

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).