



Ministerio de Asuntos Exteriores
Secretaría de Estado
para la Cooperación Internacional
y para Iberoamérica



AGENCIA ESPAÑOLA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL

ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL
TRABAJO

PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACION DEL TRABAJO INFANTIL EN AMERICA LATINA (1995-1999)

(Marco de Referencia del Memorando de Entendimiento
AECI-OIT, 22 marzo 1995)

**PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA
ERRADICACION DEL TRABAJO INFANTIL EN
AMERICA LATINA (1995-1999)**

(Marco de Referencia del Memorando de Entendimiento
AECI-OIT, 22 marzo 1995)

A. INTRODUCCION

1. El presente documento tiene el propósito de servir de **Marco de Referencia** para el Programa Regional que la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, con financiación de la **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)** de España, llevará a cabo en América Latina durante los años 1995 a 1999, con el título **“Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en América Latina”**

2. Para los fines de este documento, se entiende por **“trabajo infantil”** las actividades que implican la participación de los niños en la producción y la comercialización familiar de los bienes no destinados al autoconsumo o en la prestación de servicios por los niños a personas naturales o jurídicas. Asimismo, de conformidad con las normas de la OIT, se entiende por **“niño”** a toda persona de uno u otro sexo cuya edad es inferior a aquélla en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a 15 años.

B. BREVE PANORAMA DEL TRABAJO INFANTIL EN AMERICA LATINA

Dimensión del problema

3. No existen datos ni estadísticas seguras sobre el número de niños que trabajan en América Latina. En primer lugar, muchos niños trabajan en plena ilegalidad, esto es, violando las leyes que rigen la edad mínima de admisión al empleo o la escolaridad obligatoria y, en segundo lugar, muchos

niños trabajadores van al mismo tiempo a la escuela, por lo que no figuran en las estadísticas de la población económicamente activa, sino en las de la población escolar, que no distinguen entre los escolares que tienen una actividad remunerada y aquéllos que no la tienen. Por último, muchos de ellos trabajan en sectores u ocupaciones, (agricultura, pequeños talleres artesanales, tiendas comerciales o servicio doméstico), en los que resulta muy difícil censarlos.

4. Pese a la escasez e imprecisión de las fuentes de información disponibles, puede afirmarse que el trabajo infantil en América Latina es un fenómeno preocupante por el número de niños afectados. Según las estadísticas oficiales disponibles, en 1990 trabajaban en esta Región alrededor de 7.300.000 niños con edades de los 10 a los 14 años, cifra equivalente al 12,2 por ciento de la población total con esas edades. Sin embargo, esas estadísticas no reflejan la dimensión real del problema porque no tienen en cuenta a la población infantil trabajadora menor de 10 años. De todos modos, se estima que, en la actualidad, el número total de niños trabajadores en América Latina puede cifrarse entre 15 y 20 millones.

5. Aunque la proporción de niños trabajadores disminuyó desde 1960 a 1980, volvió a aumentar en la década de los 80 en la mayoría de los Países Latinoamericanos. Además, en algunos de ellos, que presentaban antes una tasa baja de trabajo infantil, la tendencia se ha invertido. Esta evolución se debe a distintos factores, de los cuales dos se destacan de manera particular:

- el estancamiento o incluso el descenso de los niveles de vida debido a la grave crisis económica que sacudió la Región en la década de los 80, lo que obligó a las familias pobres a recurrir más que antes al trabajo de sus hijos,
- la reducción del gasto público en los sectores sociales, asociada a las Políticas de Ajuste Estructural, lo que hizo disminuir la capacidad de los sistemas educativos para acoger a todos los niños en edad escolar.

Características del trabajo infantil

6. Cuando se habla de trabajo infantil, el número de niños involucrados no es el único indicador pertinente; también tiene gran importancia la

frecuencia y la gravedad de los abusos que padecen estos niños y los riesgos a los que están expuestos en su trabajo. En este aspecto, también hay indicios de que la situación se ha deteriorado en varios países de América Latina.

7. Aunque más de la mitad de los niños que trabajan lo hacen como trabajadores familiares no remunerados, son cada vez más numerosos los que trabajan fuera del ámbito familiar y de la protección de sus padres, bien como pseudo-aprendices o asalariados, bien como personal doméstico, o bien por cuenta propia, en oficios callejeros.

En general, se estima que las formas más dramáticas de trabajo infantil están asociadas con el trabajo asalariado. Las largas jornadas de trabajo, la manipulación de cargas pesadas, la exposición a sustancias peligrosas, al ruido y a temperaturas extremas, la falta de protección de los equipos y maquinarias y los períodos de descanso insuficientes son circunstancias frecuentes en estos sectores.

Trabajar en tales condiciones tiene, para el niño, repercusiones más graves que en el caso de los adultos, dada su menor resistencia física y emocional. Además, el hecho de que una parte importante del trabajo infantil asalariado se realice de manera clandestina, acentúa su falta de protección.

8. La prensa y la televisión divulgan frecuentemente los malos tratos, las brutalidades y vejaciones e incluso los asesinatos a que están expuestos los niños que trabajan en la calle, así como la prostitución y otras formas de comportamiento antisocial de los menores de edad en algunas grandes ciudades de América Latina.

9. Además de sus características adversas para la seguridad, la salud y la moralidad del niño, el trabajo infantil le expone también a numerosos riesgos medioambientales. Esto se observa, por ejemplo, en la agricultura y en plantaciones que utilizan pesticidas, insecticidas y otros productos tóxicos, o en las faenas en que se emplean instrumentos cortantes o punzantes, o equipos mecánicos mal protegidos contra los riesgos de accidentes; otro típico ejemplo es el trabajo de recolección y manipulación de basuras.

10. Se observa que los niños comienzan a trabajar a una edad cada vez más temprana, en ocasiones a los 5 ó 6 años. Esta evolución es particularmente preocupante, dada la mayor vulnerabilidad de estos niños frente a los riesgos que acarrea el trabajo prematuro.

11. En general, el trabajo infantil obedece a la necesidad ineludible de contribuir a ganar el sustento de la familia, y el tiempo que dedican a ello los niños repercute gravemente en su participación escolar, que se torna escasa e irregular.

Las Encuestas de Hogares, realizadas en 1991 y en 1992 en varios países, indican que el 75 por ciento de los niños trabajadores de 10 a 14 años efectúan jornadas de trabajo semanales superiores incluso a 30 horas, dejándoles por tanto muy poco tiempo para su escolarización.

12. La situación expuesta suscita muchos problemas: se le pide demasiado al niño, se abusa de su debilidad y se le impide formarse adecuadamente. Debido a las malas condiciones de trabajo y de vida que se les imponen, los niños que trabajan llegan muchas veces a la edad adulta disminuidos física, intelectual o afectivamente. De esta forma, la sociedad desperdicia hoy unos recursos humanos que le harán falta mañana.

CARACTERISTICAS GENERALES DEL PROGRAMA

Objetivos generales

13. El **Programa** no aspira a acabar con todas las formas de trabajo infantil, lo que sería ilusorio dadas las causas profundas que lo motivan: pobreza extrema de las familias resultante del desempleo o del subempleo de los padres, acceso limitado de éstos a la formación, deficiencias de los sistemas de protección social y de los sistemas educativos, e incluso una cierta pasividad o resignación de la sociedad en general con respecto a este problema. Frente a esta problemática, el **Programa** pretende iniciar un proceso de erradicación del trabajo infantil, sentando las bases imprescindibles

para una evolución en este sentido. Se consagrará principalmente a apoyar acciones encaminadas a eliminar el trabajo infantil en industrias y ocupaciones manifiestamente perjudiciales para la seguridad, la salud, la educación o la moralidad de los niños. Otra prioridad será la prevención y la disminución del trabajo de los niños de muy corta edad. Finalmente, en los demás casos de trabajo infantil, el **Programa** se esforzará en apoyar las iniciativas nacionales destinadas a humanizar ese trabajo proponiendo medidas que mejoren las condiciones en que se realiza y asegurando que dicho trabajo, además de ser una fuente de ingresos, pueda servir para que los niños adquieran unas calificaciones útiles.

Principales actividades del Programa

14. Para alcanzar los objetivos generales señalados en el párrafo anterior, el **Programa** llevará a cabo tres grandes tipos de actividades con el fin de:

- a) Fomentar una toma de conciencia en torno al problema y generar compromisos encaminados a solucionarlo;
- b) Formular estrategias nacionales de acción para erradicar el trabajo infantil y establecer o fortalecer los mecanismos y las capacidades institucionales que requiere su ejecución;
- c) Proporcionar una asistencia directa a los niños trabajadores, en particular aquéllos ocupados en condiciones de riesgo.

Toma de conciencia y generación de compromisos.

15. En América Latina, como en otras regiones del mundo, una de las causas de la explotación económica y los demás abusos a que el trabajo infantil da lugar, es una relativa indiferencia de la sociedad frente a este problema. Existe una cierta pasividad por parte de muchos gobiernos, que tienden a considerar que el problema del trabajo infantil se resuelve con la sim-

ple promulgación de una legislación que lo prohíba, o incluso creen que el crecimiento económico resolverá los problemas vinculados con la pobreza, y entre ellos, el del trabajo de los niños. Sin embargo, la experiencia demuestra que la existencia de una legislación adecuada no es suficiente para erradicar el problema, sino que se requieren intervenciones en muchos otros sectores. Por otra parte, debido al carácter poco igualitario del proceso de desarrollo, se ha comprobado que la necesidad del trabajo infantil para los sectores más pobres de la población no desaparece automáticamente cuando mejora la actividad económica del país.

16. También se observa una cierta indiferencia por parte de algunas organizaciones de empleadores y de trabajadores, tal vez porque no se sienten afectados por un problema que se manifiesta sobre todo fuera del sector formal de la economía; o la de muchos padres de familia que solo ven el beneficio económico inmediato que les aporta el trabajo de sus hijos; finalmente, se advierte en general un escaso grado de sensibilización de la sociedad, que se ha acostumbrado a considerar que el trabajo infantil forma parte del curso natural de los acontecimientos.

17. Algunos sectores de la sociedad incluso valoran positivamente el trabajo infantil, al considerarlo como la única forma de integración social que tienen a su alcance los hijos de las familias más pobres. Esta alienación cultural en torno al trabajo infantil, al tender a considerarlo no como un problema sino como una solución a las dificultades económicas de las familias más pobres, conduce a que, en algunos países, no se observe una verdadera voluntad social y política de combatirlo, con la consiguiente falta de acciones concretas en este campo.

18. Para contrarrestar la indiferencia y la pasividad señaladas, el **Programa** promoverá, en las distintas instancias y ámbitos sociales de los países en que actúe, una toma de conciencia y una amplia movilización ciudadana en torno al derecho del niño a estar protegido contra el trabajo que entraña un grave perjuicio para su desarrollo normal en los planos físico, educativo, emocional o moral. Tratará, por tanto, de lograr un cambio de mentalidades y comportamientos y de formar una voluntad social y política que enfrente el problema. Con este fin, desarrollará actividades encamina-

das a sensibilizar, movilizar y comprometer en mayor medida a los distintos actores implicados en la erradicación del trabajo infantil. Se dirigirá sobre todo a las instituciones gubernamentales más afines al problema, tales como ministerios de Trabajo, Educación, Asuntos Sociales, Bienestar Familiar, Parlamentos, Poderes Judiciales, Autoridades Municipales, Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores, ONGs activas en el ámbito de la defensa de los derechos humanos, y medios de comunicación de masas.

Planes nacionales de acción, fortalecimiento institucional y capacitación de recursos humanos.

19. No son muchos los países de América Latina en los que se ha adoptado y llevado a la práctica una verdadera política nacional en materia de trabajo infantil, es decir, un conjunto coherente de programas de acción destinados a poner fin a los casos de explotación abusiva del trabajo de los niños o de utilización de éstos en actividades u ocupaciones peligrosas o a garantizar que estas se realicen en condiciones compatibles con un desarrollo armonioso del niño en los planos físico, educacional, emocional y moral. Es cierto que, en años recientes, ha habido iniciativas en beneficio de los niños trabajadores, especialmente por parte de ONGs interesadas en su defensa, pero dichas iniciativas no son suficientes para compensar la escasa intervención por parte de los poderes públicos y, sobre todo, el número de niños trabajadores que se han beneficiado de ellas representa solo una pequeña proporción de los que necesitan la protección del Estado.

20. Son varios los factores que dificultan el diseño y ejecución de una política nacional en materia de trabajo infantil:

- a) la falta de datos o estadísticas fiables sobre la gravedad del problema y su distribución geográfica y sectorial, así como sobre las condiciones en que aquél se produce y sus efectos sobre el desarrollo físico, intelectual y emocional de los niños. Debido a ello, las acciones que se emprenden tienden a beneficiar principalmente a los niños trabajadores más “visibles” o que suscitan mayor interés social (los “niños de la calle”, por ejemplo) y muy poco a los que trabajan fuera de la mirada

del observador común, como los ocupados en la agricultura, en los pequeños talleres y tiendas del sector informal urbano o en el servicio doméstico;

- b) las lagunas de la legislación vigente sobre trabajo infantil en varios países y la falta de mecanismos de control de su cumplimiento. Frecuentemente, dichas legislaciones excluyen de su ámbito de aplicación las actividades u ocupaciones a las que se dedican la mayor parte de los niños trabajadores tales como la agricultura, las empresas familiares o el servicio doméstico. Además, algunas de ellas adolecen de insuficiente reglamentación sobre la prohibición del trabajo infantil en actividades u ocupaciones peligrosas o no conceden la debida atención al mismo al definir las responsabilidades de los servicios de inspección del trabajo;
- c) la falta de experiencia, en general, de los sectores público y privado en materia de diseño, gestión y evaluación de proyectos relacionados con el trabajo infantil.

21. Para enfrentar estos problemas, el **Programa** desarrollará actividades destinadas a promover y apoyar los esfuerzos nacionales que tiendan a:

- a) definir y poner en práctica, sobre la base a un conocimiento más preciso de la realidad del trabajo infantil, planes nacionales de acción con vistas a su progresiva erradicación;
- b) contribuir a crear los mecanismos institucionales necesarios para impulsar y coordinar la intervención de las instituciones gubernamentales a todos los niveles (central, provincial, municipal) así como para apoyar, técnica y económicamente, las iniciativas de la sociedad civil a este respecto;
- c) ayudar a revisar las disposiciones legales y los reglamentos vigentes con vistas a asegurar una protección jurídica adecuada de los niños contra la explotación económica de su trabajo y las formas y modalidades de empleo peligrosas, así como fortalecer el control de su cumplimiento;

- d) reforzar la capacidad del Sector Público y la sociedad civil para contribuir eficazmente a la erradicación del trabajo infantil mediante la capacitación apropiada de sus responsables.

Programas de intervención directa con los niños trabajadores

22. Los escasos programas en curso, de intervención directa con los niños trabajadores, bien sean iniciados por los propios gobiernos o por las organizaciones privadas, se dirigen, sobre todo, a los niños que trabajan en la calle y han sido promovidos casi todos por ONGs. En general, dichos programas adoptan un enfoque asistencialista: se limitan a proporcionar unos servicios de bienestar (salud, nutrición, educación no formal, recreación) pero, en general, no tratan de mejorar definitivamente las condiciones de su trabajo o retirarlos del mismo para reorientarlos hacia el sistema escolar formal o hacia formas y modalidades de empleo mejor adaptadas a su edad.

23. Para abordar este problema, el **Programa** trabajará en estrecha colaboración con las instituciones locales de contrapartida que, en cada país, estén implicadas en dicha problemática, tales como Ministerios y otras instituciones gubernamentales, Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores, ONGs, Asociaciones de Educadores, con el fin de diseñar y ejecutar conjuntamente programas de intervención directa con los niños trabajadores, que obedecerán a uno de estos tres tipos:

- a) programas de tipo preventivo, que tiendan a evitar que los niños que todavía no trabajan, caigan en formas y modalidades de empleo perjudiciales para su desarrollo normal;
- b) programas destinados a sacar a los niños de las ocupaciones o empleos que los exponen a condiciones peligrosas ofreciéndoles, en una primera etapa, los servicios que puedan necesitar y, al mismo tiempo, unas alternativas viables para que no retornen a su situación anterior: por ejemplo, empleos en centros de producción protegidos, oportunidades de aprendizaje o formación pre-profesional, o un suplemento de educación con miras a su reincorporación al sistema regular de escolarización;

- c) programas que, sin sacar a los niños de su trabajo, los protejan en el curso del mismo mediante medidas adecuadas que les aseguren unas condiciones de trabajo adaptadas a su edad y, si es necesario, transformando el contenido de sus tareas de forma que les permitan adquirir unas calificaciones útiles.

Interés de España de participar en el Programa

24. La **Cooperación Española**, como instrumento de la Política Exterior de España asume, entre otras, la responsabilidad de ayudar a otras naciones en favor de su desarrollo integral y muy especialmente, en la mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones, con énfasis especial en los grupos más desprotegidos y vulnerables, entre los que se encuentran las mujeres y los niños.

25. A este respecto, el **“Informe sobre los Objetivos Generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo”**, aprobado por el Congreso de los Diputados el 26 de noviembre de 1992 señala, en su párrafo 31, como uno de los objetivos prioritarios de dicha política, **“la ayuda en situaciones extremas de pobreza y especialmente a los sectores marginados, tales como mujeres, niños, grupos étnicos y colectivos de desplazados”**.

26. Posteriormente, el Informe sobre Política Española de Cooperación al Desarrollo, aprobado por el Senado de España el 22 de noviembre de 1994 subraya, en su Punto.3.9, **“la importancia, en la cooperación al desarrollo, de la defensa de los derechos de los más desfavorecidos y vulnerables, en especial las mujeres y los niños”**. Finalmente, la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, en su sesión del 20 de diciembre de 1994, aprobó una Proposición No de Ley sobre protección a la infancia, por la que se insta al Gobierno a **“promover programas y financiar proyectos de protección a la infancia en aquellos países donde sufren violaciones y malos tratos”** así como **“a trabajar en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y de las Cumbres Iberoamericanas anuales para promover programas concretos de ayuda**

a los menores con problemas de marginación, pobreza y violencias” en la mencionada Región.

27. La política española de cooperación y ayuda al desarrollo, asume plenamente lo establecido en la Declaración Final de la **Cumbre Mundial en favor de la Infancia** (Nueva York, 1990) que, al reconocer que los niños y niñas de hoy son los ciudadanos del mundo del mañana, y que su protección y desarrollo son requisito previo del desarrollo futuro de la humanidad, “**expresa el compromiso de la Comunidad Internacional de proteger a los niños y las niñas que trabajan y de erradicar el trabajo ilegal de la infancia**”.

28. Los párrafos que anteceden reflejan claramente una conjunción de prioridades de la **AECI**, como ejecutora de la Cooperación Española, con las que pone en práctica la **OIT** a través de su **Programa IPEC**, indicando la especial sensibilidad de la política española de cooperación al desarrollo hacia la problemática social y, en especial, hacia la de los niños que trabajan.

29. Por todo ello, dado que el **Programa IPEC**, que viene trabajando activamente en otras regiones del mundo, la **AECI** y la **OIT** han decidido colaborar en la ejecución del mencionado **Programa** en todo el ámbito de dicha Región.

Estructura y organización del Programa

30. El **Programa** tendrá en cuenta las actividades preparatorias que la **OIT** ha desarrollado en América Latina en materia de erradicación del trabajo infantil y la experiencia que de ellas se deriva. Tendrá presente igualmente las recomendaciones de las diversas reuniones y seminarios que el Programa IPEC de la **OIT** ha celebrado en la Región y que fueron siempre precedidos por trabajos de investigación y atendidos por representantes de los Gobiernos, de las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores y de ONGs. Estas reuniones sirvieron fundamentalmente para llamar la atención sobre la problemática del trabajo infantil e iniciar el examen de estrategias para erradicarlo. En dichas reuniones, los participantes expresaron el deseo de sus países de beneficiarse de programas referentes a este sector.

31. Es evidente, por tanto, que existe un indudable interés por parte de los Gobiernos de los Países de América Latina en comprometerse de manera eficaz en la erradicación del trabajo infantil y en conseguir, con tal fin, la asistencia técnica y la financiación de la comunidad internacional. A satisfacer este deseo se dirige la colaboración entre la **AECI** y la **OIT** que se describe en este documento.

32. El **Programa** incluirá actividades a niveles regional, subregional y nacional. Las actividades de ámbito regional y subregional tendrán un carácter más general y normativo y beneficiarán a todos los países de la Región o Subregión de que se trate. Se dirigirán fundamentalmente a fomentar un estado de conciencia sobre el problema del trabajo infantil y a movilizar y capacitar a los responsables de las entidades gubernamentales y no gubernamentales que participan, o deberían participar, en los esfuerzos por erradicar el trabajo infantil.

33. Con respecto a las actividades en el ámbito nacional, el **Programa** prestará asistencia a aquellos Países cuyos Gobiernos hayan manifestado su voluntad de solucionar el problema del trabajo infantil y solicitado expresamente participar en el mismo. Las modalidades de intervención se adaptarán, lógicamente, a la situación de cada país, a la gravedad del problema y a otras circunstancias pertinentes.

34. El **Programa** utilizará al máximo los expertos en materia de trabajo infantil que existan en la Región, bien como coordinadores nacionales del **Programa** en sus países, o bien como consultores externos, cuando el **Programa** lo requiera. La componente de “expertos internacionales”, que la **AECI** propondrá a la **OIT** para su contratación, incluirá a un (1) Consejero Técnico Principal, con destino en la Sede central de la **OIT** en Ginebra, dos (2) Coordinadores Subregionales, con sede en una capital centroamericana y otra andina respectivamente y hasta un total de 36 meses de Consultores Internacionales, que desempeñarán funciones de asesoría de corta duración, a tenor de las necesidades del **Programa**.

35. El **Programa** se iniciará el **1º de mayo de 1995** y tendrá una duración de **5 (Cinco) años**.

36. Para sus actividades de capacitación, el **Programa** utilizará, en todo lo posible, los Centros Internacionales de Formación que posee la **AECI** en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y en Cartagena de Indias (Colombia) así como el que la **AECI** piensa abrir en el próximo futuro en Centroamérica.

37. En la medida de lo posible y siempre que las circunstancias lo aconsejen, el **Programa** podrá beneficiarse también de los servicios de Expertos/as Asociados/as (EA), Jóvenes Profesionales (JPO) Jóvenes Cooperantes (JC) y Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), financiados por la **AECI**.

38. El **Programa** contará con el apoyo técnico y administrativo de las oficinas y de los equipos multidisciplinarios de especialistas que la **OIT** tiene en América Latina, así como de las **Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)** que el **Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)** de la **AECI** posee en 19 países de América Latina. Trabajará también en estrecha colaboración con los demás programas y proyectos de cooperación técnica en materia social, que desarrollan tanto la **AECI** como la **OIT** en esta Región y que, directa o indirectamente, tienden a combatir las causas que motivan el trabajo infantil, como por ejemplo aquéllos destinados a promover la generación de empleos y de ingresos (en la agricultura, la industria, la construcción, el comercio, el turismo, etc), los proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI) o los que se dirigen a las pequeñas empresas y a las microempresas. Igualmente, recabará, siempre que las circunstancias lo aconsejen, la colaboración de las otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, en particular, de la **UNESCO** y el **UNICEF**.

Contribución financiera española total al Programa

39. La contribución financiera española al **Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)** en América Latina será de **12.500.000 (doce millones quinientos mil) dólares USA**, distribuida en aportaciones anuales durante los cinco años de duración del Programa (1995-1999).