajo que vaya en detrimento de su moral o que sea perjudicial para su salud o que se efectúe en una mina se castiga con una pena de hasta tres años de prisión, o una multa no superior a 20 millones de wones.

Las penas se acumulan a menudo por cada niño, hasta una suma especificada. Por ejemplo, la ley federal sobre las normas de trabajo de los Estados Unidos prescribe una multa de 10.000 dólares por la violación de la legislación sobre el trabajo infantil por cada trabajador que haya sido objeto de esa infracción.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Además de las multas y de la prisión, hay otras varias sanciones. En Malta, la legislación no sólo impone una multa al empleador que da trabajo a un menor en edad de la escolarización obligatoria sin la cédula de empleo estipulada, sino que además, a petición del ministerio fiscal, el tribunal debe ordenar la retirada o la anulación de toda licencia comercial o profesional del empleador o el precinto de los locales donde trabajen los interesados. Análogamente, en Filipinas, en el caso de infracción reiterada de la legislación sobre el trabajo infantil (la sanción puede ser a la vez una multa y la prisión), se anula la licencia del infractor. En Austria, si el empleador es reincidente, las autoridades administrativas, previa recomendación del inspector, pueden prohibirle dar trabajo a menores de edad, temporal o definitivamente. En Côte d'Ivoire, se anula la autorización de empleo para todo el establecimiento si se demuestra que unos niños de menos de 14 años han trabajado en actividades para las que no eran aptos.

Los Estados Unidos prohíben el comercio exterior o entre estados de la Unión de productos fabricados con una mano de obra infantil, es decir, el trabajo de niños de menos de 16 años o el de adolescentes de 16 a 18 años que sea particularmente peligroso o nocivo para su salud o su bienestar.

En algunos países, la legislación estipula que, además de la autoridad o el inspector del trabajo competente, otras personas pueden presentar quejas (Filipinas, Nepal, Pakistán). En Filipinas, son las siguientes: el menor, sus padres o tutores, abuelos y otros familiares, los responsables, el personal de los servicios sociales o representantes de una institución al servicio de la infancia registrada o el personal del Ministerio de Desarrollo y Asuntos Sociales o, por lo menos, tres ciudadanos interesados y responsables de la localidad donde se produjo la infracción. Normalmente, se presenta la demanda ante el tribunal competente (de primera instancia, municipal o de menores).

La inspección del trabajo

Al Estado le incumbe la misión primaria y general de velar por el cumplimiento de la legislación, normalmente por conducto del sistema de inspección del trabajo. En el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) se especifica que uno de los cometidos fundamentales de los inspectores es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales referentes al empleo de niños y menores de edad. En general, la legislación del trabajo contiene cláusulas específicas que otorgan a los inspectores una amplia gama de atribuciones y, a menudo, cierto margen

Legislación y sanciones

discrecional cuando se trata de decidir si se cumplen las condiciones para el empleo de niños y de autorizar su trabajo o someterlo a otras condiciones. En muchos países, los inspectores del trabajo y las autoridades laborales están facultados para: i) autorizar el trabajo de menores de edad (Honduras); ii) autorizar el empleo de menores en ciertas actividades que requieran un trabajo ligero o la participación en representaciones artísticas; iii) pedir que se proceda a un examen médico cuando lo estimen necesario para determinar si el trabajo efectuado por menores puede perjudicar su salud o su desarrollo, especialmente en el caso de los trabajos arriesgados o peligrosos (Marruecos); iv) anular un contrato de trabajo o retirar un permiso de trabajo si el trabajo perjudica la salud o el desarrollo físico o moral de los niños (Croacia); y v) cerciorarse de que se cumple la legislación laboral durante sus visitas de inspección, observando las condiciones de trabajo de niños y examinando los documentos donde se consignan las horas de trabajo, las vacaciones y los salarios, y los exámenes médicos.

Con frecuencia, los empleadores han de notificar a los inspectores cuando dan empleo a menores o niños y han de proporcionarles una lista de esos trabajadores. Los inspectores pueden tener, además, la obligación legal de llevar unos registros especiales que indiquen la identidad, la fecha de expedición del permiso de trabajo u otros pormenores referentes a menores que trabajan (Colombia).

Ciertas legislaciones recogen los requisitos establecidos en el Convenio núm. 81, en el sentido de que los inspectores han de facilitar información técnica y asesoramiento a los empleadores y los trabajadores sobre el modo más eficaz de acatar la legislación. En los nuevos Códigos del Trabajo de Madagascar, Nepal, Túnez y Yemen se estipula explícitamente que los inspectores han de velar por la aplicación de la disposiciones legales relativas al empleo de niños y menores, así como proporcionar información y asesoramiento a los empleadores sobre el mejor modo de cumplir la legislación. En la República Unida de Tanzania, la formación dispensada ha ayudado a los inspectores del trabajo a localizar mejor los casos de trabajo infantil peligroso y, por consiguiente, a aconsejar a los empleadores antes de adoptar medidas legales. En el Reino Unido, la inspección complementada con el asesoramiento es uno de los métodos de que se vale la inspección del trabajo para reducir los accidentes de niños en la agricultura.

En algunos países, el sistema de educación desempeña un importante papel en la aplicación efectiva de la legislación sobre el trabajo infantil. En el Reino Unido, por ejemplo, la Dirección Nacional de Salud y Seguridad es responsable de la legislación sobre el trabajo infantil a la

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

vez que de la salud y la seguridad, pero en los sectores distintos de los industriales la responsabilidad está dividida: el personal local de sanidad ambiental de la administración local se ocupa de la salud y la seguridad, al paso que las autoridades de educación velan por el cumplimiento de la legislación sobre el trabajo infantil, y están facultadas para ir más allá de los requisitos nacionales en materia de edad mínima, horas de trabajo y tipos de trabajo prohibidos.

Problemas y progresos en lo que atañe al cumplimiento efectivo de la legislación

Se acepta en general que un gran obstáculo que impide la debida protección legal de la mano de obra infantil es la debilidad de los mecanismos establecidos para sancionar e imponer el cumplimiento de la legislación. Incluso a los países que tienen una legislación progresista les suele resultar difícil llevarla a la práctica. Esos problemas son particularmente arduos en el sector no estructurado, en los sitios alejados de las grandes ciudades y en la agricultura, en empresas pequeñas como las tiendas y los hoteles, en el comercio callejero y en el servicio doméstico y el trabajo a domicilio. Como la mayoría de los niños que trabajan lo hacen en la agricultura, el servicio doméstico y el sector no estructurado, allí donde trabajan brillan por su ausencia los medios necesarios para sancionar las infracciones. Por consiguiente, los instrumentos legales antes descritos tienen una eficacia limitada en lo que se refiere a una gran parte del trabajo infantil peligroso. Se puede decir esto de casi todos los países, independientemente de cuál sea su grado de desarrollo.

A veces, las deficiencias o la complejidad de la legislación pertinente complican sobremanera su aplicación efectiva. En Sri Lanka, por ejemplo, la ley impone tantas limitaciones a las condiciones de empleo de los niños que se ha llegado a decir que hubiese sido más fácil imponer una prohibición total.

Además, el derecho del trabajo en su relación con los niños está desperdigado en múltiples reglamentos y disposiciones subsidiarias, tan detallados que no se pueden constatar fácilmente todas las infracciones. Es también posible que a los inspectores del trabajo les cueste determinar cuál es su ámbito de competencia ante unas leyes contrapuestas¹.

También las lagunas de la legislación coartan su acatamiento. El trabajo doméstico, la agricultura, el trabajo por cuenta propia y el sector no estructurado, por ejemplo, quedan excluidos muchas veces de la legislación sobre el trabajo infantil y, por consiguiente, de su aplicación

efectiva. Incluso en sectores bien reglamentados hay ciertos elementos, verbigracia los talleres pequeños, en los que no rigen las prohibiciones o las reglas (Nepal). Las disposiciones relativas al aprendizaje pueden provocar también problemas, si no son lo bastante claras y protectoras de los niños, ya que se recurre a menudo a los contratos de aprendizaje para encubrir formas ilegales y de explotación de una mano de obra infantil. A veces también, los niños están en «situaciones de formación» no remuneradas, a lo cual se ha respondido en ciertos países considerando que, si un niño trabaja en una empresa industrial, es un asalariado, perciba o no un salario. De ese modo se reduce al mínimo la necesidad de determinar judicialmente si existe o no una relación de empleador a trabajador.

Aunque puede ser difícil dilucidar esto a partir de los textos legales, otra deficiencia consiste en lo inadecuado de las sanciones, que con frecuencia no están bien definidas o son tan ligeras que no tienen fuerza disuasoria.

En un número creciente de países en desarrollo, las disposiciones relativas al trabajo infantil están siendo incluidas en nuevos códigos del trabajo, o en reglamentos especiales (Camboya, Camerún, República de Corea, Côte d'Ivoire, Filipinas, Gabón, India, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Madagascar, Malasia, Mauricio, Myanmar, Nepal, Pakistán, Santo Tomé y Príncipe). Para que queden también amparados otros sectores, en Irlanda se han promulgado últimamente unas medidas de aplicación legal en materia de seguridad en la agricultura. En el Reino Unido, se ha adoptado hace poco un repertorio de recomendaciones prácticas con miras a prevenir accidentes de los niños en la agricultura, y en él se especifican el derecho legal de todos los interesados y las medidas necesarias para que sean seguros los lugares donde trabajan niños y se les den las oportunas instrucción y supervisión.

Se ha intentado igualmente elevar la sanción de las violaciones de la legislación en los Estados Unidos, Nepal, el Pakistán y Turquía. En los Estados Unidos, la tendencia de los distintos estados va en el sentido de reforzar las sanciones y de restringir las ocupaciones peligrosas. Últimamente, en el estado de California las multas civiles han pasado a ser de 10.000 dólares, como máximo, por las infracciones graves o deliberadas. En 1995, se autorizó en el estado de Missouri la imposición de multas, que vengan a añadirse a las sanciones penales, de 50 a 1.000 dólares según la índole y la gravedad de la infracción, y cada día más de infracción y cada niño ilegalmente empleado constituyen infracciones distintas. Las multas recaudadas van a un nuevo Fondo para el

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

El *jermal* en Indonesia

El *jermal* es un arte de pesca consistente en una pila de madera instalada en el fondo del mar y a la que va unida un red muy grande. Al contratar a pescadores, se prefiere a los niños, más que a los adultos, ya que son más dóciles, se les paga menos y trabajan más horas.

La mayoría de ellos padecen daños psicológicos provocados por su largo aislamiento y separación de su familia, así como violencias verbales y físicas, y a veces sexuales, por parte del capataz y de otros pescadores. Como se considera que la utilización de niños en operaciones de *jermal* es ilegal, se les suele reclutar por conducto de agentes clandestinos, que operan habitualmente en las plantaciones y los lugares agrícolas y buscan a familias pobres que tengan hijos de menos de 15 y 16 años. A los agentes se les paga de 8.000 a 15.000 rupias por cada niño reclutado.

Algunos padres saben que a sus hijos se les recluta para el *jermal* y se dan cuenta de que ese empleo puede amenazar gravemente su salud, su seguridad y su moral pero, en la mayoría de los casos, no pueden ni imaginar hasta qué punto es peligroso el trabajo y dejan que sus hijos vayan al *jermal*, debido a sus dificultades económicas y a las ilusiones creadas por los agentes. En algunos casos, a los padres ni siquiera se les dice que sus hijos van a trabajar en un *jermal*. Los peligros son tan grandes que, por lo general, los padres no permiten a sus hijos reiterar la experiencia del trabajo en un *jermal*.

Fuente: S. Pardone, *Children in hazardous work in the informal sector in Indonesia* (Jakarta, OIT/IPEC, 1996), págs. 38 y 39.

cumplimiento de la legislación sobre el trabajo infantil. El Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos ha establecido asimismo un régimen de sanciones, con arreglo al cual se puede imponer a los empleadores una multa hasta de 10.000 dólares por cada infracción que provoque la muerte o una lesión grave a un menor de edad; por ejemplo, cuando un adolescente de 15 años se lesiona gravemente mientras maneja una carretilla de horquilla elevadora en un almacén, se les puede sancionar con una multa de 10.000 dólares por haber infringido la prohibición de que los niños y adolescentes de menos de 18 años de edad manejen esas carretillas, y otros 10.000 dólares si se trata de una violación de la prohibición de emplear a adolescentes de 14 y 15 años en un almacén. En 1994, se impuso a cuatro empresas multas por un valor de 242.900 dólares, que hubieran ascendido a 75.000 tan sólo con el sistema anterior.

En Indonesia y Sri Lanka, las autoridades han indicado que se está cambiando la legislación a fin de imponer sanciones severas en los casos de violación de las normas relativas al trabajo infantil.

Un grave y muy frecuente problema es que la legislación aplicable al trabajo infantil la desconocen no sólo los empleadores y los padres sino también los inspectores del trabajo. En sus visitas de inspección a pequeños establecimientos privados, en Polonia, por ejemplo, los inspectores descubrieron muchos casos de violación de las disposiciones que exigen un reconocimiento médico como requisito previo para poder dar empleo a un menor de edad. Cuando se les interrogaba sobre el particular, los empleadores contestaban que lo desconocían. Esa ignorancia de la ley es un fenómeno general en muchos países de todo el mundo. Tampoco a los padres les consta el peligro que corren sus hijos en el trabajo o el carácter ilegal del mismo. De ahí que no se presenten quejas y no se emprenda la debida investigación.

Algunos empleadores, en particular de pequeñas empresas, desconocen las disposiciones legales, o bien se sienten reacios a acatarlas escrupulosamente. Los padres, en muchos casos analfabetos, dan al trabajo infantil un valor económico mayor que a la escuela, y los inspectores dudan a menudo en sancionar el incumplimiento de las leyes porque saben que las familias dependen de los ingresos de los niños o porque estiman que el mercado de trabajo infantil aporta una gran contribución a la economía del país. Es también muy corriente que el trabajo infantil ayude a los menores de edad que trabajan a adquirir una competencia profesional, los aparte de la calle y les ofrezca la posibilidad de ganar algún dinero para sus gastos personales.

Con objeto de que se perciba mejor el problema del trabajo infantil, se han organizado en varios países campañas de sensibilización. En Dinamarca, los inspectores organizaron una campaña de dos días para hacer ver a la opinión pública los serios problemas de salud y seguridad que se derivan de un trabajo peligroso efectuado por personas de poca edad y dar a conocer la legislación aplicable al trabajo infantil. En Austria, la inspección del trabajo organiza cada dos años conferencias sobre la observancia de las leyes que protegen a los niños, los adolescentes y los aprendices, que constituyen una tribuna de debate entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores y otros organismos competentes. Se han tomado iniciativas similares en el Brasil, Filipinas, Indonesia, Nepal, el Pakistán, la República Unida de Tanzania y Venezuela. En el Reino Unido, el asesoramiento y la información facilitados a agricultores, a braceros, a los padres, a maestros y profesores, a los centros docentes y a los propios niños (folletos gratuitos, vídeos para ellos y, especialmente, materiales didácticos) son una parte importante de la estrategia de prevención de accidentes de los niños en la agricultura. Los inspectores participan también en ferias

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Dificultades con que tropieza la inspección:

- falta de recursos materiales y, más concretamente, de medios de transporte suficientes;
- escasez de personal en los servicios de inspección;
- demasiado trabajo y sueldo modesto de los inspectores;
- idea que se hacen los inspectores del trabajo infantil;
- falta de formación apropiada sobre la vulnerabilidad particular de los niños, el trabajo infantil y los riesgos a que están expuestos los niños;
- facultades limitadas por la ley y falta de técnicas adecuadas;
- desinterés;
- ambiente hostil;
- falta de cooperación y apoyo de otros organismos oficiales, incluido el sistema de educación;
- carácter clandestino del trabajo infantil.

agrícolas en todo el país para difundir el mensaje y, gracias a todos esos esfuerzos y a la aplicación del Código Deontológico antes citado, se dice que el número de muertes bajó de unas 25 al año a mediados del decenio de 1980 a menos de diez en 1994.

Un buen ejemplo de la eficacia de esas campañas de sensibilización, en lo que se refiere a cambiar la mentalidad de los padres, es una iniciativa adoptada en Estambul (Turquía). Se invitó a un grupo de madres a visitar el lugar de trabajo y a observar los peligros a que estaban expuestos sus hijos. Después de la visita, la mayoría de ellas decidieron retirarlos del trabajo.

En la mayoría de los países, especialmente allí donde son más graves los problemas de trabajo infantil, lo inadecuado de la inspección del trabajo coarta la cabal sanción de las infracciones a la legislación, que suelen descubrirse en el curso de inspecciones ordinarias, o durante unas intervenciones basadas en quejas recibidas. Aunque al principio la inspección se interesaba específicamente por el trabajo infantil, con el tiempo ha asumido otras muchas funciones hasta el punto de que el trabajo infantil sólo ocupa hoy una pequeña parte de las actividades de los inspectores. Otros muchos factores menoscaban la posibilidad de que los inspectores sean fieles a su mandato.

Los inspectores suelen quejarse de sus deficientes condiciones de trabajo en casi todos los países de América Latina y el Caribe, África y Asia sudoriental. La falta de personal suficiente, por ejemplo, engendra un trabajo excesivo y frustraciones. Un caso en modo alguno atípico es el

Legislación y sanciones

de Indonesia, donde 800 inspectores han de ocuparse de todas las empresas del país registradas (más de 4.000 empresas para cada inspector al año). Asimismo, se han achacado las dificultades de aplicación de la legislación en Sri Lanka a la escasez de inspectores. Se dice a menudo que las infracciones de la legislación no pueden ser la prioridad de los inspectores ya que dedican también, y fundamentalmente, su tiempo a la investigación del cumplimiento de la legislación laboral general, a asuntos administrativos, a la resolución de conflictos del trabajo, etc. En algunos países europeos, se ha encomendado a los inspectores la tarea adicional de cerciorarse de que no se da ilegalmente trabajo a trabajadores inmigrados y extranjeros. En Austria, los inspectores se han quejado de que esas actividades adicionales pueden coartar el desempeño real de su cometido principal. Además, muchos países no cuentan con inspectores especializados en el trabajo infantil. Se dice, por ejemplo, que en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá hay pocos inspectores del trabajo y ninguno especializado en esos asuntos.

Otro problema es la falta de medios de transporte para visitar e inspeccionar establecimientos situados lejos de las ciudades, por lo que es casi imposible vigilar las zonas agrícolas que son, sin embargo, el sector en el que hay más niños que trabajan y en el cual abundan los riesgos graves y los niños esclavizados. En Malawi, debido a lo inadecuado de los fondos disponibles, sólo se facilitan por turno los medios de transporte a las oficinas regionales y a los inspectores para sus visitas. Se incita a los inspectores a utilizar sus propios vehículos y a pedir luego el reembolso de sus gastos de viaje y varios (comida y alojamiento) derivados de sus visitas de inspección.

Puede ocurrir también que la propia legislación restrinja las facultades de los inspectores. Por ejemplo, muchas leyes no se aplican al sector no estructurado, donde los niños que trabajan tienen principalmente un contrato verbal o dependen de subcontratistas. Además, los métodos de inspección que se utilizan en el sector industrial y estructurado suelen estar mal adaptados a las características de los sectores agrícola y no estructurado. Ciertos empleadores recurren a diversos subterfugios para ocultar una mano de obra infantil ilegal, o están fuera del alcance de los inspectores porque sus empresas no están oficialmente registradas. Algunas de las situaciones de mayor peligro y explotación se dan en talleres y lugares de trabajo caracterizados por una explotación extrema de la mano de obra. Ocurre también que los inspectores no están autorizados a registrar ciertos lugares de trabajo, como las viviendas, o a intervenir fuera de determinadas horas o sin

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

La inspección del trabajo y las categorías vulnerables

En cierto país africano se visitó con el inspector local una gran mina de oro, de 350 trabajadores. No se encontró a niños en las galerías de 300 metros de profundidad, en las que se manejaban máquinas excavadoras. Pero ningún inspector ha visitado nunca la zona cercana de minas de oro a cielo abierto, donde viven y trabajan 100.000 personas y hay pozos de 80 metros de profundidad que llevan a las galerías sin que haya dispositivos de seguridad en ellos. Se baja con sogas por unos pozos muy estrechos a los niños, que izan el mineral en capachos. El dueño de la mina les da de comer, y sólo les paga si encuentran oro.

En otra mina, los pozos están pegados unos a otros, y los niños tienen que recorrer una bajada de 30 metros hasta llegar a las galerías, que están a 40 ó 50 metros de la superficie.

Los inspectores explicaron que no podían hacer nada, al no haber contratos de trabajo con esos grupos familiares. En realidad, cuando se efectuaron indagaciones más minuciosas se descubrió que las mujeres y los niños alquilan sus servicios al dueño y que no se les paga un salario fijo. Son de hecho asalariados, pero en este sector no estructurado los inspectores no han intentado nunca intervenir. Sin embargo, después de la visita decidieron dedicar una semana entera a examinar el sistema minero *in situ*, para comprender mejor los problemas pendientes.

Fuente: International Technical Symposium on Labour Inspection Strategies for Vulnerable Groups, Túnez, 19 y 20 de mayo de 1994.

avisar antes al empleador, y han de presentar una ordende registro expedida por la policía.

La atonía de los inspectores puede deberse también a lo modesto de su sueldo y al hecho de que las autoridades laborales no se interesen demasiado por su trabajo. Con frecuencia, han de soportar presiones indirectas de otras autoridades (administrativas, judiciales y políticas) para disuadirles de inspeccionar el trabajo infantil o de seguir adelante con una acción judicial. En algunos países, la corrupción fomenta también la violación de las leyes.

Aunque se ha progresado algo, se advierte ahora ya mejor lo difícil que es para los inspectores detectar casos de trabajo infantil ilegal, y se está empezando a tomar iniciativas con miras a imponer el respeto de la legislación.

En algunos países, se ha nombrado a uno o más inspectores para que se ocupen principal o exclusivamente de vigilar el trabajo infantil. En Austria, en todo servicio de inspección debe haber un inspector del trabajo encargado de la protección de los niños y los adolescentes y cuya tarea esencial es velar por el cumplimiento de las disposiciones

aplicables al trabajo infantil. Ultimamente se han adoptado medidas para reforzar la plantilla de los servicios de inspección y aumentar el número de inspectores en Bolivia, la República Dominicana, el Japón y Sri Lanka.

En el Brasil, se ha abolido una disposición legal con arreglo a la cual las empresas de menos de diez trabajadores no estaban sometidas al requisito de la inspección. El Gobierno procura asimismo modernizar los servicios de inspección aumentando el número de inspectores, mejorando el material y las condiciones de trabajo, proporcionando unidades móviles para poder llegar a las zonas remotas y subiendo los sueldos. Además, hay 150 inspectores del trabajo en unas comisiones creadas en cada estado para efectuar inspecciones allí donde hay más mano de obra infantil. Por último, se ha creado un grupo ejecutivo para la represión del trabajo forzoso, y se da la prioridad a la inspección de la mano de obra forzada y al trabajo de niños y adolescentes.

Se han señalado varios casos de aumento del número de inspecciones efectuadas para descubrir infracciones de la legislación sobre el trabajo infantil. En el Pakistán, por ejemplo, hubo 6.803 inspecciones de enero de 1995 a marzo de 1996, se descubrieron 2.531 casos de trabajo infantil y se impusieron 774 multas. En España, el número de inspecciones del trabajo infantil progresó entre 1990 y 1992, y menguó el de delitos contra menores de edad. Se han tomado iniciativas positivas en Kenya con el apoyo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Ciento ochenta inspectores han recibido formación especializada en el trabajo infantil, y la intensificación de las inspecciones ha traído consigo 2.982 inspecciones y la constatación de que 8.074 niños de menos de 15 años de edad trabajaban ilegalmente en empresas. Se procesó a cinco personas y hubo dos condenas. Además, los inspectores recibieron unas 800 quejas. Se acentuó también la participación social en asuntos de trabajo infantil, así como la colaboración y la conexión entre la inspección y otros organismos que se ocupan del trabajo infantil y los asuntos de los niños en general. Antes de esos intentos, no existía en la práctica la inspección del trabajo infantil.

En el Pakistán, además del mayor número de inspecciones ya citado, el Ministerio de Trabajo ha adoptado medidas con objeto de crear un programa sistemático de formación para inspectores, basado en la metodología de la OIT. En Filipinas, desde 1993 se han llevado a cabo con éxito diversas operaciones de vigilancia encaminadas a sacar a niños de una situación de explotación por el trabajo y se ha procesado a algunos infractores. El Gobierno se esfuerza por aumentar el número de inspecciones y ha organizado cursos especiales en consonancia con la

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

intensificación de la campaña gubernamental contra el trabajo infantil. Por otra parte, una orden administrativa del Ministerio de Trabajo y Empleo encargó en 1993 a los servicios generales de inspección que dieran una prioridad especial a la inspección de los establecimientos donde trabajaban niños.

En la República Unida de Tanzania ha habido inspecciones con carácter ordinario, especialmente en relación con la mano de obra infantil en situaciones peligrosas; se dice que algunos empleadores han dejado de utilizar mano de obra infantil, mientras que otros han optado por proporcionarle un trabajo seguro. El Gobierno de Sri Lanka emprendió una gran campaña contra el trabajo infantil en 1992, a consecuencia de lo cual el Departamento de Protección y Servicios para la Infancia recibió 1.290 quejas, se investigó a 50 personas y otras están siendo investigadas.

El Gobierno turco ha contado con el apoyo de la OIT/Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil durante varios años en su afán de mejorar la inspección del trabajo con miras a la protección de la mano de obra infantil. Se han organizado varios cursos para hacer ver a los inspectores los problemas de la mano de obra infantil, se ha formado a 60 de 750 inspectores, y un grupo selecto de seis o siete se ha especializado en el trabajo infantil. En Nepal, el Ministerio de Trabajo ha creado últimamente una sección especial para imponer el cumplimiento de las disposiciones sobre la edad mínima para el empleo en la industria de la alfombra y sobre la colocación obligatoria de etiquetas, indicando que en la fabricación del producto no se ha utilizado mano de obra infantil.

Se han organizado igualmente campañas especiales en los Estados Unidos para conseguir que se cumplan mejor las leyes. En 1990 hubo cuatro operaciones en todo el país, con el título de Operation Child Watch (vigilancia de los niños). Un grupo especial de 500 investigadores constató más de 29.000 infracciones de la legislación sobre el trabajo infantil.

En la mayoría de los países examinados, el número de procesamiento por violación de la legislación del trabajo infantil es pequeño. Más pequeño todavía es el número de casos que juzgan efectivamente los tribunales.

El depósito de quejas en materia de trabajo infantil y el procesamiento de los infractores son a veces tan complicados que no están al alcance de los niños y de su familia. Los procedimientos administrativos y judiciales pueden ser, además, tan intimidantes que unas víctimas pobres y sin instrucción no se atreven a presentar quejas, todo lo cual

tiende a favorecer a los empleadores más que a los trabajadores, debido a su poder económico, a la mayor complejidad y a su mayor facilidad de acceso a abogados y a otros tipos de asistencia.

Las familias de los niños se sienten tanto menos tentados de presentar una demanda por cuanto los empleadores y el propio tribunal piensan que para el niño es preferible que se le liquide la suma debida, en vez de sancionar con una multa a su empleador. Incluso durante el procedimiento judicial, los padres o los representantes de los niños deciden renunciar a su acusación o no se presentan ante el tribunal. A veces, las lagunas y deficiencias de la legislación impiden que se juzguen adecuadamente las infracciones. Ocurre también que, a causa del tiempo que lleva un juicio y de los costos, se zanjen los conflictos por la negociación.

La adopción de medidas correctivas queda aún más dificultada por la frecuente incertidumbre a propósito de las autoridades competentes para juzgar y sancionar las infracciones de la legislación sobre el trabajo infantil o por los conflictos de jurisdicción. En Sri Lanka, por ejemplo, son competentes en asuntos relacionados con el trabajo infantil a la vez los tribunales de menores, los del trabajo y los penales. Por último, puede ocurrir que las autoridades desconozcan pura y simplemente las proporciones que reviste el trabajo infantil ilegal, al no disponer de recursos para investigar y procesar a los supuestos culpables de empleo ilegal. Se puso esto claramente de manifiesto en el Reino Unido gracias a una encuesta reciente del Departamento de Estudios Laborales, referente a más de 100 autoridades locales de educación. Se observó que a lo largo de 1992 no hubo más que ocho procesamientos en el Reino Unido por infracción de las normas legales que rigen el empleo de niños. Muchas autoridades locales de educación que contestaron la encuesta indicaron que carecían de los recursos necesarios para ocuparse del trabajo infantil. Los organismos locales que contaban con un personal dedicado plenamente a tales asuntos declararon que un gran obstáculo era el gran número de niños no registrados en los servicios del empleo².

Está también el problema especial de los niños que trabajan en régimen de servidumbre por deudas. Aunque en casi todos los países hay disposiciones legales contra este tipo de trabajo, debido a su carácter clandestino resulta particularmente difícil imponer su cumplimiento. Este problema viene preocupando a los órganos de supervisión de la OIT que, al examinar la aplicación del Convenio núm. 29, han expresado en muchas ocasiones sus dudas a propósito de la eficacia de las medidas encaminadas a eliminar el trabajo de niños esclavizados mediante ese sistema. La mayoría de estos casos ocurren en zonas muy remotas, donde

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Aplicación de la legislación contra la explotación de los niños que trabajan en régimen de servidumbre por deudas

El cumplimiento efectivo de la legislación es un gran problema en casi todos los países de Asia, por varias razones:

- el carácter no estructurado y no visible del trabajo en régimen de servidumbre por deudas y la dificultad de llegar a los niños sometidos a él;
- el largo espacio de tiempo que media entre la localización, el procesamiento y la liberación;
- lo insuficiente de los recursos financieros con fines de inspección y sanción, y la falta de coordinación entre los organismos competentes;
- la falta de cooperación de los empleadores y, en algunos casos, de los propios niños y de sus padres que, como se trata de una situación ilegal, pueden contribuir a que se encubra el problema;
- la apatía pública.

Un programa nacional pleno, encaminado a imponer el cumplimiento efectivo de la legislación, debe fijarse el objetivo de:

- crear una autoridad nacional — un grupo especial —, encargado especialmente de promover, facilitar y asegurar el cumplimiento de la legislación;
- consolidar la estructura judicial;
- imponer sanciones para frenar las infracciones de la legislación nacional;
- dar públicamente a conocer los nombres de los infractores condenados;
- prestar una ayuda jurídica gratuita;
- organizar una campaña dinámica de concienciación;
- llevar a cabo amplias actividades de formación y difusión de información mediante seminarios, reuniones de trabajo y conferencias para todos los elementos interesados, entre ellos las autoridades judiciales, las entidades religiosas y los parlamentarios;
- proporcionar servicios de rehabilitación y asesoramiento.

Fuente: OIT: *A programme of action against child bondage* (Ginebra, 1992), págs. 7-9.

es difícil la vigilancia de los inspectores y la sanción de las infracciones. Como queda dicho, los servicios de inspección carecen de material y de personal. Muchas empresas pequeñas se libran de la inspección porque no se les aplican las disposiciones vigentes o por no estar registradas. Otros obstáculos de entidad son la apatía pública y la existencia de poderosos intereses creados.

Para elevar el grado de cumplimiento de la legislación se requiere una firme voluntad política

El problema de la accesibilidad es real y mucho más difícil de resolver de lo que parece. Es posible conseguir que los niños que trabajan en condiciones peligrosas sean «visibles», pero no es lo mismo localizar unos casos de explotación de la mano de obra infantil para denunciarlos y solventar el problema de un modo sistemático.

Hasta la fecha, los recientes esfuerzos de las inspecciones del trabajo en Filipinas, Indonesia y Tailandia, donde se ha enseñado a los inspectores a tratar adecuadamente los casos más escandalosos de abuso de la mano de obra infantil, no han dado resultados dignos de mención. Además de la dificultad de identificar a los niños que trabajan en condiciones peligrosas y de explotación, está el problema de «la real voluntad política». Aunque se haya convencido a los inspectores de la utilidad de su labor, no pueden controlar en absoluto el ambiente político y social en el que actúan. Les es muy difícil individualizar casos de explotación de la mano de obra infantil en unos lugares de trabajo donde se vulneran otras disposiciones laborales. Durante los cursos de formación que el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil organizó en provecho de los inspectores, se dedujo que éstos se sentían frustrados ya que, por un lado, se les pedía que impusieran el cumplimiento de las normas, mientras que, por otro, el mensaje implícito era que no trastornaran la economía.

Fuente: Oficina regional de la OIT para Asia y el Pacífico.

Las medidas encaminadas a eliminar el trabajo de los niños en régimen de servidumbre por deudas exigen un renovado empeño político de acabar con él y una ambiciosa política nacional, así como reformas legislativas, el pleno cumplimiento de las leyes, un sistema de educación gratuita y obligatoria, la movilización de la sociedad y campañas de información³, como se destacó en el Seminario regional asiático de la OIT sobre los niños que trabajan en régimen de servidumbre, celebrado en el Pakistán en noviembre de 1992 y al que asistieron representantes de Bangladesh, la India, Nepal, el Pakistán, Sri Lanka y Tailandia. En el siguiente recuadro se calibran los intentos recientes de sancionar el incumplimiento de las leyes en Asia.

Pese a todo, no debemos olvidar los progresos logrados. La expresión tanto de los obstáculos con que tropiezan los inspectores como de la frustración que éstos sienten ayuda a los gobiernos a percibir mejor el problema y a pensar que la acción correctiva es a la vez necesaria y posible.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Notas

¹ A. Bequale y W. E. Meyers : *First things first in child labour : Eliminating work detrimental to children* (Ginebra, OIT, 1995); y el informe del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil relativo al trabajo doméstico de los niños en Indonesia, pág. 12.

² «Hard labour for Britain's kids», en *Labour Research*, noviembre de 1995, pág. 11.

³ IPEC: *A programme of action against child bondage* (Ginebra, OIT, 1992).

La acción práctica

6

Introducción

Un importante hecho reciente en materia de trabajo infantil es la reorientación de la política pública en un sentido global y pragmático, así como el afán de los responsables políticos, y de quienes actúan en organizaciones públicas y privadas, de buscar medios nuevos y prácticos para proteger a los niños que trabajan. En el presente decenio ha aumentado asimismo el número de países que adoptan políticas y programas de alcance nacional, con miras a movilizar un amplio apoyo público y a establecer y mejorar la capacidad y el marco institucional, en lo que atañe a efectuar investigaciones y acopiar datos, sensibilizar a la opinión pública, dispensar formación, reformar la legislación, seleccionar a los destinatarios de esos programas y concebir una estrategia para la acción. Se está llevando a cabo un número casi sin precedentes de muy variados programas, especialmente a cargo de organizaciones no gubernamentales.

Elementos y tareas de una política y una estrategia nacionales

Una política pública contra la explotación de los niños es la base y el punto de partida ineludibles para una acción estatal que apunte a acabar con el trabajo infantil peligroso. Varios países — por ejemplo, Bangladesh, Filipinas, la India, Indonesia, Nepal, la República Unida de Tanzania, Tailandia y Turquía — han adoptado políticas y programas nacionales de acción, la mayoría de ellos en los tres años últimos. Los elementos esenciales de casi todos los programas nacionales son el diagnóstico analítico, gracias a una labor de investigación y de acopio de datos, la sensibilización de la opinión pública, el establecimiento y

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), de la OIT, viene ayudando a diferentes países a formular y aplicar programas y proyectos y una política global. Arrancó en 1992, gracias al apoyo financiero del Gobierno alemán. Al principio se centró en seis países, y en la actualidad opera ya en más de 25. Entre los donantes figuran ahora también Australia, Bélgica, el Canadá, España, los Estados Unidos, Francia, Luxemburgo y Noruega.

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil ayuda a los países a realzar su facultad de evaluar la envergadura y la índole del trabajo infantil, a designar a los destinatarios prioritarios y a establecer y aplicar medidas políticas y programas de eliminación del trabajo infantil. Cada país participante firma con la OIT un memorándum de acuerdo, en virtud del cual se crea una comisión nacional rectora. Los países firmantes hasta la fecha son los siguientes: Bangladesh, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Egipto, Filipinas, El Salvador, Guatemala, India, Indonesia, Kenya, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Tailandia, República Unida de Tanzania y Turquía. Se está preparando, además, la firma de un memorándum de acuerdo en el caso de estos otros países: Argentina, Benin, Burkina Faso, Camerún, Colombia, Ecuador, Etiopía, Perú, Senegal, Sri Lanka, Uganda, Venezuela, Zambia y Zimbabwe. Los tipos de programa que reciben el apoyo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil varían según los países, en función de la situación nacional y de las necesidades más acuciantes, especificadas por los propios países. En su estrategia global de eliminación del trabajo infantil, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil hace hincapié en los niños que corren un peligro mayor.

desarrollo de una capacidad institucional, la movilización de apoyo y la mejora de los servicios sociales, de educación y de sanidad en beneficio de las familias pobres y de sus hijos.

La fuerza de una política nacional es que ensambla las voluntades y los objetivos de la sociedad y, bien llevada, ofrece un cauce coherente para la realización del programa de acción correspondiente. Esos programas de acción y medidas políticas nacionales pueden ser autónomos o formar parte de una política más global; en ambos casos, todo programa de acción y política nacional plenos y viables han de tener por lo menos los siguientes elementos:

- una definición de los objetivos nacionales en materia de trabajo infantil;
- una descripción de la índole y el contexto del problema;
- la selección de las categorías prioritariamente destinatarias;

La acción práctica

- una descripción de las mismas;
- una descripción de los métodos de intervención que hayan de emplearse, y
- la designación de los actores institucionales.

Muchos países han incorporado la causa de la eliminación del trabajo infantil a un esfuerzo más general de fomento del bienestar general y los derechos de los niños, en consonancia con las obligaciones que se derivan para ellos de la Convención sobre los Derechos del Niño. En el Brasil, por ejemplo, la acción en materia de trabajo infantil en los planos nacional, de los estados y local se ha basado en unas estructuras creadas para defender los derechos de los niños y de los adolescentes. En Filipinas, uno de los objetivos del Plan de Acción pro Infancia, adoptado en 1990, es la eliminación del trabajo infantil en actividades peligrosas y la protección y rehabilitación de los niños que son víctimas de violencia o explotación. En otros países, el trabajo infantil es un elemento importante del plan general de desarrollo, debido a la muy directa conexión entre el trabajo infantil, la pobreza y el desempleo. Por ejemplo, en el sexto plan quinquenal (1994-1999) de Indonesia se dice claramente que se prohibirá gradualmente el trabajo de niños de menos de 14 años de edad, de modo tal que puedan ingresar en el sistema de educación básica, de nueve años de duración. Se señala asimismo la necesidad de crear un sistema eficaz de control y protección integrado que rija el trabajo infantil.

Es indispensable contar con datos detallados y fidedignos sobre las características y la envergadura del problema del trabajo infantil, sobre todo para poder fijar un orden de prioridad y llevar felizmente a término los programas nacionales. La OIT ha ideado dos instrumentos para ayudar a los países a mejorar su base de información sobre el trabajo infantil: una metodología estadística y una técnica de evaluación rápida.

Se concibió la metodología de encuesta para ayudar a los países a obtener estadísticas de referencia sobre el trabajo infantil en general o a producir estadísticas sobre determinadas variables esenciales. Se ensayó en Ghana, Indonesia, la India y el Senegal, y se ha empleado como módulo en un programa en curso de encuestas nacionales en Filipinas y Turquía. En el Pakistán se ha utilizado a modo de encuesta de libre disposición. También se valen de la metodología Bangladesh, Indonesia, Nepal y Tailandia.

La técnica de evaluación rápida apunta a que las organizaciones puedan acopiar lo antes posible información cuantitativa y cualitativa

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

sobre los problemas de trabajo infantil, para la concepción y realización de programas de acción. Se ha ensayado la metodología en Bangladesh y en el Pakistán.

La constitución o mejora de una base sistemática de información puede resultar especialmente útil como plataforma de lanzamiento al determinar el orden de prioridad para la acción encaminada a eliminar el trabajo infantil. Un número cada vez mayor de países están adoptando un modo de proceder que empieza por un análisis de las situaciones y ocupaciones particularmente peligrosas y que permite una intervención rápida y directa con miras a sacar de su explotación a los niños que trabajan, y rehabilitarlos (véase el recuadro).

Aunque la formulación de políticas nacionales de lucha contra el trabajo infantil suele empezar con el acopio y compilación de una información fidedigna, se suele ofrecer al mismo tiempo a los interlocutores sociales una tribuna de reflexión sobre las ventajas e inconvenientes de las políticas y programas existentes. En Bangladesh, Filipinas, Indonesia, Kenya, Tailandia y Turquía, unos seminarios o conferencias nacionales desembocaron en la adopción de unos programas nacionales de acción que no se limitan a una formulación de los objetivos sino que especifican una estrategia de lucha contra el trabajo infantil. Se organizaron también conferencias nacionales en la Argentina, el Ecuador, el Perú, el Senegal, Venezuela y Zimbabwe, y todos ellos trajeron consigo la formulación de orientaciones para la acción.

La inmensidad y la complejidad del problema del trabajo infantil implican la necesidad de abordarlo en el plano nacional. Requiere asimismo una estrategia polifacética, que no abarque solamente la legislación y su aplicación efectiva sino también la adopción de medidas relativas a los ingresos y el empleo, la educación, el bienestar y la defensa de los derechos del niño. La evolución en ese sentido es manifiesta en muchos países. Igualmente evidente resulta ya que la política debe tener un alcance general. Sólo puede ser eficaz si va acompañada de una acción práctica directa, centrada en el trabajo infantil en determinadas zonas, ocupaciones, industrias o sectores caracterizados por la presencia de un gran número de niños que trabajan o por formas extremas de explotación y prácticas abusivas. También a este respecto abundan los datos y la información sobre diferentes tipos de iniciativas, en los planos nacional y local, que prestan unos servicios básicos indispensables y protegen a los niños que trabajan con un costo moderado y en los que participa la población, y que ayudan incluso a los propios niños que trabajan a organizar campañas de defensa y a mejorar su bienestar social y económico.

Destinatarios prioritarios para una acción nacional

Nepal. Menores de edad:

- que trabajan en tareas peligrosas, y explotados
- prostituidos
- esclavizados, en régimen de servidumbre por deudas
- de sexo femenino

Tailandia. Niños:

- de menos de 13 años de edad
- que trabajan en condiciones peligrosas
- que trabajan en talleres clandestinos
- encerrados
- que se dedican a un trabajo que es físico y/o sexualmente agresivo

India. Niños que:

- llevan a cabo un trabajo peligroso, por ejemplo en la producción de vidrio y cristal, latón, cierres, piedras preciosas, cerillas, pizarra, tejas, alfombras y *bidis* (cigarrillos)

Filipinas. Menores de edad que:

- son víctimas de la trata de niños
- trabajan en minas y canteras
- trabajan en industrias caseras, especialmente en régimen de subcontratación
- son víctimas de la prostitución
- trabajan en cañamelares
- trabajan en explotaciones hortícolas
- se dedican a la fabricación de fuegos artificiales
- bucean a gran profundidad en el mar

Indonesia. Niños que:

- hurgan y aprovechan la basura en los vertederos
- pescan en el mar
- trabajan en un *jermal* (pesca en el mar)
- bucean en el mar en busca de perlas
- se dedican a la venta ambulante

Kenya. Niños que trabajan:

- en el servicio doméstico
- en el sector de los servicios
- en la agricultura comercial
- en minas y canteras
- en el sector del turismo
- en el sector no estructurado

Fuente: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

No debe considerarse que la lucha contra el trabajo infantil sea una tarea tecnocrática o burocrática. El trabajo infantil afecta a la vida y la supervivencia de muchos millones de familias y colectividades, así como al bienestar y la prosperidad de otras muchas. Inspira reacciones y

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

sentimientos contrastados, y el mejor modo de atenderlos es complementar la acción legislativa con el diálogo, la educación y la difusión de información entre todos los interesados. De ahí la importancia de las iniciativas de sensibilización de la opinión pública con miras a la prevención y la eliminación del trabajo infantil. La mayoría de los programas de acción tienen una vertiente de sensibilización de los medios de comunicación y de la sociedad en general. Procede con tal fin dar a conocer modalidades concretas de trabajo infantil y destacar sus consecuencias. Si a la sociedad en su conjunto le consta que hay un problema de trabajo infantil, será más fácil denunciar — y, tras ello, eliminar — sus manifestaciones más brutales. La política oficial, especialmente el cumplimiento efectivo de la legislación nacional, exige un respaldo público y la intervención del sector no gubernamental. Procede, pues, prestar ayuda a las organizaciones y los programas que facilitan información sobre los derechos de los niños a todos los estamentos de la sociedad, entre ellos los parlamentarios, el poder judicial y la policía.

Consolidación de la capacidad institucional

Para la concepción y la realización de un programa de acción contra el trabajo infantil es necesario reforzar la capacidad institucional de la administración pública en lo que se refiere a: i) determinar el orden de prioridad; ii) fomentar y coordinar las actividades de los ministerios competentes y de otras entidades oficiales; iii) estimular la participación del sector privado y velar por que las medidas adoptadas por los sectores público y privado sean complementarias, y iv) respaldar los planes experimentales que se organicen en escala nacional. En muchos países no existe esa capacidad, o se está procurando reforzarla. En algunos de ellos — por ejemplo, en Colombia, Tailandia y Turquía —, se han constituido órganos oficiales especiales para tomar medidas en relación con el trabajo infantil y supervisarlas. En Turquía se creó en 1992 en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un Servicio del Trabajo Infantil, encargado de coordinar las actividades sobre el particular, de idear nuevos conceptos y estrategias y de mejorar la legislación nacional. Su programa entraña la consolidación de los medios del Ministerio, de los órganos de la administración local, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otras organizaciones no gubernamentales con miras a zanjar el problema del trabajo infantil. En Colombia y en Tailandia se han creado igualmente unas comisiones superiores, integradas por representantes de las autoridades, de las orga-

nizaciones de empleadores y de trabajadores, de organizaciones no gubernamentales y de instituciones de investigación con miras a colaborar en la formulación de la política y la realización de los programas.

También las organizaciones de empleadores y de trabajadores han constituido unidades especializadas con la misión de ocuparse del trabajo infantil y de sensibilizar a sus miembros. La Federación de Empleadores de Kenya (FKE) ha creado una Sección sobre el Trabajo Infantil, que estudia las situaciones peligrosas para los niños que trabajan en plantaciones de arroz, café y azúcar y hace ver a los empleadores la necesidad de mejorar las condiciones del trabajo infantil y de recurrir menos a una mano de obra infantil. La Organización Central de Sindicatos de Kenya (COTU) ha constituido igualmente una Sección del Trabajo Infantil, que ha llevado a cabo una encuesta sobre el trabajo infantil e incorporado este asunto a sus programas ordinarios de educación obrera. La COTU se interesa ahora por temas como el registro de los niños que trabajan y las obligaciones y requisitos contractuales en su caso y, más concretamente, las condiciones de trabajo, la educación y la formación necesarias. Análogamente, la Confederación de Sindicatos de Turquía (TÜRK-IS) ha establecido una Oficina sobre el Trabajo Infantil para promover la protección social de los niños que trabajan y sensibilizar sobre el particular a sus afiliados.

Perfeccionamiento de la legislación y de su cumplimiento

A lo largo de los años, una de las tareas principales y tradicionales de la OIT ha consistido en colaborar en la revisión y el perfeccionamiento de las legislaciones nacionales y la preparación de reglamentos de aplicación de las mismas. Se han intensificado estas actividades en los últimos años gracias a una mayor ayuda del Programa Internacional sobre la Eliminación del Trabajo Infantil a los gobiernos interesados. En muchos países se opone gran resistencia a la aplicación de una legislación nacional laboral, y no son muchos los medios de que disponen para su aplicación. En parte, esto se debe al muy pequeño número de inspectores del trabajo. Además, la inspección del trabajo carece muchas veces de la infraestructura material necesaria, por ejemplo de medios de transporte para visitar la zona o acudir a las muy pequeñas empresas en las que predomina el trabajo infantil, y desempeñar su misión.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

La inspección del trabajo puede contribuir poderosamente a que el Estado suprima el trabajo infantil, especialmente en sus formas más extremas. A menudo, los inspectores del trabajo son los únicos que pueden entrar en contacto con niños que trabajan en lugares ocultos, cuya entrada no está al alcance de las organizaciones no gubernamentales. En muchos países, donde ha habido una acción conjunta de los inspectores del trabajo, de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales para la detección y vigilancia del trabajo infantil, esa cooperación ha servido para desvelar situaciones intolerables. La OIT ha preparado un bloque didáctico muy completo para los inspectores del trabajo, que se ensayó en Indonesia y Turquía y que está siendo adaptado para su uso en otros países. Se dan en él orientaciones sobre el modo en que, incluso con muy modestos fondos, la inspección del trabajo puede descubrir y tratar los problemas más acuciantes en materia de trabajo infantil.

Educación y apoyo económico

Además de una legislación laboral protectora para los niños, una educación de buena calidad y accesible será siempre el instrumento más eficaz para la eliminación del trabajo infantil. La asistencia escolar puede resultar muy útil para acabar con el trabajo de niños en tareas peligrosas. Como mínimo, ha de reducir el número excesivo de horas de trabajo de los niños y contribuir sensiblemente a eliminar el trabajo infantil en sectores de riesgo, en los cuales hay que trabajar sin interrupción durante un turno completo. Además, la escolarización surte otros muy útiles efectos, que contribuyen a disminuir a la larga la utilización de mano de obra infantil. Las personas instruidas conocen mejor sus derechos, y es menos probable que acepten unas condiciones de trabajo peligrosas. Están mejor informadas y son ciudadanos más activos y (especialmente en el caso de las mujeres) tienen menos hijos, más sanos y mejor instruidos al llegar a la edad adulta. Esas familias menos numerosas y las perspectivas de educación reducirán sin duda el trabajo infantil en las generaciones futuras. Además, las personas instruidas son trabajadores más productivos, con lo que contribuyen a que aumente la riqueza y progrese el crecimiento económico. A causa de factores como éstos, los economistas y otras personas hacen hincapié en el gran rendimiento social de la educación, muy superior a su utilidad privada. Esta divergencia entre rentabilidad social y privada de la educación es especialmente grande en el caso de las familias pobres, para las cuales es acuciante la supervivencia inmediata, por lo que les cuesta

tomar plenamente en consideración los beneficios a largo plazo de la educación.

La relación entre educación y trabajo infantil es muy compleja, y no parecen dar resultado las fórmulas aparentemente obvias, las cuales pueden ser incluso contraproducentes a veces. Los defectos del sistema de educación público pueden fomentar, y de hecho fomentan, el aflujo de niños al trabajo. Como mínimo ineludible, tiene que haber escuelas, y que sean accesibles (y, en la mayor medida posible, gratuitas).

Ahora bien, el hecho de que haya escuelas no bastará para acabar con el trabajo infantil de las familias pobres. De ahí la importancia que se da últimamente a unas políticas y programas que proporcionan ingresos de sustitución e incentivos económicos con miras a solventar el problema de la pobreza y atender la necesidad de los niños pobres de ganar dinero. Esta estrategia de ofrecimiento de incentivos económicos concuerda con la mentalidad actual, que prefiere los incentivos, más que las sanciones, como instrumento para eliminar prácticas viciosas.

Como la eficacia y los problemas inherentes a este modo de proceder no están bien documentados, la OIT ha llevado a cabo últimamente una encuesta sobre 51 organizaciones, casi todas ellas no gubernamentales, de 18 países. Sus resultados¹ indican que el ofrecimiento de incentivos económicos para la eliminación del trabajo infantil es relativamente reciente. Entraña diversos tipos de pagos en especie para fomentar la asistencia escolar (por ejemplo, comidas en la escuela gratuitas, libros, ropa, exención del pago de derechos de matrícula, etc.); estipendios en efectivo especiales que recompensan, verbigracia, la asistencia escolar; otros pagos en efectivo de libre disposición; cursillos de aprendizaje y otras combinaciones de estudio y trabajo; actividades remuneradas para los padres; y programas de desarrollo de la comunidad para las zonas atrasadas. En general, las organizaciones no gubernamentales aprecian los programas de incentivos económicos, por estimar que son necesarios en las situaciones de pobreza. Consideran asimismo que los incentivos económicos resultan sobre todo eficaces cuando se funden con otras actividades en un sistema global, que puede comprender también, por ejemplo, una labor de sensibilización, la mejora de la calidad y la disponibilidad de centros docentes y la participación de la población.

Al mismo tiempo, las organizaciones no gubernamentales señalan que la realización de programas de incentivos económicos tropiezan con dificultades teóricas y prácticas, a saber: posibles problemas de corrupción y engaño, posibilidad de que sus beneficiarios acaben dependiendo únicamente del programa, desinterés de las familias pobres por la escolarización, ya que el plan de estudios no guarda relación con

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

sus necesidades, posibilidad de que los niños vayan a trabajar para poder acogerse a los beneficios de un programa de incentivos, y de que sus familiares adultos se esfuercen menos por trabajar, y limitación en el tiempo del programa, con el riesgo consiguiente de que los niños acaben volviendo al trabajo al dejar de existir los incentivos. A pesar de estos y de otros problemas, las organizaciones no gubernamentales encomian tales programas. Sin embargo, porque cuestan mucho y porque los niños vuelven a trabajar al cesar los pagos, la opinión general es que los programas de sustitución de incentivos resultan más útiles con fines de rehabilitación que para la prevención del trabajo infantil, por lo que parece preferible ensamblarlos en un plan global. Es ésta una conclusión importante, dada la necesidad de sacar inmediatamente a los niños de un trabajo peligroso y de rehabilitarlos.

Las organizaciones no gubernamentales destacan igualmente la importancia de la información y del acopio de datos para facilitar la designación de los destinatarios, la concepción de los programas y su observación y evaluación. Ahora bien, no se ha hecho gran cosa al respecto hasta la fecha, como lo indica el hecho de que ninguna de las organizaciones no gubernamentales de la encuesta de la OIT conocía ni un solo caso de estudio sistemático del impacto a más o menos largo plazo de esos programas en el trabajo infantil.

En suma, los programas que proporcionan estipendios tienen que desatar un dilema: pueden absorber un aflujo incesante de fondos, pero también pueden ser a veces absolutamente necesarios y constituir el único modo de deshacer el círculo vicioso. Los datos disponibles parecen aconsejar la prudencia y la conveniencia de cerciorarse de que se ciñen a situaciones y necesidades específicas.

La rehabilitación

Siempre que se retira a un niño del trabajo tiene que haber toda una serie de medidas de apoyo. Esto es especialmente importante cuando se ha viciado el desarrollo de los niños por haberlos utilizado como mano de obra esclavizada, o porque han trabajado casi desde muy pequeños, o se les ha prostituido o han vivido y trabajado en la calle sin su familia o en un ambiente social inestable. Además de instrucción, formación, servicios de sanidad y de nutrición, hay que dar a esos niños un asesoramiento intensivo, un entorno seguro y, a menudo, ayuda jurídica. Con tal fin, diversos programas de acción para ellos han creado unos hogares de día a donde pueden acudir y descansar.

Niños que trabajan en las calles de Ankara

Las autoridades municipales se han propuesto ayudar a los niños que trabajan en las calles de Ankara (Turquía), y han creado para ello un centro en el cual pueden encontrar apoyo social y comprensión, y recibir servicios de educación, sanidad, nutrición y una atención personal. Respalda al centro una unidad móvil de especialistas, equipados para seguir a los niños en su ambiente de trabajo.

Se ha colocado a casi 100 niños en puestos de trabajo ligados a escuelas de aprendices. Algunos de ellos reciben la formación profesional que dispensa el centro. Unos niños limpiabotas han huido de los peligros de la calle para trabajar en lugares protegidos de edificios públicos, hospitales y centros comerciales. La policía coopera adoptando una actitud más comprensiva para con los menores de edad y velando por su seguridad en el lugar de trabajo.

Por primera vez en Turquía, se ha efectuado una indagación entre los niños, para conocer su opinión sobre el programa y, de paso, se ha localizado a otros muchos menores de edad que trabajan en la calle y que necesitan ayuda urgente, entre ellos niñas de nueve años que trabajan de lavacoches o que se dedican a la venta ambulante.

Es ya posible reproducir este programa en otros sitios, y varios municipios cercanos han pedido que se organice una operación similar, y otras grandes ciudades se han mostrado deseosas de seguir ese mismo camino.

Fuente: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

Los datos disponibles indican que esos niños necesitan toda una serie de servicios profesionales, desde los sociales hasta los de psiquiatría o terapia familiar e infantil. Es también importante la actuación de voluntarios o personal local, cuyo trabajo es, sin embargo, muy duro, con el consiguiente ritmo muy rápido de relevo o rotación, por lo que necesitan una formación y una orientación especiales. Es a menudo preciso cooperar con la policía, para evitar que se hostigue o persiga a los niños «rehabilitados». Algunos organismos han intentado también con cierto éxito reunir a los niños con su familia. En tales casos, hay que apoyar también a la familia. Es indispensable tomar medidas plenas de rehabilitación, aunque su costo sea muy alto.

Algunos ejemplos de proyectos de ayuda a los niños sometidos a un trabajo forzoso y peligroso

Normalmente, las políticas y programas de acción sobre el trabajo infantil se plasman en proyectos concretos. Todo proyecto es un elemento del programa, limitado por su alcance y en el tiempo (véanse

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

Un sindicato fomenta la horticultura en el Brasil

El duro y peligroso trabajo que hacían muchos niños en una región productora de fruta, situada entre los estados de Pernambuco y Bahía, en el Brasil, ha cedido el paso al estudio de los arcanos y las técnicas de la horticultura. La ayuda y la instrucción les ha venido de una organización sindical, el Sindicato de Trabajadores Rurales de Petrolina.

Expuestos a un contacto constante con los productos agroquímicos más peligrosos, los niños trabajaban para elevar la producción de su familia, que trabajaba a su vez para grandes compañías. No podían ir a la escuela, y los de las familias más pobres carecían hasta de los cuidados sanitarios y de nutrición más elementales. El sindicato ideó un plan encaminado a dispensarles una enseñanza no escolar y a darles una formación profesional que les ayude a encontrar un empleo mejor en el futuro. Al centro de enseñanza no escolar, que preparaba a los niños para ingresar en el sistema escolar público, vino a sumarse un huerto escolar. Esta combinación de educación extraescolar y de formación profesional está entreverada de actividades musicales y teatrales. Al ayudarles a expresar a la vez sus sentimientos y su fuerza creadora, acrecienta su seguridad en ellos mismos y aviva su inteligencia. La artesanía les permite también expresarse y descubrir sus aptitudes.

Las dos colectividades prestaron ayuda al programa donando tierras para las tareas de formación hortícola y construyendo los locales del centro de educación no escolar. Al progresar las actividades del plan y conseguir retirar a niños del trabajo y matricularlos en centros docentes, atrajo la atención de los medios de comunicación. Los canales locales de televisión y las emisoras de radio dieron a conocer las actividades en sus programas. La prensa local se apresuró a difundir el plan.

Del éxito del programa da fe el hecho de que 80 niños, todos ellos beneficiarios del mismo, estén ya matriculados en centros docentes. Procede ahora determinar, lo más exactamente posible, en qué proporciones y en qué condiciones está progresando en la región el trabajo infantil, con objeto de preparar medidas preventivas.

Fuente: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

los recuadros de las paginas 117, 118 y 119). Puede ir destinado a una categoría dada de personas de un sector concreto, y consiste en una intervención, o una serie limitada de intervenciones, a lo largo de dos o tres años, pero también puede versar sobre muy distintos temas. Los destinatarios pueden ser niños que trabajan en el campo, en curtidurías, en talleres de reparación de automóviles, en fábricas de alfombras o en obras de construcción, niños víctimas de agresiones sexuales, niños inmigrados o que trabajan en el servicio doméstico, niños siervos o prostituidos.

Los proyectos varían también según el tipo de actividades que llevan a cabo. Algunos ofrecen diversos servicios sociales, como los de sanidad

Un programa de acción local en Tailandia (1992-1997)

Prevención de la explotación sexual comercial de menores de edad

En muchos países asiáticos y latinoamericanos se llevan a cabo proyectos centrados en estrategias de prevención de la explotación sexual comercial de menores de edad. La prevención de la prostitución requiere diferentes formas de acción, en muchos niveles: programas eficaces de sensibilización sobre los riesgos de la prostitución o la trata de niñas; acceso a medios de educación y formación, oportunidades de trabajo y alternativas económicas para las niñas y/o sus familiares; y movilización de todos en los planos local, comarcal, provincial y nacional. Es éste un sector en el cual el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil ha dado la prioridad máxima a la prestación de apoyo, en todos los países, y los resultados son prometedores.

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil viene apoyando un plan de prevención organizado por el Programa de Instrucción de Niñas, en el Norte de Tailandia, en una zona en la cual es muy corriente la trata de niñas, en el propio país y más allá de sus fronteras. Ese Programa lleva a cabo una serie de actividades en el plano local para impedir que se arrastre a niñas del campo a la prostitución. A las que corren un riesgo extremo de caer en las redes de proxenetas se les da cobijo temporal y se las matricula en programas de educación. Suelen proceder de familias de ex prostitutas, toxicómanas o de hogares rotos, o bien de familias endeudadas y de tribus pobres y aisladas. El Programa tailandés ha movilizado el apoyo de maestros y dirigentes locales, con miras a localizar a las niñas que están en peligro. Junto con esos dirigentes, el personal del Programa visita a las familias y habla con los padres de las secuelas de la prostitución para sus hijas. Tras ello, ofrece una «instrucción distinta», que es una combinación de educación básica y de formación profesional para esas niñas. Mientras están en el Programa, se habla con ellas de otros temas, como los ideales sociales y la dignidad personal. Además, se enseñan dotes de liderazgo a ciertas niñas seleccionadas, para que puedan desempeñar un papel rector en la lucha contra la prostitución, una vez terminado el Programa y de regreso a su localidad. El Programa de Instrucción de Niñas organiza toda una serie de actividades de sensibilización de las familias proclives a destinar a sus hijas a la prostitución, para convencerlas de que caben otras posibilidades.

Fuente: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

y nutrición, mientras que otros dispensan formación profesional, organizan campañas de defensa o apoyo, o contribuyen a consolidar la capacidad de organización. Se diferencian asimismo por sus objetivos. Los hay que apuntan a subsanar rápidamente una situación precisa, por ejemplo a sacar una mano de obra esclavizada de las garras de su empleador y a rehabilitar a esos niños; otros persiguen objetivos a más largo plazo, verbigracia el de acabar con el trabajo infantil en todo un sector o industria.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

La cooperación internacional

Como se ha señalado ya en capítulos anteriores, desde hace unos años el trabajo infantil suscita una atención creciente en diferentes organismos y reuniones internacionales. De todos es conocida la labor del UNICEF y de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ciertas organizaciones intergubernamentales regionales han abordado igualmente distintos aspectos del problema, con ocasión, por ejemplo, de la adopción por el Comité de Ministros del Consejo de Europa de la Recomendación núm. R(91)11, de 1991, sobre la explotación sexual, la pornografía y la prostitución y la trata de menores de edad.

La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), pionera en la acción contra el trabajo infantil, lanzó en 1994 una campaña mundial en pro de la eliminación del trabajo infantil, y persiste decididamente en sus actividades de estudio, apoyo y defensa de los niños que trabajan². En lo que se refiere a los demás interlocutores sociales de la OIT, destaca por su importancia el interés creciente de las organizaciones internacionales de empleadores por el problema del trabajo infantil. El Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) adoptó en junio de 1996 una resolución sobre el particular. Se hacían en ella varias recomendaciones básicas a los empleadores y a sus organizaciones, entre otras cosas en el sentido de que se supriman inmediatamente las formas de trabajo infantil peligrosas y las asimilables a la esclavitud y la servidumbre por deudas, y se formulen planes de acción de carácter internacional, nacional, sectorial y de empresa. Se pedía asimismo al Consejo Ejecutivo que llevara a la práctica la resolución mediante un programa de la OIE de acción reparadora y dinámica.

Otras muchas organizaciones actúan también en el frente del trabajo infantil y, aun siendo menos conocidas, su labor es fundamental en la batalla contra el trabajo infantil. Por ejemplo, los principales actores del sector turístico — agencias de turismo, hoteles y líneas aéreas — han empezado a tomar medidas directas para combatir el turismo sexual. La Federación Universal de Asociaciones de Agencias de Viaje (UFTAA) adoptó en diciembre de 1994 una Carta del niño y del agente de viajes, en la que se compromete a luchar contra el turismo sexual del que son víctimas los niños. Por otra parte, en agosto de 1996, en Estocolmo, la Organización Mundial del Turismo (OMT) anunció que iba a crear un equipo mixto — público y privado — de entidades turísticas para solventar el problema del turismo sexual organizado y la prostitución

infantil. Ese equipo de «vigilancia de la prostitución infantil y el turismo» apunta a fomentar la autodisciplina en el sector turístico, dando a conocer la gravedad de los problemas de explotación sexual en el turismo y acopiando información sobre el turismo sexual y las medidas que han conseguido refrenarlo.

La Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) creó en 1992 un Grupo de Trabajo Permanente sobre los delitos contra los menores de edad, para ayudar a sus Estados miembros a combatir la explotación sexual de los niños y, en especial, la pornografía infantil y las actividades de los pederastas, y que basa su labor en una resolución sobre los delitos cometidos contra menores de edad, adoptada por la Asamblea General de Interpol en 1992. Esta importante resolución versa sobre las medidas necesarias para combatir la explotación sexual de los niños, entre ellas la constitución de un fichero internacional de pederastas. (Se prevé que, en octubre de 1996, la Asamblea General de Interpol pondrá al día sus recomendaciones sobre el particular.)

En fecha más reciente (agosto de 1996), se celebró en Estocolmo un Congreso Mundial sobre la Explotación Sexual Comercial de Niños, que adoptó un Programa de Acción, el cual ha de confluir con los esfuerzos mundiales por acabar con este muy grave problema. Están previstas otras reuniones internacionales similares. En cooperación con la OIT, el Gobierno neerlandés piensa organizar una conferencia internacional en Amsterdam, en febrero de 1997, sobre las formas más intolerables de trabajo infantil. Se invitará a representantes de los países en desarrollo e industrializados que han tomado ya medidas para eliminar el trabajo infantil abusivo. La finalidad de la conferencia es proceder a un intercambio de puntos de vista y de experiencias y promover la cooperación internacional en este campo. En 1997, el Gobierno noruego convocará una reunión análoga, en colaboración con la OIT, en Oslo.

Notas

¹ R. Anker y H. Melkas: *Economic incentives for children and families to eliminate or reduce child labour* (Ginebra, OIT, 1996).

² En su XVI Congreso Mundial, celebrado en Bruselas del 25 al 29 de junio de 1996, la CIOSL adoptó su declaración más reciente sobre la erradicación del trabajo infantil.

Lo intolerable en el punto de mira 7

Cabe considerar la situación imperante en el mundo de dos maneras contrapuestas: tenemos, por un lado, una visión optimista y positiva de lo mucho logrado ya en lo tocante a percibir y comprender el problema del trabajo infantil y al propósito mucho más claro de acabar con él; por otro, cunde la ira y la amargura al pensar en los muchos millones de niños que arruinan su futuro con un trabajo que coarta brutalmente su desarrollo. Semejante desperdicio de un potencial humano tan valioso es una tragedia para ellos, para sus padres y para la sociedad.

El gran agravio, la crueldad premeditada incluso, que imponen unos adultos sin piedad a muchos niños que trabajan — en condiciones de impunidad casi total —, es un insultante menosprecio del afán humanitario y una afrenta a la sinceridad, la voluntad política y el quehacer colectivo, tanto de las sociedades en desarrollo como de las ricas, que declaran su decisión de dar una primera oportunidad a todos los niños y de hacer del ser humano el centro mismo del desarrollo, y que proclaman que los derechos humanos son un principio unificador, si bien a veces discutido, en todas las naciones del mundo. Igualmente cruel es que, a la vez que esos individuos les roban su infancia a millones de niños, se pierda el tiempo en discusiones bizantinas para decidir si debe quedar exento o no de la legislación sobre el trabajo infantil el niño que vende periódicos antes o después de la escuela. La situación de una mano de obra esclavizada a causa de una deuda familiar, de unos niños que trabajan duramente en obras de construcción o que son objeto de explotación en el servicio doméstico o en la prostitución nos da la imagen de un mundo muy diferente del de los niños que trabajan intermitentemente para ganar un dinero que les permita comprar el artefacto electrónico más moderno o un calzado deportivo de fantasía.

Pese a todo ello, hay razones fundadas para el optimismo a propósito del rumbo futuro y de las posibilidades de acción. El mundo que conocemos hoy no es en absoluto el de hace cinco o diez años: ofrece un

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

clima propicio y unas oportunidades antes desconocidas y brinda unas posibilidades que han de permitirnos solventar definitivamente el problema del trabajo infantil. Es, pues, preciso que los gobiernos y la comunidad internacional adopten diversas medidas. En capítulos anteriores del presente informe se han enumerado múltiples medidas concretas, pero merecen especial atención las siguientes.

En primer lugar, la comunidad internacional debería declarar su firme propósito de actuar solidariamente adoptando un convenio internacional que prohíba las formas más extremas de trabajo infantil. Ese convenio colmaría las lagunas de los instrumentos legales vigentes que se interesan por los niños y por sus derechos, y fijaría un orden de prioridad claro para la acción nacional e internacional. Se inspiraría en el Convenio núm. 138, que sigue siendo uno de los fundamentales de la OIT y un elemento esencial de toda estrategia coherente contra el trabajo infantil en el plano nacional. Lo han ratificado 49 países, pero a la Oficina le consta que un obstáculo que impide una ratificación más general es que, a juicio de algunos Estados Miembros, su texto es demasiado complejo y demasiado difícil de aplicar en su totalidad, por lo menos en un futuro próximo. De ahí que la Oficina proponga un nuevo convenio complementario del núm. 138, y concordante con él, pero que se centre en las formas más intolerables de trabajo infantil, tal como se han detallado en el presente informe. El convenio se aplicaría a todos los niños y adolescentes de menos de 18 años de edad y obligaría a los Estados Miembros a suprimir inmediatamente las formas más extremas de trabajo infantil, a saber: todas las modalidades de esclavitud y similares, la venta y la trata de niños, el trabajo forzoso u obligatorio — incluidas la servidumbre en general y por deudas —, la utilización de niños en la prostitución, la producción de materiales pornográficos o de espectáculos pornográficos, la producción o el comercio de drogas u otras actividades ilegales, y el empleo de niños en cualquier tipo de trabajo que, por sus características o las circunstancias en que se efectúa, pueda poner en peligro su salud, su seguridad o su moral. Exigiría asimismo el establecimiento y aplicación rigurosa de unas sanciones penales adecuadas. Igualmente importante es que incitaría a los Estados Miembros a prestarse ayuda mutua por medio de una asistencia técnica y judicial internacional u otras formas de cooperación encaminadas a acabar con lo intolerable.

En segundo lugar, ha llegado ya la hora de que los Estados Miembros que vienen propugnando desde hace años un convenio internacional de esas características, y la mayoría de los cuales son firmantes de los grandes convenios de la OIT sobre el trabajo infantil y el trabajo forzoso,

así como de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, refrenden sus declaraciones y compromisos adoptando un programa de acción, delimitado en el tiempo, para la eliminación del trabajo infantil. El desarrollo económico viene progresando a un ritmo hasta del 8-12 por ciento al año en muchos países asiáticos y latinoamericanos, y se prevé que alcanzará también unas proporciones respetables en muchos países africanos. Por consiguiente, como en muchos países en desarrollo existe ya la base para un nivel de vida mucho más alto, los gobiernos pueden, y deberían, liquidar en un plazo relativamente breve el trabajo infantil adoptando un programa de acción delimitado en el tiempo, del mismo modo que han conseguido tasas rápidas de crecimiento y de aumento de los ingresos por persona y otros objetivos socioeconómicos, al amparo de unas perspectivas y planes de desarrollo delimitados cronológicamente.

En tercer lugar, dada la importancia de los menores de edad y porque los que se dedican a un trabajo verdaderamente peligroso necesitan urgentemente ayuda, y como es posible adoptar medidas eficaces, en la política nacional debería darse la prioridad, en primer término, a la abolición de las formas peores y más intolerables de trabajo infantil como la esclavitud y las prácticas asimilables a ella, todas las modalidades de trabajo forzoso, entre ellas la servidumbre por deudas y la prostitución infantil, y la utilización de mano de obra infantil en ocupaciones, industrias o sectores peligrosos.

En cuarto lugar, procede dedicar especial atención a los niños sometidos a una explotación y violencia mayores todavía, a causa de su vulnerabilidad particular, esto es, los de corta edad y las niñas. A muchos niños se les pone a trabajar a una edad muy temprana, sobre todo en las zonas rurales, donde empiezan a menudo a trabajar a los cinco o los seis años. La proporción de niños que trabajan con menos de diez años de edad no es en modo alguno insignificante: puede ser hasta del 20 por ciento en algunos países. El empleo de niños de corta edad plantea un problema sumamente preocupante: cuanto más pequeños son, tanto más vulnerables resultan a los peligros — físicos, químicos o de otra índole — existentes en el lugar de trabajo y, por supuesto, a una explotación económica de su trabajo. Las niñas, por ejemplo, son a menudo menos visibles, se les priva de todo acceso a la educación y se las somete a prácticas culturales perniciosas. En cuanto han sido objeto de explotación sexual, pueden acabar de parias sociales, con muy pocas probabilidades de reincorporarse a la sociedad. De ahí que otra medida ineludible sea la prohibición total del trabajo de niños pequeños (de menos de 12 ó 13 años), y la protección de las niñas.

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

¿Qué hacer para acabar con lo intolerable?

1. Adopción de un nuevo convenio sobre el trabajo infantil.
2. Formulación de un programa de acción, delimitado en el tiempo, para acabar con el trabajo infantil.
3. Supresión inmediata de las formas extremas de trabajo infantil.
4. Prohibición del trabajo en el caso de los niños de corta edad (de menos de 12 ó 13 años), y protección especial de las niñas.
5. Medidas de rehabilitación que aparten definitivamente a los niños de todo trabajo peligroso.
6. Adopción de medidas preventivas.
7. Designación de un organismo nacional responsable de la lucha contra el trabajo infantil.
8. Penalización internacional de los delitos contra los niños, independientemente del país donde se hayan cometido.
9. Aumento de la ayuda financiera a la lucha contra el trabajo infantil.

En quinto lugar, en los programas nacionales de acción contra el trabajo forzoso y peligroso debería tenerse presente la vieja amonestación del *ne quid nimis* y procurar, por consiguiente, que las medidas adoptadas contra determinado trabajo infantil peligroso en un sector no lo empuje a la clandestinidad o provoque su reaparición en otros, igual de peligrosos, o incluso más. Así pues, toda acción contra el trabajo peligroso debería tener una fuerte vertiente de rehabilitación.

En sexto lugar, y como sucede con la salud, la prevención resulta siempre más barata que la curación. La tarea que tiene pendiente la comunidad internacional es la supresión inmediata de las formas más extremas de trabajo infantil. Con tal fin, es absolutamente indispensable establecer planes de protección y de rehabilitación. Pero sólo podrá zanjarse este problema de un modo duradero si se toman medidas a corto plazo, con arreglo a una política nacional que dé la primacía a las medidas preventivas, entre ellas una educación obligatoria, universal y gratuita, la movilización de la población y otras medidas de apoyo.

En séptimo lugar, a la vez que se determinan los métodos principales de lucha contra el trabajo infantil, habrá que designar a los actores más importantes en esa empresa. En casi todos los países, se tratará de una sección transversal de la sociedad. Pero el único que tiene la posibilidad de ejercer una influencia poderosa en la opinión y los ideales nacionales y de movilizar los recursos financieros y los instrumentos institucionales para allanar el problema, es el Estado. Y sin embargo, con harta frecuencia se ha recortado esa posible influencia al no haber un

Lo intolerable en el punto de mira

dispositivo claro de promoción, vigilancia y acción, a causa de la proliferación de entidades oficiales; del problema del trabajo infantil se ocupan todos y no se ocupa nadie. Por consiguiente, para dar impulso y dinamismo a las medidas pertinentes, convendrá sustituir la pasividad característica de muchos gobiernos por la actuación de un organismo nacional, dotado de gran poder e influencia y cuya misión y mandato sean la eliminación del trabajo infantil.

En octavo lugar, se requiere una cooperación internacional y una acción aunada en América del Norte, Australia y Europa, al igual que en África, América Latina y Asia, para poder suprimir definitivamente las formas más extremas de trabajo infantil. La trata y la explotación comercial de niños en trabajos peligrosos y forzosos y en la prostitución y la pornografía deberían constituir un delito en todos los países del mundo, aplicándose la norma de que un delito cometido en un país debe castigarse como tal en todos los demás.

Por último, la indignación que suscitan en el mundo entero las formas extremas de trabajo infantil debería plasmarse en un programa de cooperación internacional en el ámbito de las políticas económica y social. No es posible mejorar la situación de los niños si no se toman medidas contra la pobreza en el mundo. Las leyes y los centros docentes son importantes, y necesarios, pero fracasarán si no cuentan con el respaldo de un firme propósito y programa de acción sobre la pobreza de las naciones y de los pueblos. La lucha contra el trabajo infantil debe correr parejas con una campaña de creación de puestos de trabajo que entrañen el empleo pleno, libremente elegido y productivo, y esforzarse por que se considere ese objetivo como un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad. La tarea pendiente es que los gobiernos de los países en desarrollo atiendan las necesidades de los más pobres de entre sus pobres, y que los de los países ricos corroboren su insistencia en la observancia de unas normas universales con la voluntad correlativa de aumentar los recursos destinados a atenuar la pobreza en el mundo.

Anexo. Estados en que se encuentran vigentes los convenios de la OIT sobre la edad mínima y el trabajo forzoso (al 15 de agosto de 1996)

País	Núm. 5	Núm. 59	Núm. 123	Núm. 138	Núm. 29	Núm. 105
Total	49	20	32	49	139	116
Afganistán						×
Albania	×	×			×	
Alemania				×	×	×
Angola					×	×
Antigua y Barbuda				×	×	×
Arabia Saudita			×		×	×
Argelia				×	×	×
Argentina	×				×	×
Armenia						
Australia			×		×	×
Austria	×				×	×
Azerbaiyán				×	×	
Bahamas	×				×	×
Bahrein					×	
Bangladesh		×			×	×
Barbados	×				×	×
Belarús				×	×	×
Bélgica				×	×	×
Belice	×				×	×
Benin	×				×	×
Bolivia	×		×			×
Bosnia y Herzegovina				×	×	
Botswana						
Brasil	×				×	×
Bulgaria				×	×	
Burkina Faso	×				×	
Burundi		×			×	×
Cabo Verde					×	×
Camboya					×	
Camerún	×		×		×	×

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

País	Núm. 5	Núm. 59	Núm. 123	Núm. 138	Núm. 29	Núm. 105
Canadá						×
República Centrafricana	×				×	×
Chad	×				×	×
República Checa	×		×		×	×
Chile	×				×	
China		×				
Chipre			×		×	×
Colombia	×				×	×
Comoras	×				×	×
Congo	×				×	
Corea, República de						
Costa Rica				×	×	×
Côte d'Ivoire	×				×	×
Croacia				×	×	
Cuba				×	×	×
Dinamarca	×				×	×
Djibouti	×		×		×	×
Dominica				×	×	×
República Dominicana	×				×	×
Ecuador			×		×	×
Egipto					×	×
El Salvador				×	×	×
Emiratos Arabes Unidos					×	
Eritrea						
Eslovaquia	×		×		×	
Eslovenia				×	×	
España			×	×	×	×
Estados Unidos						×
Estonia	×				×	×
Etiopía						
Ex República Yugoslava de Macedonia						
Fiji	×	×			×	×
Filipinas		×				×
Finlandia				×	×	×
Francia				×	×	×
Gabón	×		×		×	×
Gambia						
Georgia						
Ghana		×			×	×
Granada	×				×	×
Grecia				×	×	×
Guatemala		×		×	×	×
Guinea	×				×	×
Guinea-Bissau					×	×
Guinea Ecuatorial				×		

Anexo

País	Núm. 5	Núm. 59	Núm. 123	Núm. 138	Núm. 29	Núm. 105
Guyana	×				×	×
Haití	×				×	×
Honduras			×	×	×	×
Hungría			×	×	×	×
India	×		×		×	
Indonesia					×	
Irán, República Islámica del					×	×
Iraq			×	×	×	×
Irlanda			×	×	×	×
Islandia					×	×
Islas Salomón					×	
Israel			×	×	×	×
Italia			×	×	×	×
Jamaica					×	×
Japón	×				×	
Jordania			×		×	×
Kazakstán						
Kenya				×	×	×
Kirguistán				×	×	
Kuwait					×	×
República Democrática Popular Lao					×	
Lesotho	×				×	
Letonia	×					×
Líbano		×			×	×
Liberia					×	×
Jamahiriyá Árabe Libia			×	×	×	×
Lituania					×	×
Luxemburgo			×	×	×	×
Madagascar	×		×	×	×	
Malasia			×	×	×	
Malawi						
Malí	×				×	×
Malta			×	×	×	×
Marruecos					×	×
Mauricio			×	×	×	×
Mauritania	×				×	
México			×		×	×
Moldova, República de						×
Mongolia		×	×			
Mozambique						×
Myanmar					×	
Namibia						
Nepal						
Nicaragua				×	×	×

El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

País	Núm. 5	Núm. 59	Núm. 123	Núm. 138	Núm. 29	Núm. 105
Níger				x	x	x
Nigeria		x	x		x	x
Noruega				x	x	x
Nueva Zelandia		x			x	x
Omán						
Países Bajos				x	x	x
Pakistán		x			x	x
Panamá			x		x	x
Papua Nueva Guinea					x	x
Paraguay		x	x		x	x
Perú		x			x	x
Polonia			x	x	x	x
Portugal					x	x
Qatar						
Reino Unido	x				x	x
Rumania				x	x	
Rusia, Federación de				x	x	
Rwanda			x	x		x
Saint Kitts y Nevis						
San Marino				x	x	x
San Vicente y las Granadinas						
Santa Lucía	x				x	x
Santo Tomé y Príncipe						
Senegal	x				x	x
Seychelles	x				x	x
Sierra Leona	x	x			x	x
Singapur	x				x	
República Árabe Siria			x		x	x
Somalia					x	x
Sri Lanka	x				x	
Sudáfrica						
Sudán					x	x
Suecia				x	x	x
Suiza	x		x		x	x
Suriname					x	x
Swazilandia	x	x	x		x	x
Tailandia			x		x	x
Tanzanía, República						
Unida de	x	x			x	x
Tayikistán				x	x	
Togo				x	x	
Trinidad y Tabago					x	x
Túnez			x	x	x	x
Turkmenistán						
Turquía		x	x			x
Ucrania				x	x	

Anexo

País	Núm. 5	Núm. 59	Núm. 123	Núm. 138	Núm. 29	Núm. 105
Uganda	x		x		x	x
Uruguay				x	x	x
Uzbekistán						
Venezuela				x	x	x
Viet Nam	x		x			
Yemen		x			x	x
Yugoslavia				x	x	
Zaire					x	
Zambia			x	x	x	x
Zimbabwe			x	x	x	x

Nota: Los títulos de los Convenios son los siguientes: Convenio núm. 5 sobre la edad mínima (industria), 1919; Convenio núm. 59 sobre la edad mínima (industria) (revisado), 1937; Convenio núm. 123 sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965; Convenio núm. 138 sobre la edad mínima, 1973; Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, 1930, y Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957.

Otras publicaciones de la OIT

Soy un niño. Vídeo de la OIT sobre el trabajo infantil

VHS PAL: ISBN 92-2-310373-8

VHS NTSC: ISBN 9-2-310374-9

45 francos suizos

Introducción al estudio del trabajo. Cuarta edición (revisada)

En la presente edición se ha modificado la concepción general de la obra, con el propósito de incluir las industrias procesadoras, los sectores de servicios y el trabajo de oficina. Se hace referencia al uso de sistemas informáticos para resolver problemas de estudio, y se añadieron seis nuevos capítulos, que tratan de los enfoques de la gestión de la producción y su relación con el estudio del trabajo, de tal manera que abarcara la gama de nuevas técnicas, como los capítulos de condiciones de trabajo y nuevas formas de organización del trabajo, de acuerdo con las actuales orientaciones en esas áreas. La edición se completa con nuevos y numerosos ejemplos e ilustraciones, para facilitar el estudio del trabajo

ISBN 92-2-307108-9

40 francos suizos

Derecho sindical de la OIT: Normas y procedimientos

Se presentan aquí las numerosas disposiciones en materia de libertad sindical y negociación colectiva contenidas en la Constitución, convenios, recomendaciones y otros instrumentos de la OIT, al tiempo que los distintos procedimientos – en especial, el del Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical – a los que gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden recurrir cuando estiman que se han violado los derechos sindicales. Esta publicación será un instrumento de gran interés y utilidad para los interlocutores sociales, los órganos legislativos, las autoridades administrativas y judiciales encargadas de velar por el respeto de la libertad sindical, las facultades de derecho y de ciencias sociales y el mundo del trabajo en general.

ISBN 92-2-309446-1

20 francos suizos

Pensamientos sobre el porvenir de la justicia social:

Ensayos con motivo del 75.º aniversario de la OIT

Esta colección de artículos, escritos por personalidades internacionales de los más variados sectores, recoge sus reflexiones acerca del futuro del empleo y del mundo del trabajo, así como sobre el papel de la Organización Internacional del Trabajo. Se plantean temas de una actualidad candente, como la inserción de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales internacionales, la importancia del tripartismo, la promoción de las normas internacionales del trabajo y la necesidad de extender los beneficios de la protección social a quienes no los disfrutaban. Todas estas reflexiones ayudarán sin duda a elaborar un programa para el mundo del trabajo en el siglo XXI.

ISBN 92-2-308011-8

37,50 francos suizos

La comunidad mundial pide que se acabe con algo tan intolerable como la explotación de los niños en trabajos peligrosos y perjudiciales. En el presente informe se aprovecha la experiencia acumulada por la OIT, en particular gracias a su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), a fin de examinar la legislación y la práctica nacionales e internacionales y de dar orientaciones acerca de una acción eficaz mediante el recurso a nuevas normas internacionales. Sometido a la consideración de los 174 Estados Miembros de la OIT, este informe es oportuno y resultará muy útil para quienes obran en pro de que cesen prácticas abusivas o abominables como son el trabajo en régimen de servidumbre y la prostitución infantil, al igual que la exposición de los niños a riesgos laborales derivados, por ejemplo, del uso de máquinas, herramientas y sustancias químicas peligrosas.



Precio: 15 francos suizos.

ISBN 92-2-310328-2



9 789223 103286