



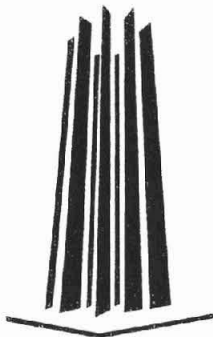
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

UNIFICACIÓN DE LAS NORMAS NACIONALES E
INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN LABORAL
DE LOS MENORES EN MÉXICO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A N:
GARCÍA PÉREZ NORMA ANGELICA
HIDALGO GUDIÑO LILIANA

DIRECTOR DE TESIS:
PROFR. ANTONIO REYES CORTÉS



SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2005

m341115

AGRADECIMIENTOS

Primeramente, a **Dios**, por ser el creador y por habernos dado la oportunidad de venir a este mundo, prestándonos unos padres que guiaron nuestros pasos durante mucho tiempo, de igual forma, le damos las gracias por darnos esa entereza que ahora poseemos para culminar una etapa maravillosa de nuestras vidas, por ello y mucho más, mil gracias.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)**, por recibirnos en su máxima casa de estudios, brindándonos un espacio en ella para continuar con nuestra educación media superior y universitaria, estando enormemente orgullosas de pertenecer a dicha institución, la cual se encuentra conformada por brillantes académicos, no nos queda mas que decir, gracias.

A la **Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP) Aragón**, siendo la escuela que nos ha visto concluir nuestros estudios de licenciatura, en la cual nos formamos y nos ha dado las bases necesarias para lograr obtener conocimientos, de los cuales en un futuro, tendremos que emplear en la práctica profesional, consistiendo su tarea de la ENEP Aragón, en crear buenos profesionistas, de los cuales esperamos encontrarnos, nuestro más sincero agradecimiento a dicha institución, de la cual nunca nos olvidaremos, muchas gracias.

A el **Prof. Antonio Reyes Cortés**, por el tiempo otorgado, esmerándose en todo momento para obtener como resultado, un espléndido trabajo de investigación, gracias por ser nuestro asesor, y tener la paciencia y comprensión para nosotras en la elaboración de esta tesis y por ser nuestro amigo.

NORMA ANGÉLICA Y LILIANA.

DEDICATORIAS

A mis Padres, por haberme dado la vida, encaminándome de forma tal, que mis principios y valores obtenidos sean firmes, dándome la oportunidad de estudiar, la cual no desaproveche en ningún momento, apoyándome hasta donde ellos pudieron, dándome lo que se encontraba a su alcance, así como también por su confianza brindada la cual nunca defraude, preocupándose por ello y por resguardarme en momentos difíciles de mi niñez, infancia y adolescencia. Por su apoyo proporcionado y por la motivación recibida. Con mucho cariño, para ustedes, este gran logro.

A Sergio, mi pareja, por apoyarme en las buenas así como en las malas, motivándome en todo momento y en todos los sentidos para concluir mis estudios profesionales, siendo mi incondicional, al cual le dedico de igual forma este gran proyecto, siendo merecedor de ello por el gran hombre que es, ya que mi triunfo también es suyo, con todo mi amor, para ti.

A mis Hermanos, Roció y Rubén, por el simple hecho de serlo, ya que alguna vez recibí motivación por parte de ellos, a los cuales quiero mucho y espero haber sido una buena hermana para ellos, agradeciéndoles su tiempo brindado, con este gran trabajo.

A mis grandes amigos, Liliana, Andrés, Ema, Paco, Ariel y Arnol, con quienes compartí momentos importantes de mi vida y mi carrera, así como también, por su tiempo brindado y la amistad otorgada, por ello y mucho más.

A mis padres:

Polo y Lupita, sabiendo que no existirá una forma de agradecer una vida de sacrificio y esfuerzo, quiero que sientan que el objetivo logrado también es de ustedes y que la fuerza que me ayudo a conseguirlo fue su apoyo.

A mi Hermano:

Cesar, por todos los momentos que hemos estado juntos, aquí esta la tesis que esperabas leer en un futuro.

A mi hermana:

Mariela, por ser mi amiga y mantener ese ángel que te hace única y especial.

A Marco, por ser una persona tan especial para mí, te quiero mucho, gracias por estar conmigo, por tu cariño, apoyo y comprensión.

A mis abuelitas (o):

Juanita y Natalia, por confiar en mi, las quiero y **Luis**, por cuidarme y ayudarme desde el cielo.

A mis tíos (a):

Armando, Nancy, Sara, Manuela, José Luis, Jesús y Alicia Gudiño, Sergio y Lourdes Hidalgo, Irene, Cirenía y Gerardo Méndez, Eloy Aburto, Artemio Merino, Oscar Zamora.

A mis primos (a):

Paulo y Carla Hidalgo, Sayra y Alberto Merino, Daniel y Martín Luna, Nancy y Edgar Gudiño, Eloy Aburto.

A Lic. Martha y César Montoya: por su paciencia y orientación, gracias por su apoyo.

A mis amigos (a):

Francisco Juárez, Andrés González, Héctor Cajigas, Juan Manuel Pacheco, Ariel Ángeles, Ema Ayala, Minerva y Ricardo Castañeda, Alba Paredes y Jorge Almaraz.

A Norma

Existe un milagro llamado "amistad" , que vive en el corazón, que no sabes cuando sucede, ni cuando comienza, gracias por ser mi amiga, y por recorrer este camino juntas así como lograr este reto de concluir nuestros estudios y este enorme trabajo.

LILIANA HIDALGO GUDIÑO.

**“UNIFICACIÓN DE LAS NORMAS NACIONALES E INTERNACIONALES DE
PROTECCIÓN LABORAL DE LOS MENORES EN MÉXICO”**

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I. ESTRUCTURA, FUNCIONES Y FINES DE LA OIT.....	1
1.1. Nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo.....	2
a) Etapa preparatoria a la creación de la OIT, a partir de 1914.....	4
b) Conclusión de la primera guerra mundial.....	7
c) Instauración de la comisión de legislación internacional del trabajo y su desempeño.....	7
d) La parte XIII del Tratado de Versalles.....	9
e) Iniciación de labores de la OIT.....	11
1.2. Estructura de la OIT.....	13
a) La Conferencia General.....	13
b) El Consejo de Administración.....	17
c) La Oficina Internacional del Trabajo.....	19
d) Personalidad Jurídica.....	21
e) Composición.....	23
f) Las Discusiones sobre la Estructura de la OIT.....	23
1.3. Funciones, Fines y Objetivos de la OIT.....	25
a) Funciones.....	25
b) Fines.....	29
c) Objetivos.....	32
1.4. Obligatoriedad de los Convenios y Recomendaciones de la OIT.....	35
a) Convenios.....	35
b) Recomendaciones.....	44
c) Obligatoriedad de los Convenios Internacionales de la OIT en México.....	45
d) Adopción de un Convenio o de una Recomendación.....	49
CAPITULO II. LA ABOLICIÓN DEL TRABAJO INFANTIL.....	50
2.1. Una Larga Tradición de la OIT en la Lucha Contra el Trabajo Infantil.....	50
a) El Papel de la Protección Social.....	54
b) Acción Internacional para Combatir Problemas Transnacionales.....	56
c) Cooperación Regional contra el Trabajo Infantil.....	58
2.2. Que es lo que Queremos Abolir.....	59
a) La Base para su Abolición Efectiva.....	61
b) Las Distintas Causas Actúan en Diferentes Niveles.....	62

c) El Marco Normativo para la abolición del Trabajo Infantil.....	64
d) Disposiciones Institucionales para Apoyar la Abolición del Trabajo Infantil.....	66
e) El Marco Jurídico.....	68
f) Prestación de Servicios Sociales Básicos.....	70
2.3. Las Peores Formas de Trabajo Infantil.....	73
a) La Convención de las Naciones Unidas Sobre los Derechos del Niño.....	74
b) El Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (núm. 182) de la OIT.....	75
c) Niños que Trabajan en Ocupaciones o Sectores Peligrosos.....	78
d) Niños que Trabajan en el Servicio Doméstico.....	84
e) La Esclavitud y el Trabajo Forzoso.....	86
f) Prostitución y Trata de Niños.....	87
2.4. La Abolición del Trabajo Infantil en México.....	91
a) Las Niñas y los Niños Trabajadores Callejeros y en Espacios Públicos Cerrados.....	92
b) Las Condiciones de Vida de los Niños Jornaleros.....	93
c) Acciones en el Ámbito del Trabajo Infantil en México.....	96
d) Acciones de Gobierno en la Atención a la Infancia Trabajadora.....	97
e) Conclusiones: Hacia una política integral de protección y atención a la infancia y de abolición o erradicación del trabajo infantil en México.....	101
 CAPITULO III. LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNACIONAL.....	 105
3.1. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.....	105
a) Desde los Programas de País a los Programas de Duración Determinada.....	106
b) El Intercambio de Conocimientos y la Expansión de la Labor del IPEC a través de Redes de Instituciones Nacionales.....	108
c) Respuesta y Estrategia del IPEC.....	113
d) Desafíos Fundamentales.....	115
e) Ampliación de la Cobertura Geográfica.....	117
3.2. El Trabajo Infantil en Otros Programas de la OIT.....	119
a) Coordinación de la Cooperación Internacional.....	121
b) El Trabajo de Redes: Efecto Multiplicador y Sostenibilidad de la Acción Contra el Trabajo Infantil.....	122
c) Los Desafíos para Eliminar el Trabajo Infantil en los Países Menos Adelantados (PMA).....	124
3.3. El Trabajo Infantil Como Elemento Importante de las Estrategias de la Reducción de la Pobreza.....	129
a) La Demanda de Trabajo Infantil.....	130
b) Como Adopta la Familia su Decisión sobre el Trabajo Infantil.....	133

c) El Cambio Demográfico.....	135
d) La Educación y el Trabajo Infantil.....	137

3.4. Acción Internacional en pro de los Derechos del Niño: Cooperación de los Organismos Internacionales.....	142
a) UNICEF.....	154
b) UNESCO.....	155
c) FAO.....	157
d) OMS.....	158

3.5. Convenios, Recomendaciones de la OIT y otros Tratados Internacionales referentes al Trabajo Infantil.....	162
a) Razones Invocadas para la Protección Legal.....	163
b) Convenios y Recomendaciones de la OIT del Trabajo Infantil.....	164
c) Edad Mínima de Admisión.....	164
d) El Trabajo Nocturno.....	165
e) Examen Médico de los Menores que Trabajan en la Industria y en Actividades no Industriales.....	166
f) Otros Convenios y Recomendaciones.....	166

CAPITULO IV. PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS DESDE EL PUNTO DE VISTA NACIONAL..... 168

4.1. Trabajo de los Menores en México.....	169
a) Datos sobre la magnitud y características del trabajo infantil en México.....	172
b) Acciones de atención a la infancia trabajadora desde la sociedad civil.....	177
c) Fundación Junto con los Niños (JUCONI).....	178
d) Centro interdisciplinario para el desarrollo social, I.A.P.....	179
e) Movimiento de apoyo a menores abandonados, A.C. (MAMA).....	180

4.2. Protección al Trabajo de los Menores en México.....	184
a) Los menores como sujetos del artículo 123 Constitucional.....	185
b) Los menores como sujetos de la Ley Federal del Trabajo.....	189
c) La labor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en protección y regulación del trabajo de niños y adolescentes.....	194
d) Imposibilidad de una protección total efectiva de los menores trabajadores.....	195

4.3. Instructivo para Regir el Trabajo de los Menores Empacadores (Cerillos) en Tiendas Comerciales del Gobierno del D.F.....	197
--	------------

4.4. Normas Nacionales de la Protección de los Menores en México.....	202
a) Antecedentes de la Legislación Vigente en Nuestro País.....	202
b) Comentarios al Derecho Mexicano.....	205
c) Fundamentos de la Protección Jurídica.....	207
d) Nuestra Legislación.....	211

CAPITULO V. UNIFICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LAS NORMAS NACIONALES E INTERNACIONALES PROTECTORAS DE LOS MENORES EN MÉXICO, EN MATERIA LABORAL.....	215
5.1. El Art. 133 Constitucional y la Obligatoriedad de la Norma Internacional.....	216
5.2. Necesidad de Unificar las Normas Protectoras de los Menores en México...	220
5.3. Difusión de las Normas Protectoras Efectuadas por el DIF.....	224
5.4. Cumplimiento de las Normas Protectoras de los Menores.....	227
CONCLUSIONES.....	229
BIBLIOGRAFÍA.....	232
ANEXOS:	
Convenio 138.....	237
Convenio 182.....	237

INTRODUCCIÓN

La realización de esta tesis esta basada en la clara intención de lograr favorecer de alguna manera aquellos menores trabajadores, los cuales son maltratados y obligados a realizar una serie de actividades, en las cuales se encuentran violados sus derechos, con el único objeto de obtener una pequeña remuneración que ayude de alguna forma a la manutención del mismo menor, como de los integrantes de su familia, considerándose de este modo, que la pobreza es la principal causa por las cuales los menores se ven obligados a salir a trabajar, buscando un ingreso cualquiera.

Es de gran relevancia para nosotros el problema de los menores trabajadores, y el de su protección no solo en materia de trabajo, ya que por cuestiones diferentes la infancia abarca muchas otras ramas y aspectos de carácter económicos, social, psicológico, etc, y estos aspectos los orillan a trabajar.

El Derecho del Trabajo pone todo de su parte, pero no puede hacerlo todo. Las leyes en general son buenas, pero parece que entre mejores son, su aplicación se topa con mayores dificultades. Algunas ocasiones nuestras ideas no encuentran las soluciones y creemos estar frente a un callejón sin salida. Por lo que al voltear la vista a otros territorios se despeja nuevamente nuestro entendimiento, e incluso nos brinda alguna respuesta que pudiéramos haber hallado por nosotros mismos, de no estar tan próximos a los problemas, por que generalmente no puede verse aquello que se tiene enfrente.

Por estas razones nos hemos inclinado a la búsqueda de las causas del trabajo de los menores y lo que se pudiera hacer para combatirlas. Impulso por el cual es de suma importancia que tratemos de buscar algunas soluciones o alternativas que sirvan de ayuda a estos niños y adolescentes y tratar de evitar que sean maltratados, rechazados y sobre todo obligados a trabajar. Eso si

nadie puede decir de manera tajante que posee todas las respuestas, pero sí podemos aportar nuestra parte de la verdad de un problema, que por pequeño que sea tiene que tener una solución.

Esto nos indujo a realizar este trabajo de investigación, nuestra rama jurídica se ha revelado históricamente como un derecho de progreso social y su aplicación es hoy en día un aspecto de evolución social y su aplicación.

Como primer capítulo se establecen los antecedentes, donde se establece la creación de un organismo internacional dispuesto a defender los derechos de los trabajadores y crear normas internacionales para la protección de los niños, además analizando su estructura, integrada por la Conferencia General, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, considerándose de gran importancia establecer las funciones, fines y objetivos de dicho organismo. Como resultado del gran auge adquirido por la OIT, logrando establecer convenios benéficos para dichos menores a través de la integración de diversos Estados.

En el segundo capítulo nos adentramos a uno de los principales objetivos de la OIT: Erradicar completamente el trabajo infantil, así como saber las peores formas del trabajo infantil, donde los niños son explotados en aspectos físicos, mentales, sexuales y forzados a realizar trabajos en lugares insalubres, peligrosos y por muchas horas, todo esto para llevar sustento a sus hogares, esto sucede en cualquier parte del mundo así como en países de Asia, Europa, América Latina, entre otros, sin dejar de mencionar a México, dicha erradicación se encuentra regulada por un convenio e invita a todos los países a ratificarlo.

El tercer capítulo presenta el programa considerado de mayor importancia, teniendo como mayor finalidad erradicar el trabajo de menores, este es el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), así como la colaboración de algunos organismos internacionales que

tienen la misma finalidad de apoyo a los menores, como son la UNICEF, FAO, OMS y UNESCO, conociendo sus funciones, además de la acción internacional en pro de los derechos del niño, ya que existen diferentes categorías de maltrato al menor y sus consecuencias, motivo del cual surgió la Declaración de los Derechos del Niño, el 20 de noviembre de 1959, tratando uno por uno estos derechos, para evitar abusos contra ellos.

En el capítulo cuarto se desarrolla a cerca de la Protección de los niños desde el punto de vista nacional, y se explica lo que el Derecho del Trabajo pone de su parte, para combatir dicho problema. De tal forma nos referimos a los menores trabajadores en México y damos un concepto de la palabra, según Suárez **“trabajo”** proviene del latín “trab-trabis” que significa “dificultad, impedimento, penalidad o molestia”, a su vez, la palabra **“labor”**, que se utiliza como su sinónimo, derivada del latín “labor-laboris” significa “trabajo en el campo” o simplemente trabajo, y es importante también saber que ha de entenderse por el vocablo **“menor”**. Esta palabra proviene del latín “minor-mineris”, “pequeño”. Además de las cifras de menores que trabajan en nuestro país, y las leyes que los protegen considerando a las Sociedades Civiles como un gran apoyo para atacar desde su perspectiva el trabajo de menores, estudiando el artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, teniendo gran relevancia la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sin dejar de mencionar el trabajo desempeñado por los menores empacadores, mejor conocidos como cerillos, además de los convenios que se han ratificado por México en protección de estos.

Y como Quinto capítulo el papel a desempeñar fue dar una serie de propuestas para evitar el abuso, maltrato de los menores trabajadores, así como la obligatoriedad de la norma internacional según nuestro artículo 133 de la constitución e invitar a nuestro país a que ratifique el convenio número 138 que trata de la edad mínima al trabajo. Además de la necesidad que se tiene de Unificar las Normas en protección de los menores, la difusión de estas normas

con apoyo del DIF y claro esta el cumplimiento de las normas protectoras de los menores.

En lo referente a las Conclusiones, se establece la gran importancia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como ya se menciono anteriormente, es considerada la precursora de la defensa de los menores trabajadores, procurando en todo momento lograr su protección en los diferentes sectores, creando por ello el programa denominado IPEC, encargado de erradicar el trabajo infantil, considerado uno de los mas importantes, teniendo como resultado un importante avance en ese sector.

De igual forma mencionando a nuestras leyes, las cuales requieren no sólo de una revisión minuciosa, sino también de unificarlas, para lograr adaptarlas a la realidad, como todos sabemos aquellos menores que laboran a corta edad son maltratados, golpeados y obligados a realizar una serie de actividades superiores a sus fuerzas, mismas que son causantes de diversas enfermedades y deformaciones en sus cuerpos, de alguna forma, esto puede considerarse como una llamada de atención a nuestros legisladores, para que realmente analicen lo que pretendan aprobar.

El apoyo atorgado por las Sociedades Civiles, sin lugar a dudas es de gran relevancia, pero esto no es suficiente, la autoridad necesita poner mucha atención en lo referente a la aplicación de las normas, ya que es en ese momento donde son violados los derechos de aquellos menores trabajadores, de los cuales son merecedores.

En lo que respecta a la Bibliografía, la consideramos suficiente y completa, tanto de parte de autores mexicanos como de extranjeros, siendo en todo momento explícitos y entendibles para lograr una buena investigación, así como una buena comprensión de los diversos textos consultados a lo largo de la recopilación de dicha información, careciendo de una investigación de campo,

siendo meramente consultados de la biblioteca; de igual forma, siendo de gran relevancia mencionar a los siguientes autores: Guillermina Baena, Melissa Walker, Salvador Mercado y Angeles Mendieta Alatorre, los cuales nos ayudaron en gran medida para lograr la realización del presente trabajo, considerando sus diversos métodos planteados para escribir Tesis Profesionales.

Para finalizar no estaría de más continuar enriqueciendo nuestras bibliotecas, para lograr una diversidad entera de diversos ejemplares, que pudieran en un futuro favorecer a otros estudiantes.

Anexos:

El Convenio 138, relativo a la Edad Mínima, se considera de gran importancia analizarlo, el cual señala la edad para iniciar a laborar, estableciendo que esta deberá ser cuando se concluya la educación obligatoria, procurando obtener con esto, un beneficio para aquellos menores que inician su actividad laboral a una edad temprana, teniendo por lo menos las bases necesarias para lograr sobrevivir en la complicada situación vivida en cada uno de los estados.

El Convenio 182, contiene las Peores Formas de Trabajo Infantil, dicho convenio busca Erradicarlas en cada uno de los Países, siendo el trafico de menores de 18 años, la cual se encuentra considerada como similar a la esclavitud, el trabajo forzoso, la explotación laboral, la cual se engloba en diversas áreas o sectores, tales como el trabajo en talleres, en los cuales las condiciones son deplorables, la pesca, la agricultura y el trabajo domestico, entre otros. De igual forma son utilizados aquellos menores para el trafico de estupefacientes y son explotados sexualmente. Este es uno de los convenios que ha sido ratificado en un corto plazo por la mayoría de los países.

CAPITULO I

ESTRUCTURA, FUNCIONES Y FINES DE LA OIT.

En este primer capítulo se establece la creación del organismo internacional dispuesto a defender los derechos de los trabajadores y crear normas internacionales para todos ellos, siendo de gran relevancia dicho estudio para esta investigación de protección a los niños. Surge a raíz de la Conferencia de Berlín celebrada en 1890 por iniciativa Suiza, lo que da la pauta en dicha Conferencia para tocar el tema primordial de la organización y generar recomendaciones detalladas para reglamentar y prohibir el trabajo en ciertos aspectos.

Por el animo proteccionista de la dignidad humana surgieron los tratados internacionales los cuales prohibían y reglamentaban el trabajo nocturno de las mujeres y el empleo del fósforo blanco los cuales fueron adoptados por varios países. Otros convenios importantes fueron los relativos a la jornada de trabajo de mujeres y menores y prohibir el trabajo nocturno a los niños pero estos no fueron suscritos y quedaron en meras recomendaciones.

La Organización de las Naciones Unidas reconoció a la Organización Internacional del Trabajo como un Organismo Internacional Especializado en 1946. Así mismo haremos mención de la integración, el funcionamiento y la estructura de la OIT esta última se compone de tres órganos que son la Conferencia General de los delegados de los Estados miembros; El Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, siendo de gran importancia los fines y objetivos que pretende alcanzar tal organismo. Este tema de investigación es para efecto de adquirir el conocimiento más amplio de las condiciones de vida y de las urgencias de los trabajadores pero enfocados en los menores y la preparación de proyectos legislativos y ratificación de convenios para que haya una protección directa hacia ellos a nivel internacional y nacional.

1.1. Nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo

Es imposible comprender la obra de Organización Internacional del Trabajo en lo que respecta a la afirmación, promoción y protección de los derechos de la persona humana, sin unas breves referencias a su naturaleza jurídica, sus características esenciales y su historia, la cual fue desarrollándose poco a poco hasta llegar al nacimiento de esta Organización.

Pero en realidad la OIT, creada por un acuerdo intergubernamental anterior a la Carta (la parte XIII del Tratado de Versalles) en vista de la nueva Organización Internacional, con amplias atribuciones en materia social. Ya que en la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en París, se aprobó una resolución confirmando el interés de la Organización de entrar en relación con las Naciones Unidas, poco después se convino un acuerdo sobre las condiciones en que la OIT, en cuanto a un organismo especializado, habría de vincularse con la Organización de las Naciones Unidas.

Conjuntamente, los parlamentos de Alemania y Francia debatían la posibilidad de que se tomaran acuerdos internacionales para unificar ciertas medidas protectoras de las mujeres y los niños.

“Hacia 1889, Suiza lanzó la primera iniciativa, al invitar a trece gobiernos para que discutieran sobre qué materias laborales podrían adoptarse reglamentaciones, fijando la inauguración de la reunión para el día 5 de mayo de 1890, la que no se llevó a cabo, pues Alemania citó a una semejante. Suiza retiró por ello su iniciativa y la Conferencia de Berlín se inició el 14 de marzo de 1890” (Barroso, 1997,18).

La reunión culminó sin crear compromisos formales, aunque sí generó recomendaciones detalladas para reglamentar y prohibir el trabajo minero, el trabajo dominical y el de niños, jóvenes y mujeres.

“En agosto de 1897, organizaciones obreras cristianas de catorce países, reunidas en Zurich, celebraron el Primer Congreso Internacional de Protección Obrera, habiendo adoptado una resolución que pedía al Gobierno de Suiza que promoviera leyes internacionales del trabajo e invitara a otros países a crear una Oficina Internacional del Trabajo. En el mismo año de 1897, un congreso en Bruselas examinó los logros de Berlín y se abocó a estudiar los principios en que habría de basarse la fundación de la proyectada Oficina Internacional del Trabajo. El Congreso de Bruselas dio como resultado la integración de una comisión para que promoviera la tendencia en varios países. Otras organizaciones, partidarias de la misma causa, se constituyeron y en el mes de julio de 1900, reunidas todas, fundaron la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, considerada como antecesora directa de la OIT. La primera Oficina Internacional del Trabajo entró en funciones el día 1º de mayo de 1901, en un edificio donado por el cantón de Basilea, Suiza” (Barroso, Op, cit, 18).

La formación de estas organizaciones se estima como indisolublemente unidas a la evolución del Derecho Internacional del Trabajo.

La Asociación Internacional de Legislación del Trabajo que se cita, estaba formada por agrupaciones nacionales y no por gobiernos, pero varios de éstos optaron por hacerse representar en la comisión internacional que se reunía bienalmente; algunos lo hicieron desde el principio, como fue el caso de Francia, Italia, Países Bajos y Suiza, y pasado el tiempo, al llegar la primera Gran Guerra, ascendía a veintidós el número de los países participantes.

La asociación celebró en la Ciudad de Berna, en 1905 y 1906, dos reuniones en las que participaron Alemania, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumania, Serbia y Suiza.

Dos tratados internacionales emergieron de la Conferencia de 1906, uno que prohibía el empleo del fósforo blanco y otro que reglamentaba el trabajo nocturno de las mujeres. Correspondió a estos dos tratados el mérito histórico de ser los primeros convenios internacionales del trabajo.

La Asociación Internacional convocó a una tercera conferencia en Berna, Suiza, en 1913, que contó con la participación de trece Estados. De ahí surgieron dos convenios más: el primero, relativo a la jornada de trabajo de mujeres y menores; el segundo, para vedar el trabajo nocturno a los niños. Pero estos convenios no fueron suscritos, porque el advenimiento de la Primera Guerra Mundial canceló la existencia efectiva de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo.

La Primera Guerra Mundial sofocó temporalmente el esfuerzo de crear un Derecho Internacional del Trabajo, pero no lo abatió del todo. La generosa idea subyacía bajo la preocupación de dedicar todo el tiempo y recursos al triunfo en la contienda. Cuando nos refiramos a la historia de la Organización Internacional del Trabajo, nos ocuparemos de cómo se gestó ésta en el lapso comprendido entre 1914 y 1918, para venir a unir su destino, ya indisolublemente, con la rama del conocimiento jurídico que nos ocupa.

“Tras la conferencia de Paz de 1919 y más concretamente después del Tratado de Versalles, cuya parte XIII creó la Organización Internacional del Trabajo, la historia de ésta y sus logros son básicamente la historia del Derecho Internacional del Trabajo y, además, la que le da contenido”.
(Barroso, Op. cit., 19).

a) Etapa Preparatoria a la Creación de la OIT, a Partir de 1914

Ya hemos dicho anteriormente que desde el siglo XIX se iniciaron los esfuerzos encaminados a lograr la protección de los trabajadores que vinieron a

surgir como clase social bien definida, a resultas del fenómeno de la industrialización y particularmente a partir de la llamada fase "fabril".

Esta protección se hizo necesaria por la aflictiva situación que aquellos sufrían, al verse obligados a laborar por largas jornadas en condiciones de higiene y seguridad deplorables, a cambio de un salario irrisorio, todo lo cual irremisiblemente los condenaba a una vida infrahumana.

Ciertamente, como referimos con anterioridad, las acciones encaminadas a la creación de una legislación internacional del trabajo y de una oficina internacional del trabajo que actuara como agente promotor de la primera, llegado 1914 se vieron influidos con motivo del conflicto bélico que vivía el mundo.

En los cuatro años que duró la guerra, las organizaciones de trabajadores, actuando a veces de consuno con los movimientos socialistas multiplicaron los encuentros, de una parte en plan interaliado y, por otra, entre las organizaciones de los Estados centrales y neutrales para discutir los diversos problemas que les preocupaban, especialmente su deseo de ver mejorar claramente la suerte de la clase obrera al final de la guerra.

Preocupaciones básicas de los trabajadores eran las de hacerse oír en la concertación del Tratado de Paz y la de asegurarse que éste contuviera cláusulas que mejorasen en general su condición.

"Durante el curso de la guerra organizaciones obreras de diferentes países vinieron manifestando la idea de que la futura Conferencia de Paz debería referirse expresamente a la protección de los trabajadores: ...así lo propuso la Federación Americana del Trabajo en septiembre de 1914, la Confederación General de Trabajadores Franceses en 1915 y la Conferencia Sindicalista Interaliada, realizada en Leeds, Inglaterra, en julio de 1916.

La reunión de 1914 de la AFL (Federación Americana del Trabajo), celebrada en Filadelfia, Estados Unidos, resolvió reclamar que los representantes de los trabajadores organizados de los diferentes países se congregaran al mismo tiempo y en el mismo lugar que la Conferencia de Paz, a fin de presentar propuestas y de tomar las medidas necesarias para el establecimiento de relaciones fraternales y la protección de los intereses de los trabajadores y de contribuir así al establecimiento de las bases de una paz duradera. La Conferencia de Leeds, auspiciada conjuntamente por los movimientos obreros de Francia y Gran Bretaña y con la participación de las delegaciones de Bélgica e Italia, planteó la conveniencia que el Tratado de Paz incluyera, ciertas garantías para los trabajadores, en lo referente a la jornada de trabajo, la seguridad social y la seguridad en el Trabajo. También reclamaba la creación de una comisión internacional que vigilara la aplicación de esas disposiciones y organizara futuras conferencias internacionales en las que pudiera ampliarse la gama de normas internacionales del trabajo. Cabe destacar que en la proposición de Leeds se da cabida claramente al principio de la tripartición (colaboración de trabajadores, empleadores y representantes gubernamentales)". (Barroso, Op cit, 63).

Aunque no faltaron algunas críticas a las propuestas de los trabajadores, de una o de otra manera las asociaciones de éstos se mostraron inequívocamente inclinadas al ejercicio de una acción enérgica, tendiente a crear normas internacionales del trabajo y, asimismo, un organismo rector y organizador del movimiento internacional, destinado a elevar las condiciones de vida de los trabajadores y de la prestación de servicios.

"En octubre del año de 1917, una conferencia celebrada en Berna reunió a representantes de organizaciones obreras tanto de los países beligerantes como de los neutrales; en esta oportunidad se plantearon reivindicaciones sustancialmente iguales a las de Leeds, solicitándose además que el Tratado de Paz reconociera a la Asociación Internacional para la Protección Legal de los

Trabajadores, como el órgano de aplicación y desarrollo de la legislación internacional del trabajo y que la futura Oficina Internacional del Trabajo tuviera entre sus funciones las de investigación, compilación de estadísticas, control de aplicación de los convenios internacionales y, además, convocara a congreso con miras a desarrollar la legislación social". (Barroso, Op, cit, 63).

b) Conclusión de la Primera Guerra Mundial

"Paulatinamente se fue acercando la conclusión de la Primera Guerra Mundial y previendo que en breve habría de firmarse el Tratado de Paz, las organizaciones de trabajadores redoblaron sus actividades. Dos conferencias, en febrero y septiembre de 1918, tuvieron lugar en Londres; en ellas, los representantes de las Potencias Aliadas formularon la reclamación de que estuvieran representados los trabajadores en la Conferencia de Paz y pugnaron porque se celebrara contemporáneamente una conferencia mundial del trabajo y del socialismo". (Barroso, *Ibidem*, 64).

En la última de las reuniones citadas se adoptaron ciertos principios, de los que se abrigó la intención de que fueran insertados en el Tratado de Paz como "carta internacional del trabajo"; algunos de ellos, en efecto, trascendieron a las disposiciones que después originarían la Organización Internacional del Trabajo.

c) Instauración de la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo y su Desempeño

La Conferencia de los Preliminares de Paz en su primera reunión (que tuvo lugar el 25 de enero de 1919) acordó nombrar una comisión que habría de encargarse de la cuestión relativa a la creación de una legislación internacional del trabajo.

"La Comisión de Legislación Internacional del Trabajo se integró por quince miembros "...a razón de dos delegados por cada una de las cinco grandes potencias aliadas y asociadas, y cinco para el conjunto de las veintiún potencias con intereses limitados, quienes a su vez eligieron a dos delegados belgas, un cubano, un polaco y un checoslovaco"; fue designado presidente de ella Samuel Gompers, quien ostentaba el mismo cargo en la Federación Americana del Trabajo, lo que presenta especial relevancia por primera vez en una conferencia diplomática figuraron representantes del mundo del trabajo". (Vaiticos, 1977: 58).

Al comenzar sus labores, hubo consenso en la Comisión para que los trabajos resultaran provechosos, habrían de sentarse tres premisas fundamentales: la primera, que era necesario establecer un cuadro institucional permanente para una reglamentación internacional del trabajo; la segunda, que era preciso consagrar el principio de la tripartición (colaboración de trabajadores, empleadores y representantes gubernamentales) y, la tercera, que el mecanismo instaurado permitiera la adopción de convenios internacionales obligatorios.

"Treinta y cinco sesiones celebró la Comisión, entre el 1º de febrero y el 24 de marzo de 1919. Sirvió de base para el desarrollo de las discusiones de un proyecto presentado por la delegación británica, que incluía, además de un preámbulo que justificaba y señalaba los objetivos que perseguiría una organización permanente del trabajo, el desarrollo relativo al funcionamiento de ésta y a los instrumentos que adoptaría.

Las discusiones versaron sobre los puntos contenidos en el proyecto, pero además, y esto debe hacerse notar muy especialmente, respecto de las "cláusulas de fondo" (llamadas también "obreras"), a las que podría darse cabida en el Tratado de Paz.

El texto finalmente redactado pasó a ser la Parte XIII del Tratado de Versalles, creadora de la Organización Internacional del Trabajo, y la mayoría de sus disposiciones se incorporó a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, por lo que mantiene en mucho su vigencia” (Barroso, Op, cit, 65).

d) La Parte XIII del Tratado de Versalles

El tratado de Versalles se integra de 440 artículos, separados en quince partes. La Parte XIII, intitulada simplemente “Trabajo”, que abarca de los artículos 387 a 427, es uno de los capítulos más fecundos del Derecho Internacional Social.

La Parte XIII se inicia con un Preámbulo de importantes cuestiones, deben destacarse las relativas a las aseveraciones siguientes:

“1ª. Se estima que la paz sólo puede fincarse en la justicia social.

2ª. Es urgente mejorar las condiciones de trabajo, regulando lo relativo a las horas de desempeño de éste; la duración máxima de la jornada y semana laborales; el reclutamiento de la mano de obra; la lucha contra el paro forzoso; el pago de un salario suficiente; la protección del trabajador contra los riesgos profesionales; **la protección específica de los niños**, los adolescentes y las mujeres; la instauración de pensiones de vejez e invalidez; la defensa de los trabajadores ocupados en el extranjero; la garantía de la libertad de asociación; la capacitación profesional y otras medidas semejantes, y

3ª. Que constituye un obstáculo para la acción de las demás naciones que pretenden mejorar la condición de sus trabajadores, el hecho de que alguna de ellas no adopte un régimen de trabajo realmente humano”. (Barroso. *Ibidem*, 66).

Este preámbulo apela a los sentimientos de paz universal y permanente que solo pueden basarse en la justicia social, constituyendo un atentado contra esas condiciones de paz las relaciones de trabajo que entrañan un grado de injusticia y miseria y es por ello que se considera urgente el mejoramiento de dichas condiciones en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de las semana laboral, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales y contra los accidentes de trabajo, **protección de los niños**, adolescentes y mujeres, pensiones de vejez e invalidez, protección de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del salario de trabajo entre otras.

“El artículo 427 enuncio nueve principios, que han constituido, desde entonces, la consagración formal, en el orden internacional, de objetivos a perseguir en cuanto al mejoramiento de las condiciones de trabajo y en lo tocante a la instauración de los postulados de justicia social”.
(Alonso, 1975: 143).

“Dichos nueve principios responden en resumen, a las ideas siguientes:

1° el trabajo no es una mercancía

2° libertad del derecho de asociación para patronos y obreros, con vistas al cumplimiento de fines no prohibidos por la ley

3° salarios que aseguren al trabajador un decoroso nivel de vida

4° jornadas de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales

5° descanso dominical

6° prohibición del trabajo de los niños y limitación en el de los menores

7° salario igual para igual trabajo

8° tratamiento equitativo para todos los trabajadores residentes en el país, y

9° organización de un servicio de inspección para vigilar el cumplimiento de las normas laborales dentro del propio país.” (Alonso, Op. cit., 143).

e) *Iniciación de Labores de la OIT*

La primera reunión de la Conferencia fue fijada para el 29 de noviembre de 1919 en Washington, U.S.A., en un clima de incertidumbre, determinado por el hecho fundamental de que el Tratado de Paz que habría de servir de base a aquélla, aún no entraba en vigor, pues para su ratificación faltaba el acuerdo de algunos Estados.

Además el propio comité elaboró los primeros proyectos de convenios y recomendaciones, que se propuso sirvieran de base a las discusiones de la Conferencia.

En cuanto a la elección del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, la Conferencia o más bien sus colegios electores estaban llamados, por una parte, a completar los escaños gubernamentales vacantes, es decir a elegir cuatro países, puesto que la lista provisional de los ocho países de mayor importancia industrial ya había sido confeccionada por el comité de organización y fue aceptada; por otra parte, la Conferencia debía elegir a los seis miembros empleadores y a los seis miembros trabajadores del Consejo de Administración. Estas elecciones fueron muy disputadas en lo relativo a los puestos gubernamentales y el resultado final disgustó considerablemente a las delegaciones no europeas, debido a que sobre veinticuatro miembros del Consejo veinte eran europeos.

“En 1922, a la adopción por parte de la Conferencia de una reforma al artículo del Tratado de Paz relativo a la composición del Consejo de Administración. El Consejo de Administración se reunió los días 27 y 28 de noviembre de 1919, habiendo elegido como su primer presidente a Arthur

Lefontaine. La designación de Director de la Oficina Internacional del Trabajo recayó con Albert Thomas.

Los primeros convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo fueron los siguientes:

Convenio número 1, relativo a las Horas de Trabajo Industrial;

Convenio número 2, relativo al Desempleo;

Convenio número 3, relativo a la Protección de la Maternidad;

Convenio número 4, relativo al Trabajo Nocturno (mujeres);

Convenio número 5, relativo a la Edad Mínima (industria) y

Convenio número 6, relativo al Trabajo Nocturno de los Menores (industria)” (Barroso, Op, cit, 68).

Al concluir la primera reunión, la Organización Internacional del Trabajo no sólo se había estructurado sino producido sus primeros frutos, dando con ello comienzo a una trayectoria que se prolonga hasta nuestros días.

Cabe sin embargo, hacer esta aclaración. La Organización Internacional del Trabajo significó, en su origen, la respuesta de los países capitalistas a la revolución socialista que había triunfado en la Unión Soviética. El socialismo, como régimen de gobierno que entroniza a los trabajadores en el poder, entrañaba la desaparición de la lucha de clases por el medio más radical: simplemente la supresión irremisible de una de ellas.

Al fundarse la OIT se dio vida a un foro mundial para la participación de gobiernos, trabajadores y empresarios, de modo que en su seno fuera posible superar pacíficamente la problemática originada por el fenómeno de la lucha de clases, que es inmanente a la relación obrero-patronal.

1.2. Estructura de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo es tripartita en composición y tripartita en los órganos que la integran, reflejándose, además, aquélla, a su vez en éstos.

Los miembros de la OIT se integran con representantes gubernamentales en número de dos y representantes profesionales otros dos, de los cuales uno lo es por las organizaciones profesionales de empresarios y otro por las de trabajadores del país respectivo.

La estructura de la OIT según su constitución, se compone de tres órganos, de los cuales daremos un breve resumen sobre La Conferencia General: la cual se encuentra conformada por cuatro delegados de los cuales dos serán delegados del gobierno y los otros dos representarán a los trabajadores y a los empresarios, el Consejo de Administración: compuesto por representantes gubernamentales de los empresarios y de los trabajadores este consejo se renueva cada tres años y la Oficina internacional del trabajo la cual actúa bajo la dirección del Consejo, cuenta con Director General y las funciones de este serán de carácter internacional.

a) La Conferencia General:

“Según el artículo 3° de la Constitución, se forma con cuatro delegados de los estados miembros, “dos de los cuales serán delegados del gobierno y los otros dos representaran respectivamente, a los trabajadores y a los empresarios”, el artículo 4° reconoce un voto a favor de cada delegado, pero si no fue designado el delegado del trabajo o el del capital de algún estado, el que concurra tendrá voz, pero no voto”. (De la Cueva, 1998: 35).

La Conferencia Internacional del Trabajo es el órgano principal de la OIT y quien toma las decisiones sobre la política general de la Organización, es el órgano deliberativo supremo de la OIT.

La conferencia General debe reunirse cuando menos una vez al año y, además, cuantas veces lo estime necesario y se integra con las representaciones de cada uno de los países miembros, que se componen por cuatro delegados, de los cuales dos son del gobierno y los otros dos, respectivamente de los empleadores y de los trabajadores.

Lo singular de esta composición, que constituyó una novedad a la fundación de la OIT y a la fecha permanece siéndolo, es el tripartismo, es decir, que no da lugar a una reunión de estados sino a una típicamente laboral, en la medida que también concurren a ella los factores de la producción. Patrones y trabajadores, en condiciones de igualdad, dialogan y debaten con los representantes gubernamentales la adopción de decisiones. Se ha considerado que la gran fuerza moral y práctica de la Conferencia Internacional del Trabajo (y de toda la Organización), encuentra su fuente precisamente en el tripartismo.

En la Constitución de la OIT se ofrecen las bases para la integración y funcionamiento de la Conferencia General de Representantes de los Miembros, mismas que han sido objeto de un desarrollo minucioso en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, adoptado el 21 de noviembre de 1919 por la propia Conferencia, en su Primera Reunión.

Entre los puntos más descollantes en lo que atañe a la organización y funcionamiento de la Conferencia según Barroso, deben citarse los siguientes:

1. Como ya hemos dicho, la Conferencia se compone de cuatro delegados o representantes de cada uno de los miembros; de ellos, los dos gubernamentales son designados por el país miembro sin mayores requisitos,

en tanto que los no gubernamentales deben nombrarse por el Gobierno de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores, según el caso, siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate.

Aquí la cuestión que ha suscitado problemas de interpretación, es la relativa a qué debe entenderse por "organizaciones más representativas", habiéndose llegado al extremo, en 1921, de recurrir a la Corte Permanente de Justicia Internacional "...la cual declaró que el número de adherentes de una organización no es el único elemento que debe considerarse para determinar la representatividad.

No es éste el único problema surgido a propósito de la designación de delegados, pues habiéndose sumado a la Organización los países socialistas, en los que dentro de su estructura productiva no puede señalarse la existencia de trabajadores propiamente dichos en tanto que tampoco existen patrones, la determinación de cómo habrían de estar representados el capital y el trabajo en el seno de la Conferencia, resultaba sumamente compleja.

2. Cada delegado posee derecho de voz y voto individual (art. 4.1). En el caso de que uno de los delegados no gubernamentales no haya sido designado por el país miembro o la conferencia hubiere rechazado su admisión, si bien el otro delegado no gubernamental tiene derecho a participar en los debates, queda privado del derecho de votar (art. 4.2). Cabe aclarar que los delegados gubernamentales mantienen siempre su derecho de voto, excepto en caso de suspensión originada en la falta de pago por parte de su país, de dos anualidades de las contribuciones financieras a que éste está obligado. Cada delegado puede auxiliarse hasta de dos consejeros técnicos, uno de los cuales debe ser mujer, cuando vayan a discutirse cuestiones de especial interés para las mujeres (art. 3.2). La designación de delegados adicionales, en el caso de que un país sea responsable de las relaciones internacionales de territorios no

metropolitanos, está permitida cuando recaiga en personas nombradas por dicho país en calidad de representantes de cualquiera de esos territorios, para los asuntos que sean de la competencia de las autoridades de tales territorios, o en personas nombradas por dicho Miembro para asesorar a sus delegados en los asuntos relativos a los territorios no autónomos (art. 3.3). Los consejeros técnicos pueden hacer uso de la palabra a petición del delegado, pero no participan en las votaciones (art. 3.6), a menos que hubieren sido designados suplentes por el propio delegado (art. 3.7).

3. Puede la Conferencia verificar los poderes de los delegados y por mayoría de dos tercios de los votos de los que de éstos estén presentes, rechazar la admisión de cualquier delegado o consejero técnico, respecto de quien se estime que no ha sido designado debidamente.

4. La Conferencia nombra un presidente y tres vicepresidentes; de estos últimos uno será delegado gubernamental, otro empleador y el restante trabajador. Para el desarrollo de sus funciones nombra asimismo las comisiones encargadas de informar sobre todas las cuestiones que deban estudiarse. Además de las que se nombran indefectiblemente en cada reunión como son las de Proposiciones, de Verificación de Poderes, de Redacción de la Conferencia, de Aplicación de Convenios y Recomendaciones y de Representantes Gubernamentales sobre Cuestiones Financieras, suele designarse una comisión por cada uno de los puntos que figuran en el orden del día (arts. 17.7 de la Constitución y 4.5, 6º, 7º, y 7 bis del Reglamento).

5. Diversas funciones corresponden a la Conferencia, pero entre ellas destacan las siguientes: fija las políticas de organización de la OIT; elige a los miembros del Consejo de Administración; aprueba el presupuesto de la Organización, su prorrateo y la recaudación del mismo; decide acerca del cambio de sede de la Organización; aprueba el programa de la Organización;

adopta resoluciones que servirán para determinar las directrices de la política general y las actividades futuras de la OIT.

Su función primordial, su razón de ser, es la de constituir un foro para discutir temas laborales, de los que habrán de surgir convenios y recomendaciones en esta materia.

6. Las decisiones de la Conferencia deben adoptarse por simple mayoría de los votos emitidos por los delegados presentes, excepto en aquellos casos en que se requiera por la Constitución, un convenio u otro instrumento, mayor número de votos. Ninguna votación es válida si el total de votos es inferior a la mitad del número de los delegados presentes (art. 17.1 y 2 de la Constitución de la OIT).

A la Conferencia, como organismo deliberante, le corresponden funciones muy amplias: constitucionales, presupuestarias y económicas, internacionales propiamente dichas, de régimen interno, y las más importantes, legislativas.

b) El Consejo de Administración.

El Consejo de Administración ha sido calificado como el “órgano ejecutivo” de la OIT, o bien el órgano administrativo de ella, y está sujeto a los mismos principios que rigen a la Conferencia Internacional del Trabajo.

El Consejo de Administración está compuesto de cincuenta y seis personas, de las cuales veintiocho son representantes gubernamentales, catorce lo son de los trabajadores y los catorce restantes de los empleadores.

De los veintiocho representantes gubernamentales, diez corresponden a los miembros de mayor importancia industrial y los otros dieciocho son nombrados por los miembros designados al efecto por los delegados

gubernamentales a la Conferencia, con exclusión de los delegados de los diez miembros aludidos en primer término.

Los representantes de los empleadores y de los trabajadores son elegidos por los delegados empleadores y los delegados trabajadores a la Conferencia, respectivamente.

Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo de Administración debe elegir de entre sus miembros un presidente y dos vicepresidentes, cargos que deberán ser desempeñados por sendos representantes de un gobierno, los empleadores y los trabajadores.

El Consejo de Administración debe renovarse cada tres años, pero si la elección no puede efectuarse al expirar el plazo, continuará en sus funciones hasta en tanto se efectúa el reemplazo. El Consejo es quien elabora el reglamento que lo rige y fija las fechas de las reuniones que celebrará, pudiendo tener lugar reuniones extraordinarias cuando lo pidan por escrito, al menos dieciséis miembros del mismo.

“En cuanto a las funciones que desarrolla el Consejo de Administración, pueden citarse como más importantes las siguientes: “establece el temario (u “orden del día”) de la Conferencia y demás reuniones de la OIT, toma nota de las decisiones que éstas adoptan y resuelve el curso que debe dárseles.

Además, corresponde al Consejo de Administración designar a los miembros de las diversas comisiones y de manera especial a los de las de encuesta previstas en el artículo 26 de la Constitución; acuerda la política en materia de cooperación técnica; efectúa importantes funciones en materia financiera y administrativa, correspondiéndole examinar el proyecto del programa y presupuesto que posteriormente será sometido a la Conferencia”.
(Valticos, Op. cit., 213)

Debe recalcar la gran importancia de la función que desempeña el Consejo de Administración, como catalizador de la actividad total que desarrolla la Organización Internacional del Trabajo. Al Consejo de Administración competen funciones de dirección, ejecutivas y reglamentarias.

c) La Oficina Internacional del Trabajo.

“Es el órgano técnico de estudio y ejecución de los planes y programas de trabajo de la Organización, y de preparación de los proyectos de convenios y recomendaciones que se someterán a la consideración de la conferencia. Se integra con un Director General, designado por el Consejo de Administración y con el personal técnico y administrativo conveniente para el cumplimiento de sus funciones, nombrado por el presidente de conformidad con las normas aprobadas por el Consejo.” **(De la Cueva, Op, cit, 35)**

La Oficina está presidida por un Director General, que como ya dijimos, designa el Consejo de Administración, ante quien es responsable del desarrollo de las labores de la primera. Al Director General le corresponde, a su vez, elegir al personal con quien llevará a cabo las actividades de la Oficina, a lo que debe proceder de acuerdo a las reglas que fije el Consejo de Administración, haciendo recaer los nombramientos relativos, si ello es compatible con la eficacia de las labores, en personas de diversas nacionalidades, de las que algunas deberán ser mujeres.

Existe una marcada preocupación por mantener la independencia y neutralidad en toda la actuación de la Oficina Internacional del Trabajo. De ahí que la Constitución de la OIT establezca categóricamente que las funciones del Director General y del personal, serán de carácter exclusivamente internacional y que en el desarrollo de ellas no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno o autoridad ajena a la Organización.

Correlativamente, los miembros de la Organización se obligan a respetar el carácter internacional de los funcionarios de la Oficina y a no ejercer influencia alguna sobre ellos. Las dependencias gubernamentales de dichos estados miembros, que se ocupen de cuestiones de trabajo, pueden comunicarse con el Director General por conducto del representante de su gobierno en el Consejo de Administración o, en su defecto, por el de otro funcionario debidamente calificado y acreditado por el gobierno interesado.

“Las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo son múltiples y variadas y de manera específica (a diferencia de lo que ocurre con los otros dos órganos principales de la Organización) se detallan explícitamente en la propia Constitución de la OIT. La acción de la Oficina se contrae, principalmente, a la preparación técnica de las actividades que desarrollará la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración, particularmente el estudio de las cuestiones relacionadas con la adopción de los convenios internacionales y la práctica de las encuestas ordenadas por la Conferencia o el Consejo. A la Oficina le corresponde preparar los documentos sobre los diversos puntos del orden del día que trata la Conferencia en sus reuniones; auxilia a los gobiernos para elaborar legislación y mejorar sus prácticas administrativas y sistemas de inspección; contribuir al efectivo cumplimiento de los convenios, y editar las publicaciones sobre industria y trabajo, que tengan interés internacional” **(Alonso, Op. cit., 148)**

Por último, a la Oficina le están atribuidos cometidos de carácter preparatorio, de información, de investigación y estudio y de participación en el control de aplicación de los Convenios.

Hay que añadir, además, que la igualdad entre la estructura de la OIT y la correspondiente a otros organismos tiene mucho de aparente, pues sus órganos no son todos de naturaleza interestatal, sino que en virtud del

tripartismo, concurren a ella los intereses de gobiernos, trabajadores y empleadores.

Los tres órganos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, a los que nos referimos separadamente, son la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. Debemos agregar también como partes integradoras de la Organización a las comisiones y reuniones técnicas y a las reuniones regionales.

d) *Personalidad Jurídica*

“El Art. 39 de la Constitución de la OIT afirma que ésta “gozará de completa personalidad jurídica y especialmente de capacidad para: a) contratar; b) adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos, y c) comparecer en juicio”. (Alonso, *Op. cit*, 145)

Consecuencia de este reconocimiento de su personalidad jurídica plena, así como, sobre todo, de su especial composición tripartita, es el planteamiento del problema de su naturaleza jurídica, frente al cual cabe adoptar una posición doctrinal o meramente positiva, aceptando, en este último caso, que se trata de un organismo que lo fue de la Sociedad de Naciones o de un órgano especializado que lo es actualmente, de la ONU.

“Las doctrinas que consideran que la personalidad de la OIT no es sino la que deriva de la unidad jurídica del grupo de miembros que la integran, o de las que ven en aquélla un servicio público de legislación, jurisdicción y coordinación administrativa de la actividad económica y social de los individuos y entes públicos, miembros de esta sociedad internacional, están las de quienes conceptúan a la OIT como una asociación de Estados, sujetos por reglas comunes tendientes a la internacionalización de la legislación laboral; o a

manera de un "intento de Parlamento" internacional, o, finalmente, con una verdadera naturaleza jurídica *sui generis* que hace de la OIT un ejemplo verdadero de ese Parlamento". **(Alonso, Op, cit, 145)**

La posición última, con ser, quizá, la deseable, nos parece arriesgada, pues si las palabras se aceptan técnicamente en todo su rigor, es difícil equiparar la OIT, desde el punto de vista internacional, a lo que un Parlamento es en el orden político interno.

"Nada hay, en principio, que se oponga a la consideración de la naturaleza internacional *sui generis* o no, de la OIT y a la aceptación de su personalidad jurídica, que le confiere una plena autonomía de derecho para el cumplimiento de sus fines. Su especial composición le otorga un relieve singular dentro de los organismos internacionales existentes, nacido del hecho de que forman parte del mismo, no sólo las representaciones gubernamentales de los Estados, sino los representantes patronales y obreros de las organizaciones profesionales de esos Estados, pero sin olvidar, en ningún caso, que la condición de *miembros* de la Organización la ostentan solamente los Estados, no las organizaciones profesionales en sí mismas consideradas, cuyos designados tienen la cualidad de *representantes de los miembros* de la OIT, no de miembros de ésta." **(Alonso, Idem, 145)**

Tal vez no se a afirmando que la Organización Internacional del Trabajo es, simplemente, un organismo internacional, dotado de fines y personalidad jurídica propios, que opera con plena autonomía dentro del campo de su competencia y cuyos miembros son los Estados que forman parte de la misma, bien que la representación de los mismos como miembros de aquélla haya de constituirse de manera especial.

e) *Composición*

“Los miembros de la OIT, como claramente expresa el artículo 1º. De su Constitución son los Estados. Este mismo precepto especifica que se considerarán miembros de la Organización:

1º. Los Estados que pertenecían, ya, a la OIT al 1º. De noviembre de 1945.

2º. Los que siendo miembros de las Naciones Unidas bien originariamente, bien por decisión de la Asamblea General comuniquen al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la aceptación formal de las obligaciones que emanan de la Constitución de la OIT; con lo cual la entrada de estos Estados en la Organización, tiene lugar de pleno derecho, pero quedando condicionada a una petición formal por parte de los mismos.

3º. Los que, sin pertenecer a la ONU, sean, sin embargo, admitidos por la OIT como miembros, por mayoría de dos tercios de los delegados presentes, considerándose que esta admisión surtirá efecto cuando el Gobierno del nuevo miembro comunique al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la aceptación formal de las obligaciones que emanan de la Constitución de la OIT.” **(Alonso, Op. cit., 145)**

f) *Las Discusiones sobre la Estructura de la OIT*

Con las innovaciones considerables ocurridas en la vida de la Organización después de la Segunda Guerra Mundial, llegó un momento en que pareció necesario preguntarse de nuevo hasta qué punto su estructura, sus métodos y sus procedimientos seguían adaptándose a sus necesidades y en qué medida debían ser modificados o ampliados para tener en cuenta los cambios que se habían producido en un mundo de evolución.

El director general de la Oficina dedicó a la cuestión del programa y de la estructura de la OIT la memoria que presentó a la Conferencia en 1963 y 1964 y que se ocupó, en particular, del papel, la organización y los procedimientos de la Conferencia y de las normas internacionales de trabajo ante el transcurso del tiempo.

En los años siguientes se discutió la cuestión en muchas ocasiones, tanto en el seno de la Conferencia como en el seno de grupos de trabajo especiales, y la discusión continúa." (Valticos, Op. cit., 101)

La institución se enfrentó a problemas apoyada en una labor de veinticinco años y con el respaldo moral y la simpatía de los trabajadores y de los empresarios. Estructurándose y componiéndose de tres órganos que son la Conferencia General de Delegados de los Estados Miembros, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, los cuales monitoreaban sus procesos.

Se continúa discutiendo sobre esta Estructura de la Organización Internacional del Trabajo, y sus tres órganos, sobre sus puntos y alcances esto era para saber si en realidad satisfacía las necesidades de esta organización y de que forma deberían de ser modificados y como evoluciona.

1.3. Funciones, fines y objetivos de la OIT

a) Funciones

“El funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo: la finalidad suprema de la Organización es cooperar a la realización de la Paz Universal, de la Justicia Social, un fin cuya realización, según la declaración de Filadelfia, se persigue por dos caminos: la formulación y ejecución, por procedimientos internacionales, de proyectos de acción social y de cooperación con los pueblos miembros de la Organización, y la creación del Derecho Internacional del Trabajo, lo que se alcanza con los convenios y recomendaciones que apruebe la Conferencia”. (Gros, 1978: 17)

Se hará mención de las actividades de mayor importancia que desarrolla la OIT, esto es para tener un mejor control en los proyectos establecidos y en la aplicación de los métodos impuestos por la organización para su funcionamiento y protección hacia con los trabajadores.

La determinación de políticas y de programas internacionales encaminados a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, a incrementar las oportunidades de empleo y a fomentar los derechos humanos básicos;

La creación de normas internacionales del trabajo que sirvan de pauta a los países para la puesta en vigor de tales políticas;

La realización de un amplio programa de cooperación técnica internacional para ayudar a los gobiernos a poner en práctica dichas políticas;

La formación, educación, investigación y publicación para contribuir al impulso de esos esfuerzos.

Más brevemente, se explica que para llevar a cabo su obra, la OIT recurre a tres medios de acción: **a)** adoptar normas internacionales del trabajo y vela por su aplicación; **b)** coopera directamente con los Estados; **c)** desarrolla actividades de investigación, recopila datos y difunde informaciones.

Comentemos sucintamente cada uno de estos tres capítulos.

"1º. Aunque sobre todo desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial las actividades de la OIT se han ramificado para abarcar nuevos campos, una vertiente que ha permanecido fiel a su imagen original, es la relativa a la adopción de normas intrínsecamente legislativas que en su conjunto, como expresamos anteriormente, constituyen lo que se conoce como el Código Internacional del Trabajo. En alguna ocasión nuestro país ha manifestado en los foros internacionales, que la actividad normativa es aún la más importante entre las que cumple la Organización". **(Barroso, Op, cit, 87)**

La OIT no se limita a la adopción de normas internacionales, sino que ha fin de dar una dimensión práctica a éstas, despliega las actividades necesarias para asegurarse de que tendrán influencia real sobre la legislación y práctica nacionales de los países miembros. Por eso existe la obligación constitucional de estos últimos de someter todos los convenios y recomendaciones adoptados en el marco de la Organización, a las autoridades competentes para legislar dentro de sus respectivos territorios; lo anterior, independientemente de que el gobierno interesado proyecte o no ratificar el convenio en cuestión, si se trata de uno de estos instrumentos. Existen, además, ciertos medios por conducto de los cuales la OIT ejerce control, para cerciorarse de que los Estados cumplen con las obligaciones que para ellos emanan de la Constitución de la propia Organización y demás instrumentos legislativos que les son aplicables en el ámbito de sus relaciones con aquélla.

2º. “Las actividades de la OIT en la importante esfera de la cooperación se han ampliado muchísimo en los últimos años, y ahora representan más de la mitad del trabajo de la Organización. Antes de la Segunda Guerra Mundial, no era raro que la OIT enviara misiones de asesoramiento con objeto de ayudar a los gobiernos a resolver determinados problemas de trabajo o de índole social, pero el actual programa general no tiene precedentes ni por su alcance ni por su complejidad. Desde hace mucho tiempo los Estados miembros han podido disfrutar de la colaboración directa de la OIT y la expresión “asistencia técnica” figuraba ya en un informe de la Oficina Internacional del Trabajo que data de 1930. En el momento actual el número de expertos de la OIT empeñados en el desarrollo económico y social es de unos setecientos, ocupados en variados programas de cooperación técnica que abarcan unos ciento cuarenta países. Los expertos son reclutados en todo el mundo y su intervención varía en dimensiones, pues lo mismo puede tratarse de una misión preparatoria que hasta de una acción de magna cuantía.” (Barroso, Op, cit, 88).

Existe la preocupación en cada caso en que se presta asistencia, de que el proyecto materia de la cooperación técnica alcance el nivel a partir del cual pueda continuar su desarrollo mediante el esfuerzo nacional independiente; por ello, los expertos de la OIT se preocupan por capacitar personal de los países beneficiarios, para que posean la aptitud que les permita la continuación y ampliación del proyecto, cuando la misión internacional se aparte de él; son numerosos los casos en que para lograr esta finalidad se conceden becas de estudio o se imparten cursos, e incluso asciende ya a diecisiete mil el número de quienes gracias a estos programas, han recibido perfeccionamiento en el extranjero.

“3º. Para cumplir con las finalidades anteriormente mencionadas (la normativa y la de cooperación técnica), la OIT desarrolla numerosos trabajos de investigación, recopilación y análisis con finalidad práctica, destacando entre ellos los relativos a los informes de la Conferencia cuya celebración tiene lugar

en el marco de la Organización. En estos documentos se pasa revista a la legislación y práctica nacionales, se analizan los problemas particulares que se plantean en una región del mundo, o una industria, o bien se examinan los conocimientos y experiencia adquiridos sobre determinada materia. Es la OIT importante editora de publicaciones periódicas vinculadas al mundo del trabajo así como de textos legislativos, didácticos y de información en general; además, responde miles de consultas anualmente". **(Barroso, Op, cit, 89)**

Cuenta la OIT con dos establecimientos de formación superior, que son el Instituto Internacional de Estudios Laborales y el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico (conocido universalmente como Centro de Turín).

"El Instituto Internacional de Estudios Laborales que funciona en la sede de la OIT, o sea en Ginebra, fue fundado en 1960 y se consagra a la institución superior a efectuar investigaciones en los campos social y laboral. En él tienen lugar reuniones de grupos de estudio compuestos por miembros de la administración pública, líderes sindicales, expertos industriales, profesores universitarios, especialistas en dirección de empresa, etc.

En cuanto al Centro de Turín, organiza cursos para directores titulares de instituciones técnicas y profesionales, personal docente de la enseñanza de actividades técnicas y profesionales, personal directivo de nivel medio o superior de empresas públicas y privadas, dirigentes sindicales, instructores y técnicos. Los programas están adaptados a las necesidades de los países en desarrollo. Desde que el Centro se inauguró en 1965, su equipo internacional de instructores y profesores visitantes ha formado a becarios de más de 120 países y territorios". **(Barroso, Ibidem, 90)**

. De los programas más importantes que actualmente desarrolla la Organización Internacional del Trabajo, merece particular mención el programa Mundial del Empleo y el Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y el Medio Ambiente del Trabajo.

b) Fines

Ya en el Preámbulo de la Constitución de la OIT pueden advertirse catálogos de fines a alcanzar por ésta como justificación de su misma existencia. Estos fines han sido, en cierto modo, ampliados por la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Organización en el año 1944, con motivo de su XXVI Sesión.

En dicha declaración, tras reiterar los principios y objetivos en que la OIT fundamenta su actuación, afirmados constitucionalmente, se proponen como finalidades concretas las siguientes:

- 1ª. Plena ocupación y elevación del nivel de vida;
- 2ª. Orientación profesional adecuada y empleo de acuerdo con las aptitudes de cada uno, acudiendo, para ello, incluso, a traslados de trabajadores y migraciones de mano de obra;
- 3ª. Participación equitativa de todos en los frutos del trabajo, salario mínimo vital y disfrute de la mejora conseguida en las condiciones laborales;
- 4ª. Reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y cooperación de trabajadores y empresarios en el mejoramiento continuo de la organización de la producción;

5ª. Extensión a todos de medidas de seguridad social y protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores;

6ª. Protección de la infancia y la maternidad;

7ª. Nivel adecuado de alimentación, vivienda y medios de recreo y cultura, y

8ª. Garantía de igualdad de oportunidades en los campos educativo y profesional.” (Alonso, Op. cit., 144)

La creación de la OIT, fue una creación de las clases trabajadoras, la primera y quizá la única lograda en el terreno internacional, tanto mas valiosa por cuanto se produjo en una década en la que los pueblos victoriosos vivían aun plenamente los principios de la escuela económica liberal. La lucha de clases había durado un siglo, desde los años de la edad heroica y fue ahí, donde se decidió la creación de un derecho internacional del trabajo que fuera una garantía para todos los trabajadores y sirviera de estímulo y de base a las legislaciones nacionales para la adopción de condiciones de trabajo que superaran la miseria y la injusticia.

“La OIT, fue ante todo un medio para la realización de un fin inmediato, que es el Derecho Internacional del Trabajo, estatuto que a su vez se convirtió en un medio para un fin más alto: *la justicia social en las relaciones entre el trabajo y el capital*. El pensamiento de aquella época fue todavía mas lejos; de ahí que se dijera en el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles que *la “justicia social es la base para la paz universal”*. Una idea de la convivencia futura que podría resumirse en una formula: *la paz universal de la justicia social*, una utopía más, porque en el mundo capitalista no pueden desaparecer la explotación del hombre y la de los pueblos”. (De la Cueva, Op, cit, 27)

Corrieron los años, concluyó la segunda guerra y en el año de 1944 lanzo la OIT, la expresión ultima de sus fines, concordantes con la nueva euforia de una segunda paz: su función ya no se limitaría a la preparación del Derecho Internacional del Trabajo, sino que seria también de desarrollo de un programa de acción social y de colaboración con todos los gobiernos, a fin de contribuir, en el plano internacional, a la batalla por el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y por la paz universal de la justicia social.

La Organización Internacional del Trabajo, tiene varios fines o propósitos para mejorar las condiciones de trabajo en los países, los cuales los encontramos en el preámbulo de su Constitución, y que podría considerarse como declaración de principios y fines que persigue este organismo.

Dentro de esta declaración se menciona que es necesario que exista una mejor condición en las actividades laborales en diversos países del mundo, pudiéndose alcanzar esto, siempre y cuando los países logren un progreso semejante en el aspecto económico, toda vez que si alguno de ellos no aceptara mejorar las condiciones de sus obreros, estaría en el caso de ejercer una competencia desleal contra los países que a contrario sensu, sí están de acuerdo en mejorar esas situaciones de trabajo, dando salarios más altos, ampliando y mejorando los servicios para los trabajadores, logrando también una carga mayor de economía.

“El 10 de mayo de 1944 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopto la Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que deben inspirar la política de sus Miembros”. (OIT, 1990: 3)

Mencionaremos algunos de los principios que nos señala la Declaración de Filadelfia:

- todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo industrial en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;
- el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional;
- cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde ese punto de vista y aceptarse cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;
- incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida de carácter económico y financiero.

c) *Objetivos*

La Organización Internacional del Trabajo, tiene como objetivo promover el progreso social, condición necesaria para lograr un desarrollo socioeconómico armonioso.

Los 160 Estados que integran este organismo aprueban y aceptan los principios que conforman su Constitución, al igual que cooperan en sus actividades y proporcionan recursos, además los delegados de los sectores gubernamentales, empleadores y trabajadores deliberan en pie de igualdad, siendo ellos los representantes de los Miembros de la Organización.

Así mismo la Organización tiene participación en la elaboración de la política de desarrollo, protege los derechos fundamentales del trabajo, al igual que otorga su apoyo en los esfuerzos que hace la comunidad internacional y los diversos países, para lograr el pleno empleo, así como la elevación del nivel de vida, que se distribuyan en forma equitativa los frutos del progreso, proteger la vida y salud de los trabajadores, fomentar la cooperación entre éstos y los empleadores, para lograr mejorar la producción y las condiciones de trabajo.

Para alcanzar lo anteriormente expuesto, la Organización Internacional del Trabajo recurre a medios de acción que son, crear normas internacionales de trabajo, que sirven de pauta a los países para poner en vigor políticas laborales.

Las normas que son adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo se encargan de regular los problemas laborales y humanitarios, que van desde la protección del empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo (duración de las actividades laborales, vacaciones pagadas, salarios, entre otros), la seguridad de la salud y vida de los trabajadores, hasta la defensa de los derechos humanos, y la garantía de la libertad sindical. Lo anteriormente expuesto se debe aplicar a todos los trabajadores, sean mujeres u hombres.

La Organización Internacional del Trabajo, organiza numerosas Conferencias y Reuniones especializadas, con el objeto de sostener un contacto permanente con los diferentes países del mundo y su evolución económica y social. Primeramente hablaremos de las Conferencias Regionales, diciendo que, en éstas se congregan periódicamente los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores de determinada región, con el objetivo de examinar las cuestiones, que en particular interesan a esta área.

“Dentro de las Reuniones, se encuentran las Comisiones de Industria, las cuales se encargan de examinar los problemas laborales, de las principales

ramas de actividad, como son la construcción, industria del carbón, ingenios civil y obras públicas, industrias químicas, de hierro y del acero, de la madera, petróleo, mecánica, hotelería y restauración, alimentación, plantaciones, transportes, textiles. También existe una comisión consultiva para el desarrollo rural y otras para empleados y trabajadores intelectuales”. (OIT, Op, cit.,13)

Como podemos darnos cuenta, con lo anteriormente planteado, la Organización Internacional del Trabajo, acude a los siguientes medios de acción. Adopta normas internacionales de trabajo y vela por su aplicación, coopera en forma directa con los Estados, elabora actividades de investigación, recopila datos y difunde la información obtenida, toma determinaciones políticas y de programas internacionales encaminadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, e incrementar las oportunidades de empleo y a fomentar los derechos humanos básicos, crear programas de cooperación técnica internacional para ayudar a los gobiernos a poner en práctica dichas políticas, establecer la formación, educación, investigación y publicación para contribuir al impulso de esos esfuerzos, crear normas internacionales de trabajo que sirven de pauta a los países para la puesta en vigor de tales políticas.

1.4. Obligatoriedad de los Convenios y Recomendaciones de la OIT

a) *Convenios*

Podemos definir el convenio como el acuerdo de voluntades emanado de la Conferencia Internacional de la OIT y dirigido a establecer normas con carácter de ley, previa ratificación.

Los convenios y las recomendaciones de la OIT, constituyen las fuentes principales del Derecho Internacional del Trabajo ello se debe a una doble razón: en primer lugar la competencia de la OIT, es como se ha visto, muy amplia y abarca el conjunto de las cuestiones de trabajo, en segundo lugar, en base en esta competencia se han adaptado efectivamente un gran número de convenios y de recomendaciones que tratan de numerosos aspectos de política social y del derecho del trabajo.

La diferencia jurídica entre estos dos tipos de instrumentos, los convenios y las recomendaciones, se expondrán mas adelante, bastara, pues, con recordar que los convenios internacionales del trabajo son instrumentos destinados a crear obligaciones internacionales para los estados que los ratifican, mientras que las recomendaciones no se destinan a crear obligaciones, sino que sirven exclusivamente para definir normas dirigidas a orientar la acción de los gobiernos. De hecho, también se asigna este último papel a los convenios, especialmente para los países que no los han ratificado.

a) *Naturaleza jurídica.*- "Si se piensa en lo que los convenios son originariamente, con independencia del órgano que los elabora; en lo que es el proceso de elaboración de los mismos y en las limitaciones impuestas a su alcance; es decir, si se tiene en cuenta el Convenio como resultado, la naturaleza jurídica del mismo se presenta como un problema a resolver entre dos premisas previas: su condición de acuerdo de voluntades (acuerdo que

tiene el valor de tal con independencia del sistema arbitrado para llegar al mismo), y el requisito formal de la ratificación, necesario para que surta efectos en el Estado de que se trate". (Alonso, Op, cit., 48)

Teniendo en cuenta la significación de ambas premisas, el Convenio ha de considerarse como un acuerdo de voluntades de delegados gubernamentales y no gubernamentales que ostentan la representación debida y cuya eficacia queda condicionada al cumplimiento de un requisito formal, la ratificación por parte del Gobierno interesado.

b) *Elaboración.*- La adopción de un convenio internacional puede, en casos excepcionales, llevarse a efecto por simple discusión en el seno de la Conferencia. No es éste, sin embargo, el procedimiento normal, sino el de la doble discusión, precedida de una labor preparatoria del convenio.

"Es el Consejo de Administración el que decide incluir, en el orden del día de la Conferencia, un tema determinado para ser sometido a consideración de la misma. Y es la Conferencia la que, en primera discusión, ha de decidir por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes si la proposición cuestionada ha de revestir la forma de un convenio internacional o la de una recomendación.

Sólo cuando la Conferencia ha decidido que la proposición formulada adopte la primera forma, es preparado un proyecto de convenio y sometido, ya como tal, a la discusión, y aprobación en su caso, de la Conferencia. Ésta habrá de pronunciarse sobre el mismo, entendiéndose que queda aprobado cuando se obtenga, en la votación final, una mayoría también de los dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. Caso de no obtener dicha mayoría, el convenio puede ser transformado en recomendación. " (Alonso, *Ibidem*, 149).

c) *Ratificación*. - La ratificación es el acto formal de un Estado miembro de la OIT por virtud del cual decide aceptar las proposiciones contenidas en un convenio y aplicarlas en su legislación interna. Equivale al cumplimiento de la condición requerida para que el convenio pueda devenir eficaz.

La ratificación no es obligatoria para los Estados que forman parte de la OIT, y ello aun cuando sus delegados hayan votado a favor del convenio. Lo contrario equivaldría a reconocer a la OIT un poder legislativo superior al estatal, soberano, del que en realidad carece.

Si, pues, la ratificación no es un acto obligatorio, importa señalar cuáles sean las obligaciones de los miembros de la Organización frente al convenio aprobado.

“Claramente estipula la propia carta constitucional de la OIT que cada miembro se obliga, en relación con el convenio aprobado, a:

- 1º. *Someter al convenio*, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no puede hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible sin que en ningún caso pueda exceder del de dieciocho meses) a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;
- 2º. *Informar al Director General* de la Oficina sobre las medidas adoptadas para someter el convenio a la autoridad o autoridades competentes;
- 3º. *Comunicar* la ratificación formal al mencionado Director General, caso de haberse dicha ratificación producido, y
- 4º. Caso de no obtener dicha ratificación, *informar* sobre el estado de la legislación y la práctica de su país “en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o

administrativa, por medio de pactos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio”.
(Alonso, Op, cit, 150)

La ratificación, pues, implica un acto unilateral de adhesión que representa la entrada en vigor del convenio para el Estado ratificante que se adhiere; y ello con independencia de que, como tal, exista una entrada en vigor objetiva del propio convenio, que se produce desde el momento mismo en que el convenio existe, y sin necesidad de aguardar a la acomodación o adaptación de la legislación interna por virtud de la ratificación. Ambas cosas son perfectamente compatibles.

La ratificación del convenio impone la obligación de “adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio” en el país que lo verifica. La ratificación en cuanto acto que, como decisión de los poderes estatales, se encuentra dentro del cuadro de manifestaciones de voluntad que el Estado puede adoptar, equivale a la promulgación de una norma con valor y eficacia inmediatas. Que el convenio ratificado exija luego para su aplicación y desarrollo, disposiciones determinadas, en nada se opone a lo dicho aquí, pues también la mayoría de las leyes precisan de normas complementarias, y, sin embargo, su entrada en vigor, jurídicamente, no queda subordinada a la promulgación de aquéllas, aun cuando de los mismos pueda depender, en todo o en parte, su eficacia.

El acto de la ratificación del convenio implica, por tanto, la entrada en vigor del mismo. Ello supone la obligación, por parte del Estado que lo ratificó, de dictar las normas necesarias para que las cláusulas del convenio no sea letra muerta, o de modificar la legislación ya existente, adaptándola a las prescripciones del convenio ratificado. Lo cual, ciertamente, supone que los derechos de los sujetos individuales nacen de las normas internas, no del mismo convenio en sí. Aquí resulta también de aplicación el Art. 1º, 5 del

Código Civil. Pero, en cambio, hay otros derechos, los de aquellos Estados que también ratificaron el convenio, y los de las organizaciones profesionales de empresarios o trabajadores del país a que pertenece el Estado ratificante que unos y otras pueden ejercer dentro de ciertos límites, y que dan lugar a las, respectivamente, denominadas quejas y reclamaciones.

La ratificación de un convenio por cualquier miembro no menoscaba cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuran en aquél.

d) *Entrada en vigor.*- "El convenio, una vez ratificado, es fuente de obligaciones en los términos establecidos por el citado Art. 1º, 5 del Código Civil. Como quiera que, además por un lado, el convenio es un instrumento que nace del acuerdo conjunto de voluntades, y, por otro, se manifiesta como creador de obligaciones para el Estado que lo ratifica, importa consignar el doble orden de significaciones que el problema de la entrada en vigor encierra".
(Alonso, Op, cit, 151)

Desde el primer punto de vista, el criterio general aceptado es de estimar que el convenio entra en vigor doce meses después de registrarse la segunda ratificación, existiendo casos especiales en los que se exige un mayor número de ratificaciones para que se produzca aquélla. En el segundo aspecto, la entrada en vigor del convenio tiene lugar, para el Estado que lo ratifica, también doce meses después de registrada su ratificación, que se realiza por el Director General de la Oficina, el cual habrá de comunicarlo a los mismos efectos de registro al Secretario General de las Naciones Unidas, obligando sólo a los miembros que lo hayan ratificado.

e) *Aplicación y posibilidades de control.*- "Antes de su ratificación, el convenio no supone obligación ninguna para los Estados.

Una vez ratificado, el Estado en cuestión debe adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio. Ahora bien, caso de no hacerlo, ¿qué posibilidades de control existen para que dicha aplicación sea una realidad y no una mera declaración formal?

El acto de la ratificación crea, en relación con el Estado que lo realiza, tres órdenes de obligaciones: para con la OIT., para con los Estados miembros que hubieran ratificado también el convenio y para con las organizaciones profesionales de empresarios y de trabajadores del propio país.”
(Alonso, Op, cit., 151)

La OIT ejerce sobre los Estados, y en relación con los convenios ratificados, un control muy reducido en su posible eficacia. Se limita a exigir el cumplimiento de la obligación que sobre éstos pesa de presentar a la Oficina una Memoria anual sobre las medidas adoptadas para poner en ejecución los convenios a los cuales el Estado en cuestión se haya adherido. Memorias que habrán de redactarse en la forma que el Consejo de Administración indique, conteniendo los datos por éste solicitados. De estas Memorias, el Director General hará un resumen para presentar a la siguiente reunión de la Conferencia.

Los Estados miembros que hubieran ratificado el convenio podrá formular quejas contra otro miembro que, “a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio” ratificado por ambos. Las quejas han de presentarse ante la Oficina Internacional del Trabajo. El Consejo de Administración puede, frente a la queja formulada, ponerse en contacto con el Gobierno contra el cual se formula, o nombrar una comisión de encuesta, la cual redacta un informe sobre los hechos determinantes del litigio, así como formula las recomendaciones que considere convenientes acerca de las medidas a adoptar. Comunicado este informe al Consejo de Administración de la OIT y a los Gobiernos interesados, éstos habrán de manifestar si aceptan o

no las recomendaciones de dicho informe, señalando, asimismo, si desean someter la queja al Tribunal Internacional de Justicia, cuya decisión será inapelable, pudiendo confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones formuladas por la comisión de encuesta. De no darse cumplimiento, dentro del plazo prescrito, a las recomendaciones del informe de la comisión o a la decisión del Tribunal Internacional de Justicia, en su caso, el Consejo de Administración de la OIT recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para lograr el cumplimiento de dichas sugerencias.

Por último, las posibilidades de control del convenio, en cuanto a su aplicación por parte de las organizaciones profesionales de empresarios o de trabajadores, son mucho más débiles. Éstas pueden formular reclamaciones, en las que “se alegue que cualquiera de los miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho miembro sea parte”. La reclamación así formulada puede ser comunicada por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presente, invitándole a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente, y, en caso de que en un plazo prudencial no se reciba ninguna declaración, o ésta no se considere satisfactoria por parte del Consejo de Administración, éste puede hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

Puede, por todo ello, sostenerse que no hay mejor control en cuanto a la aplicación y cumplimiento de un convenio ratificado que el que le presten los mismos Estados ratificantes.

f) *Revisión.*- “La revisión viene dada, como necesaria, por la propia conformación de las circunstancias, que la imponen como consecuencia de la evolución de las realidades sociales.

Cada cinco o diez años, el Consejo de Administración debe presentar a la Conferencia un informe sobre la aplicación del convenio, debiendo aquél decidir si hay lugar o no a la inscripción, en el orden del día, de la cuestión relativa a la revisión total o parcial. En caso afirmativo, la Conferencia ha de limitarse únicamente a revisar si la revisión es parcial los puntos fijados por el Consejo, no todo el convenio cuya revisión sólo se llevará a cabo en su totalidad si así se hubiere establecido por el Consejo" **(Alonso, Op, cit, 152)**

El proyecto de revisión puede ser examinado directamente por la Conferencia, o bien remitido primeramente a una Comisión encargada de fijar inicialmente un texto único con las cláusulas modificadas y las no modificadas.

Y finalmente, el convenio primitivo continúa en vigor en todo caso, en su forma y contenido, para los miembros que habiéndolo ratificado, no ratifiquen, sin embargo, el convenio revisado.

g) *Contenido*.- "Resulta imposible, en una fórmula sintética, determinar cuál es el contenido de los convenios. Su fijación obligaría a pasar revista, uno por uno, a todos los adoptados por la OIT., desde que esta institución inició sus tareas. Las materias más diversas han sido objeto de convenciones en el seno de aquélla, dentro, naturalmente, del ámbito de su competencia, tratando, en todo caso, de simultanear los problemas específicos de las relaciones de trabajo con las cuestiones generales que a estas relaciones afectan, y haciendo inestables, en todo momento, las exigencias tradicionales de los problemas laborales con las necesidades sugeridas por una evolución y un progreso que impera, en cada instante, una transformación de las realidades sociales.

Al lado de esto, se han tenido en cuenta, además, las condiciones peculiares de determinados países e incluso regiones geográficas". **(Alonso, Ibidem, 153)**

Los convenios comprenden todos los problemas generales del Derecho del Trabajo y aquellos otros conexos al mismo según las nuevas directrices marcadas por la evolución de la realidad social. Entre aquellos, jornada de trabajo, descanso, trabajo de mujeres y menores, salario, seguridad e higiene, asociación profesional, negociación colectiva, solución de conflictos de trabajo, protección en el caso de trabajos de especial peligrosidad, seguridad social, etc. Entre éstos problemas conexos, pleno empleo, elevación del nivel de vida, incremento de productividad, agencias de colocación, etc.

h) *Denuncia*.- La denuncia de un convenio por parte del Estado que lo ratificó viene condicionada, en principio, por el período de duración del mismo. Éste es, normalmente, de diez años, a veces de cinco, al final de los cuales, de no existir denuncia, se opera automáticamente la *prórroga* del convenio. En caso contrario, o sea, de existir denuncia que evita la tácita reconducción del convenio, debe formularse mediante preaviso de un año, y transcurrido el plazo de duración.

i) *Interpretación*.- La propia Constitución de la OIT prevé el problema de la interpretación de los convenios, al que ha tratado de dar una solución satisfactoria.

En tal sentido, remite “todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de los convenios concluidos por los miembros en virtud de las disposiciones de la Constitución” al conocimiento del Tribunal Internacional de Justicia.

“La misma Constitución de la OIT., con independencia de lo anterior, admitió la posibilidad de formular y someter a la aprobación de la Conferencia reglas para establecer *un Tribunal* encargado de resolver rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio. Se han extendido mucho, en la práctica, dos sistemas consistentes, el primero, en

definir, en el propio convenio, los términos jurídicos empleados en el mismo, fijando, ya, su extensión y alcance, y el segundo, en acudir a la consulta de la Oficina, sometiéndolo al criterio de ésta la interpretación de las cláusulas del convenio. No obstante, y por lo que al último procedimiento respecta, hay que señalar su carácter oficioso, que la misma Oficina ha puesto repetidamente de relieve, llamando la atención acerca de su *falta de competencia formal* bien que tenga una autoridad reconocida de hecho para el ejercicio de dicha función interpretativa." (Alonso, Op, cit, 154).

b) Recomendaciones

"La distinción entre convenios y recomendaciones se explica históricamente por las dificultades de organizar una reglamentación internacional del trabajo. Esta distinción ha sido admitida constitucionalmente por la OIT al señalar que, frente a cualquier proposición, la Conferencia ha de decir si revestirá la forma de una recomendación o la de un convenio. Una y otro no se diferencian por el número de votos exigido para su aprobación, pues en ambos casos se requieren los dos tercios de los emitidos por los delegados presentes. Se distinguen, en cambio, por su *naturaleza* y, en consecuencia, por los *efectos y obligaciones* de los Estados en relación con los convenios y respecto de las recomendaciones". (Alonso, *Ibidem.*, 155)

La eficacia de la recomendación es, lógicamente, mucho más débil que la del convenio. Recomendar a una persona no es obligarle a nada, sino *sugerirle o aconsejarle* que haga algo. Convenir con dicha persona, en cambio, es contraer obligaciones mutuas.

En la recomendación no hay obligación de los miembros de la OIT de presentarla a ratificación de sus respectivos Estados. El único deber aquí existente es el de someterlas en el término de un año, o en el plazo máximo de dieciocho meses a la autoridad o autoridades a quienes el asunto compete, al

efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas, pero sin que, naturalmente, por parte del Estado exista obligación ninguna. No cabe, en el caso de las recomendaciones, la ratificación. Éstas adquieren, así, el valor de simples *propuestas* hechas a los Estados para que éstos acepten algunos o todos los puntos en la recomendación contenidos y les den cauce después a través de su legislación interna convirtiéndolos en normas de derecho internamente preceptivas.

La configuración de la naturaleza de las recomendaciones viene dada por su propia finalidad. Son orientaciones; instrumentos que marcan principios generales; propuestas que pueden extenderse a determinadas categorías de trabajadores; sirven de complemento a los convenios, y, en ocasiones, incluso, operan como normas aclaratorias o interpretativas de los mismos. Exentos de toda fuerza vinculante, su obligatoriedad es nula incluso para aquellos Estados que las hubieren aprobado.

c) Obligatoriedad de los Convenios Internacionales de la OIT en México

¿Resulta obligatoria la observancia de los convenios adoptados por la OIT y suscritos por nuestro país? Ahora bien, supuesta su obligatoriedad, ¿cuál es la posición que les corresponde dentro del orden jerárquico mexicano?

Como advertimos al principio de este capítulo, la respuesta parece residir en el artículo 133 de la Constitución General de la República, cuyo texto expreso confiere a los tratados internacionales (en los que, como ya también vimos, tienen cabida los convenios de que se trata) la calidad de Ley Suprema de la Unión, que sólo cede ante la propia Constitución.

Esta tesis, esgrimida repetidamente ante la propia OIT, lleva a la conclusión directa de que basta la ratificación de un convenio, seguida de su depósito formal ante la Oficina Internacional del Trabajo, para que se entienda

que todas las disposiciones contenidas en el instrumento cobran vigencia en el territorio nacional y pueden ser invocadas como Derecho. Lo anterior es fundamentalmente cierto; sin embargo, la citada Oficina ha considerado que no todas las disposiciones de los convenios son auto-ejecutivas, algunas pueden estar en discrepancia con la legislación nacional y otras deben ser complementadas con la instauración de sanciones o al menos requieren de cierta publicidad, por lo cual es conveniente en muchos casos que se tomen por los países ciertas medidas a fin de conseguir que las normas convencionales posean actuación real. A nuestro modo de ver, lo anterior es especialmente cierto tratándose de normas que tienen un contenido impreciso, de manera que necesariamente requieren de reglamentación:

“Incorporación en el derecho interno. En virtud de las disposiciones constitucionales de ciertos países, los convenios ratificados adquieren, en virtud del acto de ratificación, fuerza de ley nacional. En tales casos, es aún necesario el tomar medidas adicionales: a) para eliminar cualquier contradicción entre las disposiciones del convenio y la legislación o práctica existentes; b) para dar efecto a las disposiciones del convenio que no son auto-ejecutivas (por ejemplo, las disposiciones que requieren que ciertas materias sean reguladas por las leyes o reglamentos nacionales o decididas por las autoridades competentes, las disposiciones que requieren determinadas medidas administrativas, etc; c) para establecer sanciones en los casos apropiados, y d) para asegurar que todas las personas interesadas (empleadores, trabajadores, servicios de inspección del trabajo, autoridades judiciales, etc.) son informadas de la incorporación del convenio en el derecho interno”. (Barroso, Op, cit, 256).

Las soluciones anteriormente apuntadas son válidas desde el punto de vista de aplicación *interna* del Derecho, es decir de aquel que sólo se atiende a la legislación nacionalmente vigente, pero no podrían ser sostenidas sin réplica si se les observa en el ámbito internacional.

"Debe partirse de que el tratado internacional es un acuerdo concertado entre estados diferentes, bilateralmente, multilateralmente o en el seno de un organismo internacional, en tanto que la ley interna es un acto unilateral. "El tratado no es un acto *nacional* sino *supranacional*; es ajeno y superior a la ley de cada país...Conceder a los tratados diplomáticos la misma autoridad que a los actos internos de cada país, es desconocer su naturaleza y, por consiguiente, la fuerza que acompaña a los mismos." (Barroso, Op, cit, 255)

En virtud de lo anterior un Estado no puede alegar internacionalmente para eximirse de cumplir un tratado internacional, que éste está en oposición con lo que prescribe su legislación interna, particularmente si como ocurre en el caso de México, el tratado ha satisfecho las disposiciones constitucionales legales atinentes a su suscripción.

En los tratados internacionales quienes se obligan son los Estados, que al respecto deben ser considerados como los sujetos del Derecho Internacional. Es por ello que un Estado no puede aducir para obviar el cumplimiento de sus compromisos internacionales, impedimentos surgidos de su legislación interna, pues ya desde antiguo se ha sostenido que una vez que el Estado ha convenido un tratado, debe ejecutarlo y las disposiciones internas que se lo impidan, sólo dan lugar a cuestiones que también internamente deben resolverse. Así lo exige la organización jurídica de la sociedad internacional.

Debido a lo anterior es de revisarse la idea de si, en verdad, los tratados internacionales (entre ellos los convenios de la OIT) ceden a la Constitución. Aunque la solución favorable a esta última es sostenible internamente, es discutible a nivel internacional.

La cuestión, empero, es harto difícil de resolver y una breve exploración de las soluciones en el Derecho Comparado, nos muestra la disparidad de pareceres tanto doctrinarios como legislativos. Habría que empezar por dirimir

la cuestión relativa a si puede haber conflicto entre la legislación interna y la internacional.

“Dice Sorensen que hay dos criterios, “la escuela del dualismo sostiene que los dos sistemas son distintos e incapaces de ninguna penetración mutua; y la monista considera a ambos derechos unidos dentro del marco de un ordenamiento jurídico global.” **(Barroso, Op, cit, 258)**

En la práctica, los sistemas constitucionales han adoptado diferentes posturas. En los de tipo parlamentario se ha sostenido la preeminencia de la legislación interna sobre la internacional: ésta es la orientación del sistema británico.

Algunas legislaciones admiten que los tratados tienen la fuerza del Derecho Interno. Así proceden los Estados Unidos y tradicionalmente lo han hecho los países europeos.

Las constituciones más recientes de Europa Occidental afirman la primacía del tratado respecto del Derecho Interno (artículo 55 de la Constitución Francesa y 25 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana.

En opinión de Sorensen, “La primacía del Derecho Internacional sobre el Interno no queda afectada por la diversidad de técnicas usadas en los sistemas constitucionales para la aplicación de las normas del Derecho Interno dentro del Estado y para la solución de los conflictos entre los dos órdenes puesto que la primacía surge del hecho de que el Estado queda obligado por el Derecho Internacional.” **(Barroso, Idem, 258)**

Por nuestra parte creemos que la Constitución General de la República, por ser el armazón jurídico del Estado, no puede subordinarse a instancias supranacionales. Ello equivaldría a la enajenación de la soberanía nacional, lo

que es inadmisibles. Un pacto que contraviniera la Ley Fundamental resultaría ineficaz, como lo sería, por ejemplo, en otro plano, aquel mediante el cual un hombre abdicara a la vida o a su libertad. Se trata de derechos o facultades que pertenecen al terreno de lo irrenunciable.

d) Adopción de un Convenio o de una Recomendación.

“Para que la Conferencia adopte un convenio o una recomendación en la votación final se requiere una mayoría de dos tercios de los votos de los delgados presentes, según los términos del artículo 19 párrafo 2, de la Constitución. El párrafo 1 de este artículo indica tan bien que la Conferencia tendrá que determinar si el Instrumento que adopta habrá de tomar forma a) de un Convenio Internacional, o b) de una recomendación, si la cuestión tratada o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para adopción de un convenio.

Cuando la conferencia adopta un convenio o una recomendación, dos ejemplares del instrumento son firmados por el presidente de la conferencia y por el director general de la oficina que hace las funciones de Secretario General de la Conferencia. Este procedimiento sustituye, en razón del marco institucional y tripartito en el que se adoptan los textos a la formalidad de firma de los Estados de los Tratados diplomáticos tradicionales.

Si en la votación final un convenio no obtiene la mayoría requerida de dos tercios, sino solamente mayoría simple la conferencia puede reenviarlo al comité de redacción para su transformación en recomendación. La constitución de la OIT prevé (Art. 21) igualmente que todo proyecto que no haya obtenido la mayoría requerida de dos tercios podrá ser objeto de un convenio particular entre los miembros que lo deseen. Esta disposición jamás ha tenido aplicación”.
(Valticos, Op, cit, 224)

CAPITULO II

LA ABOLICIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

En este segundo capítulo, nos adentramos a uno de los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), La Abolición del Trabajo Infantil, lo cual significa "hacer cesar completamente uno o varios fenómenos o funciones de algún órgano", ya que la OIT es uno de los organismos precursores de la defensa del trabajo, lo cual ha logrado resultados impresionantes, existiendo Convenios para proteger ciertas áreas del trabajo infantil, los cuales van en aumento cada día; así como muchos países de Asia, Europa, América Latina, entre otros, México también se encuentra preocupado por el futuro de los menores trabajadores, los cuales laboran en circunstancias desfavorables para su salud, considerando a dichos menores el futuro de muchos países, el trabajo ofrecido es peligroso y los afecta en el aspecto físico, psicológico y social. Son increíbles las actividades realizadas por los menores de edad, preocupados por llevar sustento a sus casas, y esto sucede en cualquier parte del país, por ello vemos en las esquinas a los niños limpiando parabrisas o vendiendo todo tipo de mercancías o dulces. Esto es para hacer conciencia de nuestras leyes, las cuales deben ser revisadas minuciosamente por las autoridades, poniendo interés en lo que esta sucediendo en nuestro país y no dejarle todo el peso de la carga a las Sociedades Civiles.

2.1. Una Larga Tradición de la OIT en la Lucha contra el Trabajo Infantil

“Desde su creación, la Organización Internacional del Trabajo ha incluido el problema del trabajo infantil entre sus inquietudes fundamentales. Durante varios decenios, las actividades de la OIT en materia de trabajo infantil se han basado sobre todo en la idea que transmiten las palabras “protección de los niños” que figuran en el Preámbulo de su Constitución. El principal instrumento de la OIT en su lucha por abolir el trabajo infantil ha sido y sigue siendo las normas del trabajo que determinan el concepto de una edad mínima para ingresar en el empleo. Este criterio responde a dos deseos: el proteger a los

niños respecto de un trabajo que interfiera con su pleno desarrollo y la búsqueda de una eficiencia económica mediante mercados de trabajo de adultos que funcionen correctamente.

Las primeras normas relativas a la edad mínima se relacionaban con la escolaridad. El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que se basaba en los diez instrumentos adoptados antes de la Segunda Guerra Mundial, expresa esta tradición al señalar que la edad mínima para empezar a trabajar no debe ser inferior a la edad en la que se concluye la escolaridad obligatoria. Mediante el establecimiento de este vínculo se trata de asegurar el máximo potencial del capital humano del niño, en beneficio de los propios niños, de sus familias y comunidades y del conjunto de la sociedad, aumentando la contribución que éstos pueden aportar al crecimiento económico y al desarrollo social cuando se hagan mayores.” (OIT, 2002: 7).

Es importante señalar que siendo la Organización Internacional del Trabajo el principal organismo en poner desde sus inicios la importancia requerida por los menores trabajadores, ya que como se menciona anteriormente una de las primeras normas que pone de manifiesto la falta de atención en ese ámbito fue la edad mínima impuesta para aquellos menores que desde pequeños inician su actividad laboral.

“Poco tiempo después de que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, señalara claramente que la eliminación del trabajo infantil es un elemento clave para el desarrollo social sostenible y la reducción de la pobreza, en 1996 el Consejo de Administración de la OIT aprobó la preparación de un nuevo instrumento de la OIT relativo a este tema. El objetivo de tal instrumento consistía en consolidar la idea cada vez más extendida, y en parte fomentada por la labor cada vez más intensa de la propia OIT en el marco de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), en el sentido de que ciertas formas del trabajo infantil

exigen una acción inmediata, urgente, que permita prohibirlas y eliminarlas. Con gran interés se iniciaron los preparativos para un nuevo convenio y una nueva recomendación, y se discutieron distintas ideas sobre dichos instrumentos dentro de la OIT y en otras reuniones internacionales celebradas en Ámsterdam y en Oslo durante el año siguiente.

En 1998, la adopción por la 86ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento reconfirmó la abolición efectiva del trabajo infantil como uno de los principios relativos a los derechos fundamentales que deben respetar todos los Estados Miembros de la OIT, incluso si no han ratificado los convenios fundamentales. En esa misma reunión de la Conferencia se iniciaron los debates sobre los nuevos instrumentos propuestos en relación con el trabajo infantil y, como se observó en la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil, los propios niños denunciaron su tratamiento en el trabajo. La adopción unánime del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y su Recomendación acompañante (núm. 190) marcó un nuevo hito en el movimiento contra el trabajo infantil. Desde entonces se ha mantenido el entusiasmo. Nunca en toda la historia de la OIT un convenio había sido ratificado con la rapidez del Convenio núm. 182 (el 1º de febrero de 2000 se habían registrado 115 ratificaciones). Con estas ratificaciones se han recibido otras muchas relativas al Convenio núm. 138, que en la mencionada fecha había alcanzado un total de 116.” (OIT, *Op. cit.*, 7).

Dentro de las reuniones resultaba importante mantener la postura de la eliminación del trabajo infantil, resultaba inevitable enfrentarse a la realidad, ya que todos eran conocedores del tratamiento dado a los menores en el trabajo, dando como resultado el Convenio relativo a las Peores Formas de Trabajo Infantil, antes citado, obteniendo una respuesta inimaginable por parte de los miembros de la OIT; sin olvidar el impactante programa creado por la

organización el IPEC, para poder continuar con la pesada tarea de la protección infantil.

"Mientras tanto se ha ido acelerando la expansión del IPEC: ahora está constituido por una coalición de casi 100 países, con 26 gobiernos y organizaciones donantes y más de 70 países con programas activos de lucha contra el trabajo infantil. En la 89ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2001, se inició la última novedad del IPEC: el primero de los tres programas de duración determinada sobre las peores formas de trabajo infantil. Nuevos datos en los que se pone de manifiesto la amplitud que revisten las peores formas de trabajo infantil vienen a confirmar la prioridad que merecen esos programas.

Estos y otros hitos a lo largo del cambio reflejan el serio compromiso y el denodado trabajo de numerosos grupos y personas dentro y fuera de la OIT. Estos esfuerzos forman parte de la imagen global y dinámica que se presenta en este informe. De todas formas, empezaremos por reflexionar sobre el significado del término *trabajo infantil*, cuya abolición efectiva se pide en la declaración de la OIT." (Op. cit., 7).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), es un organismo con un gran auge Internacional, el cual le ha permitido los grandes logros que hasta hoy se han registrado, considerándose de mayor relevancia, Las Peores Formas de Trabajo Infantil, con la participación del IPEC, tratando de abolir esas formas de trabajo. Los Estados miembros deberán de dar su aprobación para la celebración de los diversos Convenios realizados, atacando principalmente las Peores Formas del Trabajo Infantil, siendo de cualquier forma el trabajo de los menores, la gran importancia que atañe a dicha organización.

En cada reunión de la Conferencia Internacional, se tratan temas de gran importancia, dándoles el debido seguimiento, para lograr su inmediata solución, procurando en todo momento la protección a los menores trabajadores.

a) El Papel de la Protección Social

“Diferentes organismos definen de forma distinta la protección social. Para la OIT, la expresión se refiere a la seguridad social sino también a otros planes no reglamentarios. Comprende la seguridad de los ingresos, la seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente, las condiciones de trabajo y cuestiones familiares, las pensiones y la jubilación. En su sentido más amplio, por protección social pueden entenderse todas las “medidas públicas adoptadas en respuesta a niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación que pueden considerarse socialmente inaceptables en el seno de una determinada política o sociedad”. Se trata de hacer frente tanto a la privación y vulnerabilidad existentes entre los pobres como a la necesidad de seguridad de los que actualmente no son pobres ante posibles choques o acontecimientos que puedan escapar a su control. Las medidas públicas correspondientes pueden ser competencia de instituciones gubernamentales o de la sociedad civil, o de una combinación de ambas. (OIT, *Op. cit*, 58).

En lo que respecta a la protección social, debe destacar que no únicamente se esta en defensa de los pobres, sino también del resto de la sociedad que pueda estar expuesta a cualquier acontecimiento, producto de una actividad de la naturaleza impredecible, por eso es importante que este importante aspecto, se encuentre cubierto en su totalidad por alguna dependencia del gobierno.

“Según cálculos de la OIT, más de la mitad de la población mundial (trabajadores y familiares dependientes) está excluida de cualquier tipo de protección de seguridad social y tal vez el 80 por ciento no disfrute de una protección adecuada. En este caso está la inmensa mayoría de los habitantes

de los países en desarrollo; pero incluso en algunos de los países más ricos existen brechas importantes y crecientes en la cobertura de la protección social.

Los que trabajan en la economía informal, donde se encuentra la mayor parte de los niños trabajadores y sus familias, no suelen estar cubiertos por ningún tipo de disposiciones públicas de seguridad social, que funcionan sobre todo mediante los mecanismos del sector de empleo formal. Entre las razones que explican la exclusión de estos sistemas figuran las dificultades prácticas que ofrece la recaudación de cotizaciones por parte de los trabajadores y sus empleadores, la resistencia o la imposibilidad de pagar cotizaciones (sobre todo cuando se considera que las prestaciones que ofrecen no corresponden a lo que ellos consideran como sus necesidades más importantes, en particular en lo que respecta a la atención de salud) y la desconfianza que suscita la gestión de los regímenes oficiales. Los sistemas oficiales de protección social y asistencia social tropiezan con especiales dificultades para alcanzar a las familias encabezadas por niños y abuelos, sobre todo cuando se trata de familias cuyos miembros son migrantes desprovistos de identidad oficial.” (OIT, *Op. cit*, 58).

En lo que respecta a la economía informal, la autoridad se ve mermada en su actividad, ya que es difícil lograr regular este tipo de actos, logrando con esto, que los menores se encuentren en gran desventaja, en razón de su seguridad social, ya que en esta actividad laboral no se encuentra regulada, es imposible que se les puedan dar las prestaciones que por ley les correspondan.

“Ante la insuficiencia de los servicios oficiales de protección y asistencia social de financiación pública, se van extendiendo cada vez más los sistemas informales de apoyo y solidaridad, en particular aunque no exclusivamente en países en desarrollo. En lugar de ser beneficiarios netos del apoyo social, los niños pueden ser importantes contribuyentes a esos sistemas. Los niños adquieren valor especial por el aporte de su trabajo a la economía doméstica durante la infancia y, cuando crecen, a los seguros sociales durante períodos en

los que la enfermedad y el envejecimiento afectan a las generaciones de mayor edad de la familia. Los hogares pobres tienden a basar su supervivencia sobre todo en transferencias a partir de diferentes fuentes no estatales como familiares, y grupos comunitarios y religiosos. Los niños pueden realizar este tipo de trabajo de "capital social", por ejemplo haciendo recados para mujeres recluidas en sociedades tradicionales, siendo transferidos entre familias o dentro de las familias para atender a los ancianos o a otros niños. Pero estas formas tradicionales de apoyo pueden desintegrarse frente a crisis como la resultante del VIH/SIDA, y también cada vez más en economías orientadas hacia el mercado, que pueden excluir a las familias más pobres que no poseen los recursos necesarios para integrarse en el sistema de acuerdos recíprocos." (OIT, Op. cit, 58).

El papel desempeñado por la Seguridad Social, no es suficiente, ya que existen innumerables familias necesitadas de esa seguridad, careciendo del derecho otorgado por la ley al ser trabajadores, mismos de los cuales son mercedores los menores y lo necesitan, siendo más vulnerables en el aspecto físico, pudiendo enfermarse con más rapidez que los adultos. En los trabajos informales, suelen aprovecharse con más frecuencia de los menores, siendo los menos desprotegidos de este sistema, teniendo la necesidad de laborar a su corta edad, dejando de lado su educación.

b) Acción Internacional para Combatir Problemas Transnacionales

"Los tipos de trabajo infantil que implican actividades transfronterizas exigen una acción coordinada en el plano internacional. En este caso está, por ejemplo, el turismo dirigido a la explotación sexual comercial de los niños. En esta esfera se han adoptado varias iniciativas prometedoras, como el establecimiento de una fuerza de tarea de amplia base para la protección de los niños contra la explotación sexual en el turismo y servicio en línea, Child Prostitution and Tourism Watch, en el que intervienen organizaciones de

empleadores y de trabajadores. Acuerdos bilaterales concertados entre los países de origen y de destino de los "turistas sexuales" pueden facilitar el intercambio de información, la armonización de las leyes y procedimientos judiciales, la cooperación de las policías y la seguridad y el bienestar de los niños que actúen como testigos. Así, por ejemplo, se han concertado dos acuerdos de este tipo entre el Gobierno de **Filipinas** y los Gobiernos de **Australia** y el **Reino Unido**.

En el Compromiso Global de Yokohama de 2001 se reconoce la necesidad de una colaboración internacional en el contexto de la explotación comercial sexual de los niños, poniéndose de relieve la importancia de un trabajo en estrecha red entre los principales actores en los niveles internacional, interregional, regional/subregional, bilateral, nacional y local." (OIT, *Op. cit.*, 87)

Los problemas transnacionales, sin duda es una enorme dificultad para lograr complementar el avance adquirido hasta ahora por la Organización Internacional del trabajo, ya que la explotación sexual en el turismo, resulta complicado resolverlo, existente en cualquier parte del mundo, logrando a través de la red, la cooperación de todos aquellos estados dispuestos a erradicar este enorme problema.

"También es importante la acción internacional en la lucha contra la trata de niños, por ejemplo, en la subregión del Gran Mekong, en Asia Meridional y en África Occidental y Central. Un acuerdo bilateral concertado entre **Cote d'Ivoire** y **Mali** para combatir la trata transfronteriza prevé la preparación conjunta de planes de acción nacionales que incluyen prevención, control, repatriación y rehabilitación.

El Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, en particular mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada

transnacional, adoptado el 15 de noviembre de 2000, da nuevo impulso a los esfuerzos internacionales dirigidos a reducir la trata de niños con fines de su explotación laboral." (OIT, Op. cit, 87)

Los problemas transnacionales son un problema mucho más complejo, considerando que no todos los estados pudieran estar de acuerdo en atacar la trata de niños, con la posibilidad de obtener beneficios favorecedores, por lo cual, es importante señalar que el hecho de que se trate de atacar este tipo de problemas, significa que se tiene la ubicación de este tipo de actividades, dando un resultado favorable para los principales perjudicados, los menores, siendo sujetos de cualquier tipo de explotación.

c) Cooperación Regional Contra el Trabajo Infantil

También en el ámbito regional se generaliza la cooperación en la lucha contra el trabajo infantil. En diciembre de 2001, la OIT y MERCOSUR lanzaron el Plan subregional para la erradicación del trabajo infantil. Cada uno de los países miembros del MERCOSUR ha establecido una comisión nacional para la erradicación del trabajo infantil y un plan de acción. El plan MERCOSUR de tres años, en el que también participa Chile, incluye los siguientes elementos:

- a) producción de estadísticas sobre trabajo infantil (con el apoyo del SIMPOC);
- b) mejoramiento de la inspección del trabajo;
- c) establecimiento de vínculos entre las redes de seguridad social y al movimiento sindical;
- d) adaptación y aplicación de la legislación dirigida a que se apliquen los Convenios núms. 138 y 182;
- e) promoción de programas sociales dirigidos a mantener a los niños en la escuela;
- f) elaboración de programas relativos a las peores formas de trabajo infantil, en particular la explotación comercial sexual, el trabajo doméstico y las manufacturas.

2.2. Qué es lo que Queremos Abolir

“Aunque los principios de la Declaración de la OIT no corresponden exactamente a las disposiciones, más detalladas, de los convenios fundamentales de la OIT, existe un claro vínculo con esos instrumentos. Los convenios núms. 138 y 182 determinan los límites del trabajo infantil que se trata de abolir de forma efectiva.

La expresión *trabajo infantil* no se refiere a todos los tipos de trabajo realizados por niños de menos de 18 años de edad. Son millones los jóvenes que realizan trabajos legítimos, remunerados o no, y que son adecuados para su edad y grado de madurez. Al realizarlo aprenden a asumir responsabilidades, adquieren aptitudes, ayudan a sus familias, incrementan su bienestar y sus ingresos, y contribuyen a las economías de sus países. En el concepto de trabajo infantil no se incluyen actividades como la de ayudar, después de la escuela y realizados los deberes escolares, en los trabajos de la casa o el jardín, el cuidado de los niños o cualquier otra labor ligera. Pretender otra cosa sólo serviría para trivializar la genuina privación de infancia que sufren los millones de niños implicados en el trabajo infantil, que es el que realmente debe abolirse.”
(OIT, Op. cit, 9)

Los Convenios 138 y 182, son la clave para dar por terminado el problema del trabajo infantil, sin embargo existe el enorme problema, que surge en la aplicación de la ley, dependiendo del país del que se trate, la Organización Internacional del Trabajo, ha dado la pauta para eliminar esa situación, derivada del trabajo realizado por los menores

“El trabajo infantil que se debe abolir es el que corresponde a alguna de las tres categorías siguientes:

- 1) Un trabajo realizado por un niño que **no alcance la edad mínima** especificada para el tipo de trabajo de que se trate (según determine la legislación nacional, de acuerdo con normas internacionalmente aceptadas), y que, por consiguiente, impida probablemente la educación y el pleno desarrollo del niño.

- 2) Un trabajo que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza, y que se denomina **trabajo peligroso**.

- 3) **Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil**, que internacionalmente se definen como esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, prostitución y pornografía, y actividades ilícitas.” (OIT, *Op. cit*, 9)

De acuerdo con la Declaración, la abolición de todas estas formas de trabajo infantil ha llegado a constituir la meta común de todos y cada uno de los 175 Estados Miembros de la OIT. Es, además, un objetivo de la Organización en su conjunto, que en ese mismo instrumento se compromete a asistir a sus Miembros en el cumplimiento del principio de la abolición efectiva del trabajo infantil. Este es el objetivo del IPEC.

La prohibición del trabajo infantil se aplica a gran diversidad de actividades económicas y no económicas, de manera que será preciso diseñar en consecuencia las respuestas políticas. Para tomar un ejemplo extremo, las medidas encaminadas a rescatar a un niño de siete años que se está utilizando como “camello” en el tráfico de drogas tendrán poco en común con las dirigidas a prevenir que un adolescente que acude a la escuela realice algunas horas adicionales, aunque ilegales, de trabajo en una oficina.

“Ante todo conviene aclarar el concepto de edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Con el fin de abolir el trabajo infantil, la legislación nacional deberá fijar una edad mínima o las edades a las que los niños pueden empezar a realizar distintos tipos de trabajos. Dentro de ciertos límites, estas edades pueden variar en función de las circunstancias sociales y económicas del país. La edad mínima general para la admisión al empleo no debería ser inferior a la edad de terminación de la escolaridad obligatoria y no debería ser inferior a 15 años; pero 16 años es la edad mínima general a la que deben aspirar los países. Ciertos países en desarrollo pueden introducir excepciones y aplicar una edad mínima de 14 años. El trabajo infantil que es compatible con la escolarización puede permitirse a partir de los 12 años. Los niños que empiezan a trabajar cuando no han alcanzado aún la edad mínima especificada para ello se clasifican como niños trabajadores.” (OIT, *Op. cit.*, 9).

Aun y aunque en ciertos países se establezca una edad mínima para trabajar, sin perder de vista que esta limitante no sería suficiente para lograr la abolición del trabajo infantil, se necesita que los legisladores opten por establecer sanciones mas severas para aquellos empleadores de menores, los cuales aprovechándose de la necesidad de los menores, les ofrecen cualquier tipo de trabajo, sin perder de vista, que cada país establece una edad mínima para sus menores.

a) La Base para su Abolición Efectiva

“Hasta ahora el informe ha ilustrado la complejidad de la situación del trabajo infantil en distintos contextos sectoriales y de crisis en todo el mundo, los factores que intervienen en la determinación de si un niño trabaja o no y qué tipo de trabajo realiza, y por qué razón este trabajo puede constituir con frecuencia una de las peores formas de trabajo infantil. Aunque cada situación en la que se plantea el problema del trabajo infantil es distinta, es evidente que existen muchos elementos comunes que inciden en el trabajo y en la escolarización en

diferentes situaciones. Mucho se ha publicado sobre las causas y las consecuencias, tanto económicas como sociales, del trabajo infantil. A continuación pondremos de relieve algunos de los factores fundamentales y cómo actúan entre ellos para que se dé el trabajo infantil. * (OIT, Op. cit.,52)

El trabajo infantil es claro que afecta a todos los Estados, los cuales pretenden encontrar la solución de raíz a este gran problema, considerando para ello, el porque los menores se inician en esta a su corta edad en el ramo de lo laboral, pretendiéndose disminuir de alguna forma, ya que esta latente la iniciación de cualquier menor en una de las peores formas de trabajo infantil conocidas hasta ahora. La razón del porque, algún menor inicia sus actividades laborales a temprana edad, estas pueden variar, pero la razón mas frecuente se da cuando las familias son numerosas, o bien cuando el menor adquiere obligaciones económicas.

b) Las Distintas Causas Actúan en Diferentes Niveles

La pregunta "¿por qué trabajan los niños?" es demasiado general para que nos puedan orientar hacia una acción efectiva que prevenga el trabajo infantil. Lo que necesitamos es saber por qué determinados niños o grupos de niños se ven implicados en ciertas clases de trabajo infantil, en particular en sus peores formas. En el mercado de trabajo los niños no constituyen una categoría homogénea: la edad, el sexo, el origen étnico, la clase social y los grados relativos de privación parecen interactuar influyendo sobre el tipo y la intensidad del trabajo que realiza el niño, así como sobre si éste trabaja o no.

"El vínculo indisoluble entre el trabajo infantil y la pobreza es un hecho ampliamente reconocido. En países con un ingreso anual *per. capita* de 500 dólares de los Estados Unidos o menos, la participación de niños de 10 a 14 años de edad en la fuerza laboral asciende al 30-60 por ciento, mientras que esta proporción sólo es del 10 al 30 por ciento en países con un ingreso anual

per. capita de 501 a 1.000 dólares de los Estados Unidos. En ningún caso se puede poner en tela de juicio la proposición general de que el trabajo infantil es a la vez resultado y causa de pobreza. La pobreza de la familia empuja al niño hacia el mercado de trabajo con el fin de que pueda ganar dinero que complemente los ingresos de la familia o incluso que le permita sobrevivir. Por otra parte, es asimismo evidente que al reducir la acumulación de capital humano, el trabajo infantil perpetúa la pobreza a lo largo de las generaciones y, por consiguiente, reduce el crecimiento económico y el desarrollo social del país." (OIT, Op. cit, 52)

Sin embargo, y a falta de nuevos análisis, es de lamentar el hecho de que el poner el trabajo infantil ante el umbral de la pobreza apenas nos ayuda a resolver el problema. Es preciso que contemplemos los distintos aspectos de la pobreza y, por supuesto, de las demás causas del trabajo infantil, así como la forma en que interactúan unas con otras, de forma que podamos apreciar en su integridad las fuerzas dinámicas que empujan y atraen a los niños hacia los distintos tipos de trabajo. Sólo así podremos concebir medidas efectivas y sostenibles para luchar contra el trabajo infantil que actúen simultáneamente sobre todas las causas posibles.

Las causas se pueden analizar en tres niveles:

* "*Causas inmediatas*, que son las más perceptibles y evidentes: actúan directamente en el nivel del niño y de la familia. Los elementos fundamentales son la pobreza de los ingresos familiares (ingresos que no bastan para satisfacer las necesidades de subsistencia) y crisis de ingresos resultantes de problemas económicos familiares. Por ejemplo, con una madre enferma, un padre ausente y sin alimentos, el niño mayor de la familia se verá obligado a armarse de un cubo y una bayeta y lanzarse a la calle a lavar parabrisas.

* *Causas subyacentes*, que son aquellas que hacen referencia a determinados valores y situaciones que pueden predisponer a una familia o a una comunidad a aceptar e incluso a fomentar el trabajo infantil, de niños y/o niñas. En este nivel influye la percepción de la pobreza, pues, por ejemplo, el consumismo puede hacer que niños y padres traten de obtener más dinero para adquirir unos bienes de consumo que cada vez están más disponibles.

* *Causas estructurales o de raíz*, que actúan en el nivel de la economía y la sociedad en sentido amplio, influyendo sobre un ambiente facilitador en el que puede florecer o se puede controlar el trabajo infantil. En este nivel actúa la pobreza nacional agregada (el bajo Producto Interior Bruto).” (OIT, *Op. cit.*, 53)

Se considera una de las principales causas del trabajo infantil, es sin duda la pobreza, siendo un factor determinante para que los menores pretendan adquirir recursos por su cuenta, tratando de ayudar a sus familias con un pequeño ingreso adquirido por su trabajo, sin tomar en cuenta los riesgos que estos pudieran sufrir. Teniendo como único objetivo la ayuda económica, para de esta manera satisfacer sus principales necesidades.

c) El Marco Normativo para la Abolición del Trabajo Infantil

“Muchos países han establecido políticas, programas o planes de acción bien definidos en materia de trabajo infantil. Por ejemplo, de los 36 gobiernos que tratan esta cuestión en las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración, de 2002, el 75 por ciento (27 países) indicaron que habían establecido una política o plan nacional encaminado a una abolición efectiva del trabajo infantil. Los puntos centrales de estas políticas difieren de un país a otro.

La explotación sexual de los niños con fines comerciales ha llevado por igual a los países en desarrollo, en transición y desarrollados a adoptar medidas. En su memoria anual con arreglo al seguimiento de la Declaración, la **República**

Checa observa que un plan nacional comprende un conjunto de medidas a largo plazo destinadas a eliminar el tráfico, la prostitución, el abuso y la pornografía de niños.

El programa nacional del Gobierno de **Ghana** se centra en los niños dedicados a la prostitución, los niños de la calle, los trabajadores domésticos, los portadores y los niños que trabajan en pequeñas explotaciones mineras, dándose prioridad a las niñas, a los niños que trabajan en condiciones muy peligrosas y a los niños menores de 12 años. El programa que el Gobierno de **Kazajstán** ha adoptado para los jóvenes tiene por objeto crear un sistema jurídico, económico e institucional para la aplicación de una política que proteja los derechos de los jóvenes en el trabajo, la educación y la salud. El Gobierno de **México** estableció un consejo especial para promover el desarrollo de los niños y adolescentes a través de la aplicación de un programa que dirige la acción del Gobierno y la sociedad a favor de los niños.

De los 38 países comprendidos en el examen de las memorias anuales de 2002 que mencionaron medidas o programas de acción específicos para luchar contra el trabajo infantil, 20 países prestaron especial atención a las necesidades de grupos particulares de niños: niños con discapacidades (por ejemplo, **Australia, Canadá, Cuba, Kazajstán Y República Árabe Siria**); niños de la calle (por ejemplo, **Etiopía y México**); niños que realizan trabajos peligrosos (por ejemplo, **Libano y Pakistán**); niñas (por ejemplo, **India**); niños desfavorecidos (por ejemplo, **Bélgica y Federación de Rusia**); niños huérfanos o abandonados (por ejemplo, **Kazajstán, Federación de Rusia y República Árabe Siria**); zonas rurales (por ejemplo, **Canadá, Malí y Tailandia**), y los que trabajan en el sector informal (por ejemplo, **Malí y México**).

Además de tener una política específica en materia de trabajo infantil, cada gobierno debe incorporar esta cuestión en el marco de políticas generales, como, por ejemplo, el empleo, la reducción de la pobreza, la educación y

formación profesional y el trabajo y la protección social. Esta incorporación ha sido una característica en países como **Colombia, Kenya, México, Tailandia y República Unida de Tanzania.**

Por su parte, el Gobierno de Jamaica reconoce que las estrategias orientadas a reducir y erradicar la pobreza deben abordar el problema del trabajo infantil centrándose en los niños. Estas estrategias deben:

- a. ser parte de las políticas públicas para los niños, elaboradas conjuntamente por el gobierno y la sociedad civil;
- b. considerar al niño en su entorno social, incluida la familia;
- c. promover la sensibilidad a las diferencias de trato por razón de sexo, y
- d. mejorar el nivel de ingresos de las familias pobres, mediante políticas orientadas a fin de lograr que los niños accedan a la escuela primaria y puedan concluirla." (OIT, Op. cit, 89)

d) Disposiciones Institucionales para Apoyar la Abolición del Trabajo Infantil

"La necesidad de adoptar un enfoque integrado de las cuestiones relacionadas con los niños, que abarque las muchas y diferentes partes del gobierno que tienen un papel que desempeñar, se reconoce con frecuencia pero es menos frecuente encontrarlo en las estructuras de gobierno. Un enfoque completo centrado en los niños contribuye a establecer un marco de acción integrado, como se refleja en las "políticas relacionadas con los niños" que sientan mejores bases para que los distintos ministerios se centren conjuntamente en responder a las diversas necesidades de desarrollo y los derechos del niño. Este enfoque se ha adoptado con éxito en **Colombia, Filipinas, Kenya y México.**

La política en materia de trabajo infantil exige a menudo que se cree una estructura formal con el mandato de supervisar las labores que se llevan a cabo en relación con la cuestión. La combinación de la acción del IPEC y las

disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño han dado lugar a que en muchos países se establezcan comités directivos nacionales, comisiones nacionales para el trabajo infantil y departamentos de trabajo infantil para coordinar la acción, fomentar consultas y generar una masa crítica de conocimientos generales y especializados a escala nacional. Se han establecido departamentos de trabajo infantil, con el apoyo del IPEC, en **Egipto, Kenya, República Unida de Tanzania y Turquía.**

Además del Ministerio de Trabajo, hay otros ministros que participan directamente en la lucha contra el trabajo infantil y ministerios que tienen que hacerse representar o estar en contacto con estos departamentos, a saber: los responsables del desarrollo nacional, la política económica, las finanzas, el desarrollo rural e industrial, la salud pública, el bienestar y la protección social, los asuntos de la mujer, la educación y el cumplimiento de la ley. El departamento de trabajo infantil podría actuar como secretaria de una institución de alto nivel que reúna a este grupo de agentes más amplio, a veces encargados de articular y supervisar la política en materia de trabajo infantil. Se han establecido comités de alto nivel, compuestos por representantes de los gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores, ONG y círculos académicos, en **Argentina, Colombia, Kenya, Nicaragua, Portugal y Tailandia**, entre otros países." (OIT, Op. cit, 90)

En **Colombia**, por ejemplo, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, que opera desde 1995, supervisa la política nacional del país en una amplia gama de sectores económicos e instituciones gubernamentales. Se extiende a la labor del Instituto Colombiano para el Bienestar de la Familia, y las ONG que trabajan con él, para proporcionar asesoramiento psicológico, formación y oportunidades para la generación de ingresos. La acción de los sindicatos complementa el plan nacional al alentar a los empleadores a que no empleen a nadie menor de 15 años.

Como resultado de este trabajo, Colombia ha experimentado una reducción del trabajo infantil en diversos sectores.

e) El Marco Jurídico

El establecimiento de un marco jurídico para la abolición del trabajo infantil, junto con los mecanismos para su aplicación, es una responsabilidad que han asumido muchos gobiernos. La gran mayoría de los Estados Miembros de la OIT han promulgado legislación para establecer una edad mínima básica de admisión al empleo, y para tratar otros aspectos del empleo de los menores de 18 años. Incluso si no se ratifican, los convenios de la OIT siguen teniendo una influencia en la legislación nacional. Un marco normativo nacional coherente proporciona un punto de referencia estable para los diversos agentes responsables de los derechos del niño. Asimismo, proporciona las bases sobre las cuales los que infrinjan estos derechos pueden ser considerados responsables.

Aunque se han realizado importantes progresos para establecer marcos jurídicos nacionales coherentes, ha habido diferencias en muchos países. La OIT proporciona asesoramiento sobre la forma en que se puede mejorar la legislación, por ejemplo, armonizando las disposiciones de las leyes relativas a la educación y el trabajo infantil, aumentando el campo de aplicación de la legislación para que abarque sectores tales como la agricultura y el trabajo en la economía informal y definiendo la forma de determinar los tipos de trabajo peligroso que ha de contemplar la legislación. Por ejemplo, el Equipo técnico multidisciplinario andino de la OIT en Lima encargó que se realizaran estudios en la subregión andina para ayudar a los gobiernos a identificar las deficiencias y falta de coherencia en su legislación como base para la reforma legislativa. Es igualmente importante que se reformen los procedimientos jurídicos, por ejemplo, para introducir procedimientos judiciales "favorables a los niños" y el

tratamiento de los niños testigos de forma que se respete la dignidad de los niños afectados.

Los instrumentos jurídicos en una gran diversidad de ámbitos guardan relación con el trabajo infantil, sus causas y sus consecuencias, incluidos los que se refieren a la discriminación e igualdad de oportunidades en el trabajo, la libertad de asociación y libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, el trabajo forzoso y el tráfico, los salarios mínimos, la inspección del trabajo, la seguridad social, la seguridad y la salud, las pequeñas empresas, la educación, el derecho de la familia, el derecho penal y la protección del niño. El marco debería revisarse en su integridad en aras de la coherencia, el equilibrio y el alcance en relación con el trabajo infantil. Los países se pueden inspirar en la experiencia de otros. Entre los recursos útiles cabe citar la Guía de derecho del trabajo de la OIT y la base de datos NATLEX sobre leyes nacionales del trabajo y la seguridad social, las cuales han añadido recientemente más ejemplos de planteamientos y legislación completa.

Sin embargo, establecer el marco jurídico es sólo un primer paso, aunque sin duda muy importante. El aspecto más difícil es cómo se puede aplicar efectivamente esta legislación, especialmente si se tiene en cuenta que el trabajo infantil se encuentra a menudo oculto en la economía informal y que, en los países en desarrollo, las inspecciones del trabajo del gobierno pueden tener una falta importante de recursos de personal, de capacidad y de equipo para llevar a cabo eficazmente su labor. Se necesitan mecanismos de aplicación prácticos y eficaces para definir las responsabilidades de las partes interesadas, permitir que circule libremente la información entre ellas y crear dispositivos innovadores para generar información trascendental, en particular para las formas más ocultas de trabajo infantil. Asimismo, las personas deben conocer la ley para poder utilizarla; aumentar la concienciación y los conocimientos jurídicos básicos entre los niños, las familias y las comunidades sobre sus

derechos y cómo ponerlos en práctica es un complemento indispensable para la reforma jurídica.

f) Prestación de Servicios Sociales Básicos

Una de las responsabilidades primordiales del gobierno es proporcionar servicios para los niños y sus familias. Esta inversión es necesaria para cumplir con los derechos del niño a la supervivencia y el desarrollo, y es un factor esencial para la reducción de la pobreza a largo plazo y la eliminación del trabajo infantil. Sin embargo, las inversiones en los niños a través de la salud, la educación y la asistencia social suelen representar sólo una pequeña proporción de los presupuestos nacionales. La atención materno-infantil, los programas de protección de la maternidad y los programas de inmunización, así como la asistencia social y el cuidado de los niños de las madres trabajadoras, tienen una función que desempeñar en la lucha contra la pobreza y el trabajo infantil.

Un "presupuesto para el niño" trata de establecer qué proporción de gastos por concepto de servicios sociales llega realmente a los niños que lo necesitan. Por ejemplo, se cree que el Programa para la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza en **Vietnam** no llega a los grupos más necesitados, de modo que los niños pueden pensar que no les queda más remedio que trabajar. El seguimiento sistemático de los fondos invertidos en programas relacionados con los niños, del nivel nacional al punto de recepción, puede revelar cuánto llega a los niños beneficiarios y cuánto se pierde por el camino. El hecho de que varios ministerios compartan a menudo la responsabilidad de los niños, y la existencia de una importante ayuda al desarrollo oficial y oficiosa y de programas nacionales que están fuera del presupuesto ordinario, hace que sea difícil llevar a cabo este análisis. Sin embargo, este procedimiento puede contribuir a mejorar la planificación y ejecución de los gastos en el futuro.

“Una educación de calidad para todos los niños, como hemos observado, tiene fundamental importancia para la abolición del trabajo infantil. Ello pone que:

- * La enseñanza primaria debe ser accesible a todos los niños: estar disponible allí donde vivan, impartirse en escuelas equipadas que tengan, entre otras cosas, calefacción, luz y retretes; representar un gasto mínimo o nulo para la familia y contar con programas de estudios y materiales docentes de calidad.
- * Es necesario organizar campañas para cambiar las actitudes negativas que predominan en relación con las escuelas, y mejorar su calidad y pertinencia.
- * Es necesario desplegar esfuerzos especiales para contrarrestar los factores que apartan a las niñas y a los grupos desfavorecidos y socialmente excluidos, como por ejemplo los niños discapacitados, los migrantes y la población muy pobre, de la escuela.
- * Se debe apoyar a los profesores para que desempeñen mejor su trabajo, a través de una buena formación y mejoras en su situación, remuneración y condiciones de trabajo; en este sentido, es esencial el respeto de sus derechos a la libertad de asociación y a la libertad sindical y la negociación colectiva.
- * La enseñanza primaria y la enseñanza secundaria hasta la edad mínima de admisión al empleo deberían ser obligatorias, y se debería controlar y apoyar la asistencia de los estudiantes a la escuela cuando corresponda.

La educación no tiene que pararse en el nivel primario si se requiere que los jóvenes estén bien preparados para el mercado de trabajo y dentro de éste para el trabajo decente, en lugar de quedar limitados a los trabajos poco calificados y desprotegidos de la economía informal. Sin embargo, en los países menos desarrollados, el porcentaje de alumnos matriculados en la enseñanza secundaria es sólo del 19 por ciento; en África, este porcentaje es del 34 por ciento, y en los países en desarrollo en general la tasa apenas supera el 50 por ciento. Asimismo, la formación profesional tiene que contar con más recursos, ser de mejor calidad y estar mejor integrada en el sistema educativo. Así pues,

los gobiernos tienen que considerar cuidadosamente el sistema educativo en su totalidad, incluida la calidad y la cantidad, para poder responder a las necesidades de los niños y de la sociedad en su conjunto, y aportar la contribución que les corresponde para la abolición del trabajo infantil.

En el examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de 2002, el 33 por ciento de los gobiernos que respondieron (para la observancia de la edad mínima de la admisión al empleo) y el 25 por ciento (para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil) citaron la educación obligatoria y gratuita como una medida que se estaba aplicando para lograr la abolición del trabajo infantil. El Gobierno de la **India** prevé introducir la enseñanza gratuita y obligatoria; un proyecto de ley que prevé que la educación es un derecho fundamental para los niños de edades comprendidas entre 6 y 14 años está pendiente de la aprobación del Parlamento. El Gobierno de **Lesotho** introdujo la enseñanza primaria gratuita en enero de 2000 como parte de sus esfuerzos encaminados a eliminar el trabajo infantil." (OIT, *Op. cit.*, 93).

Como todos sabemos, la prestación de esos servicios que todos necesitamos, siendo fundamentales para la supervivencia de millones de familias, son insuficientes para satisfacer a tanta gente necesitada; tales como la educación, desgraciadamente en zonas rurales están necesitados de instalaciones, ya que no se les da la atención debida en esas zonas, considerando las autoridades que quizá no necesiten de este tipo de ayuda, o bien de servicio, teniendo como resultado que algunos padres de familia no les dan la importancia requerida, teniendo como consecuencia que los menores salgan a trabajar, teniendo con esto un aumento considerable de la pobreza.

Es importante estimular de alguna forma a aquellos menores para que continúen estudiando, dándoles las herramientas necesarias para poder contribuir de alguna manera con el bienestar de su familia.

2.3. Las Peores Formas de Trabajo Infantil

“La adopción del Convenio núm. 182 ha contribuido a poner de relieve la urgencia con que han de tomarse medidas para eliminar de forma prioritaria las peores formas de trabajo infantil, que se definen como:

- a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. (Artículo 3.)” (OIT, *Op. cit.*, 11)

Dentro de lo establecido en los párrafos anteriores, podemos ver, lo importante que resulta la eliminación definitiva de las peores formas del trabajo infantil, las cuales se encuentran establecidas en el Convenio 182, considerándose este tipo de actividades degradantes para nuestros menores, los cuales se encuentran expuestos a este tipo de actividades.

“Dentro de las peores formas de trabajo infantil pueden distinguirse dos categorías:

- las que en el presente informe se denominan formas "incuestionablemente" peores de trabajo infantil, a las que se hace referencia en el artículo 3, a)-c), del Convenio núm. 182 antes mencionado, formas tan fundamentalmente opuestas a los derechos humanos básicos del niño que quedan absolutamente prohibidas para todas las personas de menos de 18 años de edad, y

- los trabajos peligrosos, tal como los defina la legislación nacional, que pueden ser realizados en sectores legítimos de la actividad económica pero que, ello no obstante, son dañinos para el niño trabajador." (OIT, **Op. cit**, 11)

Estas peores formas de trabajo infantil constituyen violaciones a los derechos del niño que exigen medidas inmediatas para su prohibición. Por ejemplo, como han comunicado recientemente al IPEC, niños que están trabajando o que han trabajado, a veces son golpeados por sus empleadores y expuestos a daños físicos en el trabajo, se les niegan sus salarios, se les fuerza a trabajar durante largas horas y se les somete a abusos sexuales.

Se considera realmente un daño inminente a los menores y en algunos casos irreversible, dependiendo del tipo de trabajo que realicen los menores, pudiendo ser forzados o bien por voluntad propia, violando de esta manera los derechos fundamentales del niño, por ello la preocupación por conseguir erradicar las peores formas de trabajo que existen actualmente.

a) La Convención de las Naciones Unidas Sobre los Derechos del Niño (CDN)

"Puesto que el tráfico entraña graves violaciones de los derechos de las personas menores de edad, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (CDN), aprobada en 1989, es sumamente pertinente y aplicable. Aunque no define el tráfico ni lo aborda como problema específico, la CDN enuncia claramente un planteamiento basado en los derechos que

constituye una guía de acción inestimable para combatir el tráfico y proteger a los niños y las niñas vulnerables. Al tratar de los derechos del niño, la CDN sienta un marco de protección basado en la demanda patrimonial de que se considere a los niños y las niñas como sujetos y no objetos de derechos, y de todos los derechos a la vez. En el artículo 32 se reconoce “el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”; los artículos 9, 10 y 11 contienen asimismo disposiciones sobre los traslados ilícitos de niños y las niñas; por el artículo 34, los Estados Partes “se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales...(incluidas) la incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal”, y el artículo 35 se orienta a proteger a los niños y las niñas de ser tratados como mercancía. En el Protocolo facultativo del Convenio sobre los derechos del niño referente a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil (2000), que entró en vigor en enero de 2002, se trata explícitamente la explotación sexual comercial y en tráfico de niños y niñas, pero no se define ésta más allá.” (OIT, Op. cit, 6)

Es evidente que aun existiendo dicha Convención sobre los Derechos del Niño, son violados a vista de todos los ciudadanos y los menores son maltratados a placer de aquellas personas que los contratan, aprovechándose de sus capacidades y su condición de jefes. Cabe destacar que no obstante de ser estricta la Convención, debería de ser aplicada de la misma forma, para que no prevalezca el abuso hacia los menores, haciéndolos trabajar a niveles mucho mas alto a sus capacidades

b) El Convenio Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (núm. 182) de la OIT

“Desde 1999, la actividad de la OIT contra el tráfico de niños y niñas se ha visto reforzada con la adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo

infantil (núm. 182). En el mismo se establece que el tráfico de niños y niñas es inaceptable en todos los países con independencia de su grado de desarrollo y se insta a erradicarlo sin demora. Se confirma que el tráfico de niños y niñas es una práctica análoga a la esclavitud y que pertenece a la misma categoría que el trabajo forzoso. El Convenio núm. 182 exhorta a los países a prohibir y erradicar el tráfico de personas menores de 18 años. No sólo se contempla el tráfico que conduce a las situaciones de explotación laboral más conocidas (talleres donde las condiciones de trabajo son inhumanas, trabajo doméstico, agricultura y pesca, por ejemplo), sino también en situaciones ilegales o delictivas (tráfico de estupefacientes y explotación sexual comercial). Además, el Convenio núm. 182 sugiere directrices operativas para la erradicación efectiva del tráfico de niños y niñas y medidas de protección para aquellos que han sido víctimas de él o corren riesgo de serlo. “ (OIT, *Op. cit.*, 6).

El Convenio 182, sin lugar a dudas, es una parte fundamental, ya que en el se encuentran estipuladas todas aquellas actividades prohibidas para cualquier menor de 18 años, atacando de esta manera el tráfico de niños, considerándose inaceptable para los países que hayan ratificado dicho convenio, de acuerdo con lo establecido en la norma local de cada país, va a depender el efecto causado en cada uno de ellos.

“Los estados que lo ratifican se comprometen a:

1. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la erradicación del tráfico de niñas y niños menores de 18 años.
2. Establecer mecanismos apropiados para vigilar el tráfico de niños y niñas: su incidencia, su evolución, sus pautas y sus vínculos con el crimen organizado. La vigilancia abarca la creación de métodos para compilar información esencial, identificar y divulgar estrategias eficaces y examinar periódicamente la eficiencia con que cumplen su deber diversos actores, por ejemplo los inspectores del

trabajo, los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes, los funcionarios de migraciones y aduanas o el personal judicial.

3. Elaborar un programa de acción para erradicar el tráfico de niños y niñas con carácter de urgencia y garantizar que se ejecuten debidamente las medidas adoptadas para combatirlo.

4. Aplicar medidas eficaces en un plazo determinado para:

- evitar que los niños y las niñas sean víctimas del tráfico;
- prestar la asistencia directa que sea necesaria y apropiada para retirar a los niños y las niñas de situaciones de explotación y asegurar su rehabilitación y su integración social, por ejemplo mediante procedimientos y líneas directas de denuncia, programas de rehabilitación y refugios para los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual comercial, y reunificación familiar;
- garantizar el acceso a la educación básica gratuita y, en la medida de lo posible y cuando proceda, a la formación profesional de todos los niños y las niñas rescatados del tráfico, e
- identificar y llegar hasta los niños y las niñas que corren un alto riesgo de ser víctimas del tráfico, y tener en cuenta la situación de las niñas.

5. Designar una autoridad competente para coordinar la lucha contra el tráfico de niños y niñas.

6. Buscar y ofrecer asistencia internacional para combatir el tráfico de niños y niñas y prestar asistencia a las víctimas, por ejemplo mediante acuerdos bilaterales o regionales para su repatriación." (OIT, Op. cit., 6).

Lo importante de lo que se comprometen los estados, es que realmente realicen todas aquellas actividades encaminadas a difundir, proteger y crear programas para el apoyo de la erradicación del tráfico de menores, existiendo un

gran número de personas dedicadas a realizar este delito, considerando que las autoridades son piezas claves para conseguir el objetivo planteado por la Organización Internacional del Trabajo.

c) 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.

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 trabajo. 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 cabo 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 pesadas. También en el Pakistán hay niños que trabajan en muy diversos sectores e industrias, entre ellas las relacionadas 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, obligan 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 descompresión. 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 manos inapropiadas y peligrosas." (OIT, 2000: 9)

Todos aquellos menores trabajadores sometidos a cualquier tipo de actividad, sin considerar el grave peligro que corren al estar desempeñando esas labores, poniendo en riesgo su propia vida, con el objeto de adquirir alguna remuneración por ello, resulta repugnante la forma en que son utilizados para generarles ganancias a las personas que los contratan.

"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 ferina. 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 cunclillas 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. "

(OIT, Op. cit., 9)

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 construcción, las fabricas 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.

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 aquellos 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 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, 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.

"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. " (OIT, Op. cit, 11)

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, sin dejar de mencionar el enorme peligro que corren al estar trabajando con maquinaria pesada.

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." (OIT, Idem, 11)

Los niños mineros padecen asimismo los efectos de una fuerte tensión física y del agotamiento, así como trastornos musculares 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 50°. 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." (OIT, Op. cit, 11)

En esta industria, los riesgos principales son los siguientes: alta temperatura, que provoca fatiga a causa del calor, 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. Es indudable que la falta de protección y principalmente la falta de capacidad física son los grandes influyentes, para que los menores resulten seriamente lesionados.

"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 potasio, 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." (OIT, *Idem*, 11)

Aunque resulte inaceptable, que los niños de 3 años, puedan estar involucrados en este tipo de trabajos, los padres al verse obligados a realizar esta labor en sus hogares es lógico que los niños se encuentren participando, sin darse cuenta del peligro en el que se encuentran sus vidas, ya que se pudiera suscitar un incendio catastrófico, o bien padecer en un futuro de problemas respiratorios, por todo el material utilizados para la elaboración de esos productos.

"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."
(OIT, Op. cit, 11)

Estos sectores que se mencionaron, son realmente peligrosos, sin embargo los menores son los que realizan este tipo de actividades, sin saber el grave peligro que corren sus vidas, entregando de esta forma sus pocas capacidades a esas grandes cargas de trabajo que les ofrecen, muriendo muchos de ellos a corto plazo, por el gran daño causado a su cuerpo.

Sin embargo a los empleadores no les preocupa si los menores tienen el equipo necesario para que se protejan de lo que pudieran inhalar o si se fracturan alguna parte de su cuerpo, únicamente los incitan a trabajar bajo cualquier riesgo, a cambio de unos cuantos pesos.

d) 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.

"No se sabe cuántos niños trabajan en el servicio doméstico, puesto que es por definición una actividad "oculta", pero está ciertamente muy difundida, especialmente en el caso de las niñas. Por ejemplo, ciertos estudios indonesios llegan a la conclusión de que hay unos 400 000 niños que trabajan en el servicio doméstico en Yakarta (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 escuela 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." (OIT, *Op. cit.*, 13)

Las encuestas realizadas a los diversos países no deberían de considerarse al 100%, ya que pudieran existir muchos niños mas laborando en este trabajo considerado como una de las peores formas de trabajo infantil,

sobajando de esta manera a aquellos menores, teniendo que realizar los quehaceres de otras personas y tolerar cualquier tipo de insultos.

“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.” (OIT, *Op. cit.*, 13)

No obstante que el trabajo realizado por los menores, tienen que resistir toda una jornada de trabajo, considerada como una explotación laboral, ya que rebasa las 10 horas diarias, siendo demasiado para las capacidades que pudiera llegar a tener un menor de 10 años.

e) 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 siendo atrapados 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 África occidental y, aunque oficialmente se niega su existencia, es corriente y está bien documentada." (OIT, *Op. cit.*, 14)

Una de las formas más corrientes de servidumbre es la de orden familiar, los niños trabajan para rembolsar 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.

f) 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, un mercado regional europeo y otro árabe, así como un mercado de exportación de niñas en África 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 Taiwán (China), así como de Bangladesh y Nepal a la India, de Asia sudoriental a Hawái 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 Asia. 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 Vietnam a burdeles tailandeses, y que esta plaga es cada vez más ostensible en Bangladesh, Filipinas, la India, Nepal y Sri Lanka. 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.”

(OIT, Op. cit, 15)

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 comunicarse 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.

El trabajo de los menores debe ser objeto de protección, no sólo por lo que se refiere a aspectos de salud y formación, sino en interés de la sociedad, que puede resentir el crecimiento de una niñez débil, cansada y muchas veces enferma; pero aun atendiendo estos aspectos, el propiciar el trabajo a tierna edad, los expone a realizar actividades para las que se requiere gran esfuerzo físico, no adecuado a su resistencia y preparación.

“El trabajo de los menores fue objeto de explotación en las diversas etapas históricas de nuestro desarrollo. En la vieja Roma, los colegios de artesanos los admitían, sin importar la edad. En la Edad Media, la figura de aprendices constituye una de las expresiones más nefastas en el desarrollo del trabajo. El Periquillo Sarniento relata la vida de explotación de un aprendiz. Ejemplos como éste se multiplican en la literatura, narrando en forma dramática, el trabajo inhumano de los menores; como en el vibrante libro de mediados del siglo XIX, de Jules Simón: El Obrero de Ocho Años.

En el siglo XIX se iniciaron en Prusia, Inglaterra y Francia, estudios relacionados con el trabajo prestado en fábricas y minas. En todos ellos se destacó que las condiciones infrahumanas y la escasa edad, traerían como consecuencia el desarrollo de una raza famélica, el deterioro de fuerzas productivas y la disminución de competencia en el mercado internacional. En Inglaterra, los niños de cinco años, laboraban 14 y 16 horas diarias en el algodón. Con el desarrollo de las industrias, los fabricantes demandaron mano de obra barata; el Ministro Pitt les contestó: “Emplead en el trabajo a los niños”. Robert Peel lanzó su consigna de “salvemos a los niños” y en 1802 se redujo a 12 horas su jornada. En 1844 se fijó la edad mínima en ocho años. En 1878 esa edad se aumentó a los 10 años y la jornada disminuyó en once horas.”

(Briceño, 1985: 474)

Cuando un niño trabaja, lo hace por necesidad imperiosa; porque falta el sostén económico en el hogar y debe asumir la responsabilidad de su familia o porque quien la sostiene económicamente, obtiene un ingreso insuficiente. El problema no es de existencia, sino de sobrevivencia.

2.4. La Abolición del Trabajo Infantil en México.

La eliminación efectiva del trabajo infantil enfrenta en México dos obstáculos principales: la falta de información sobre la magnitud del problema y la escasa y fragmentada atención que ha recibido dentro de las políticas sociales dirigidas a la infancia y la familia. La información disponible no es suficiente, completa, ni rigurosa para analizar las dimensiones y características del problema y valorar el comportamiento del mismo en la última década. Sin embargo, pueden hacerse algunas inferencias a partir del crecimiento de la pobreza, las encuestas nacionales de empleo y los mecanismos que las familias pobres han utilizado para enfrentar esta situación.

En el presente inciso se abordan la magnitud del trabajo infantil en México y las acciones emprendidas para atender el problema. En la sección referente a las acciones, éstas se dividen en tres partes. Primero, los principales esfuerzos e iniciativas realizados para la sociedad civil: JUCONI, CIDES y MAMA. Segundo, aquellos esfuerzos llevados a cabo por el gobierno mexicano a lo largo de la década de los noventa: el Programa de Menores en Situación Extraordinaria y el Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles, las acciones de regulación del trabajo adolescente instrumentadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas.

Posteriormente, se aborda el caso del Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-Marginal (PROPADETIUM), instrumentado por el DIF Nacional en los años más recientes y hasta la actual administración federal. Así, la estructura del apartado referente a las experiencias de atención por parte del gobierno sigue un criterio temporal y no estrictamente institucional, es decir, se comienza con un recuento de las experiencias de la década de los noventa, y se plantea el programa de atención más recientemente instrumentado por el DIF nacional. Debido en gran medida a

la escasa disponibilidad de información y al número y tipo de acciones llevadas a la práctica, el análisis se concentra en dos sectores del trabajo infantil: trabajadores callejeros y jornaleros agrícolas.

a) Las Niñas y los Niños Trabajadores Callejeros y en Espacios Públicos Cerrados

“El estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades del país registró un total de 114,497 menores de edad trabajando en las calles y espacios públicos cerrados, sin considerar la ciudad de México, que no fue incluida en la investigación. El fenómeno de los niños trabajadores se presenta en importantes centros industriales, puntos fronterizos y zonas turísticas; 14 ciudades principales con más de 2,000 niños y niñas trabajando concentran 45 por ciento de la población estudiada. El 29.9 por ciento del universo total estudiado pertenece al sexo femenino, es decir, 34,247 niñas trabajan, y de ellas, 6,293 son menores de seis años. La participación de niñas de seis a 17 años se concentra en cinco actividades: comercialización de productos mediante la venta ambulante y en puestos fijos, empaque en tiendas de autoservicio, mendicidad, recolección y sección de basura y guías de turistas. Ocho por ciento de las niñas y los niños pertenecen a una etnia indígena, principalmente náhuatl, maya, mixteca, otomí, zapoteca, tzotzil, mazahua y tarahuamara, la mayoría de los cuales permanece en sus comunidades, migrando sólo uno de cada tres niñas/niños.” **(Berreiro y Castellanos, 2002: 68)**

El ingreso que obtienen las niñas y los niños se destina a cubrir necesidades básicas del núcleo familiar, comida y ropa, y a la compra de útiles escolares; sólo uno por ciento de las niñas y los niños destina parte de su ingreso a la compra de drogas. Ocho de cada diez niñas y niños se incorporaron al trabajo antes de cumplir la edad legalmente permitida para ello (14 años). Laboran en promedio 6.3 horas diarias y en su mayoría lo hacen cinco o más días de la semana, obteniendo un ingreso promedio equivalente a 1.6 salarios

mínimos, aunque uno de cada dos menores declaró obtener ingresos inferiores a un salario mínimo. La gran mayoría son vendedores ambulantes y empacadores en supermercados. Además de la situación de sobre carga y explotación que enfrentan las niñas y los niños que están trabajando, el estudio demuestra una tendencia al deterioro progresivo de su calidad de vida, y presenta datos sobre los menores niveles de escolaridad en las poblaciones de seis y siete años respecto de los 10 y 11 años. Por tanto, se trata de una generación a futuro con menos recursos y capacidades para valerse por sí misma.

En un estudio realizado en la Central de Abastos de la ciudad de México, que ya mencionamos y que se desarrolló desde una perspectiva y etnográfica, se profundiza en las percepciones que las niñas y los niños tienen de su trabajo, su familia, sus intereses a futuro y en la visión de sí mismos. Coincide con el Estudio de las 100 ciudades en las características generales de las niñas y los niños trabajadores callejeros: permanecen ligados a su familia y forman parte de la estrategia de supervivencia de la misma, en general no usan drogas y tienen un alto grado de autoexigencia. La coincidencia más reveladora es el gran esfuerzo que realizan para trabajar y tratar de permanecer dentro del sistema educativo, aunque en la Central de Abasto un número considerable lo hace recurriendo a los esquemas no escolarizados.

b) Las Condiciones de Vida de los Niños Jornaleros

"En 1990, el XI Censo Nacional de Población y Vivienda registró 1.7 millones de personas como jornaleros o peones, pero el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) considera que a esa ciudad se debe agregar, por lo menos, 1.9 millones más que son campesinos minifundistas con parcelas que no rebasan las 5 hectáreas. Existen también campesinos con parcelas de mayor tamaño que recurren eventualmente al trabajo asalariado, y miles de niños y mujeres que no se registran oficialmente como jornaleros pero que en la

realidad se desempeñan como tales. Considerando todos estos subgrupos, la cuenta total de jornaleros en el país podría acercarse a los 5 millones de personas. Según encuestas realizadas por el PRONJAG en los estados donde operan, entre 35 y 40 por ciento de los jornaleros son indígenas originarios del sur del país; 34 por ciento son mujeres y 30 por ciento son niños cuyas edades fluctúan entre los siete y los 14 años, es decir, cerca de millón y medio de niños.” **(Berreiro y Castellanos, Op. cit., 68)**

Frente a las cifras que especifican el número de niñas y niños jornaleros, debe señalarse que es difícil contabilizar con precisión la cantidad de niñas y niños jornaleros agrícolas del país debido a la diversidad de lugares en donde se encuentran y las distintas características que pueden presentar, según el tipo de actividad agrícola a la que se dedican.

“Muchas de las familias jornaleras agrícolas, y las niñas y los niños de las mismas, se encuentran inmersas en flujos migratorios que coinciden con los períodos estacionales de los distintos tipos de cultivos y los tiempos de cosecha. Resaltan dos grandes tipos migratorios: los de largo alcance, que implican el recorrido de grandes distancias y abarcan periodos que van de cuatro a seis meses, y los movimientos migratorios de corto alcance, en los cuales a seis meses, los desplazamientos cubren distancias relativamente reducidas y el tiempo que abarcan varía entre días y semanas. Por lo general, este último tipo tiene lugar dentro de la misma entidad federativa de la que es originario el jornalero, o en regiones de estados aledaños.” **(Berreiro y Castellanos, Ibidem: 69).**

Debido a la migración y a la dispersión geográfica propia del país, las comunidades se establecen de manera temporal, y en ocasiones por largos períodos, en campamentos improvisados, albergues o cuarterías. Las características de estos campamentos, con altos niveles de hacinamiento, carencia de servicios sanitarios, insalubridad, mala alimentación para las niñas y

los niños y limitadas posibilidades de que éstos se integren al sistema educativo, afectan de manera evidente su desarrollo integral.

“En materia de nutrición, el PRONAG ha detectado casos de desnutrición severa en niñas y niños, y ha encontrado altos porcentajes de población con algún grado de desnutrición. En un estudio realizado en la Sierra Negra de Puebla se concluye que, por la pérdida de talla en los niños a partir de los nueve años y en las niñas desde los seis, “la situación de los niños y niñas de la Sierra Negra es comparable a la descrita para algunas zonas de África y de Haití”. El estudio especifica que la desnutrición se debe a carencias alimenticias y al pesado trabajo físico y exposición a condiciones climáticas extremas. Los estudios realizados sobre la prevalencia de la desnutrición entre la población infantil de los jornaleros llevan a concluir que la desnutrición en niñas y niños en comunidades de jornaleros agrícolas es preocupante dentro de las condiciones estatales (zonas receptoras), ya que refleja una situación similar a la de sus comunidades de origen. (Universidad de las Américas, 1999, citado por García Hidalgo, 2001: 21) ” **(Berreiro y Castellanos, Op. cit., 69).**

Para concluir, los estudios anteriormente presentados demuestran que las condiciones en que se realiza el trabajo jornalero de las niñas y los niños en México poco tiene que ver con un proceso socializador y formativo. Por el contrario, puede considerarse como explotación de acuerdo con las categorías propuestas por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC, por sus siglas en inglés). Estas son: edad de las niñas y los niños, condiciones de trabajo, horarios y jornada de trabajo, e ingresos.

En los datos ofrecidos se puede comprobar que muchos trabajadores son menores de 14 años, trabajan más horas que las estipuladas por la legislación, y en un porcentaje importante no reciben remuneración por su trabajo y sufren repercusiones negativas en su desarrollo físico, emocional y educativo.

“Al analizar las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes, debe darse énfasis al análisis de las diferencias entre localidades y regiones, ya que “la situación general a veces se aleja mucho de su expresión real y concreta en el albergue o campamento en particular, localizado en una zona agrícola particular con sus características productivas, sociales y políticas determinantes” (Berreiro y Castellanos, *Op. cit.*, 69).

Son estas características las que deben alimentar el diseño de políticas públicas en todos los ámbitos para poder reducir las causas de la exclusión social y erradicar o abolir el trabajo infantil en el campo.

c) Acciones en el ámbito del Trabajo Infantil en México.

“En las diferentes conferencias internacionales y estudios sobre el fenómeno del trabajo infantil se han establecido por lo menos cuatro grandes acuerdos para avanzar hacia su erradicación o abolición. Estos son:

a) la educación básica obligatoria es una de las herramientas privilegiadas para la eliminación efectiva del trabajo infantil;

b) la lucha contra el trabajo infantil no puede ganarse sin los cambios pertinentes en la legislación;

c) no sólo con educación y una legislación adecuada puede erradicarse o abolirse el trabajo infantil, ya que es necesario llevar a la práctica políticas concretas que aborden la dimensión social y económica de la pobreza, sin las cuales el trabajo infantil no podrá erradicarse o abolirse; y

d) las políticas sociales no pueden por sí solas eliminar el trabajo infantil, sino que es necesario un crecimiento económico distribuido de manera equitativa, que brinde posibilidades a los pobres para generar ingresos.” (Berreiro y Castellanos, *Ibidem.*, 73)

Estos acuerdos de la comunidad internacional en los cuales el gobierno mexicano ha participado permiten afirmar que las políticas públicas sobre el

trabajo infantil deben considerar la asistencia a los niños y niñas trabajadores para que puedan dejar de trabajar, no para que trabajen en mejores condiciones.

En México, los programas dedicados a atender a la infancia trabajadora se han realizado como experiencias focalizadas, esfuerzos dispersos impulsados por la sociedad civil organizada y los gobiernos, pero al margen de una política pública integral de eliminación del trabajo infantil.

“En este apartado, las acciones de atención a la infancia trabajadora incluyen aquellas experiencias existentes a lo largo de la década de los noventa y las que se han podido documentar que realiza la administración actual a casi un año de la asunción del gobierno federal panista. En lo que se refiere a las acciones desde la sociedad civil, se analiza brevemente el trabajo de las organizaciones JUCONI, A.C. y el Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social, I.A.P. (CIDES) y el Movimiento de Menores Abandonados, A.C. (MAMA).” (Berreiro y Castellanos, *Op. cit.*, 74)

Por su parte, en cuanto a los programas de gobierno, se analizan los programas de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (MECED) y Menores en Situación Extraordinaria (MESE), la labor de protección y regulación del trabajo adolescente por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas y el Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación o Abolición del Trabajo Infantil Urbano-Marginal, que es el programa más reciente puesto en práctica por el DIF.

d) Acciones de Gobierno en la Atención a la Infancia Trabajadora

“A finales de la década de los ochenta el DIF crea un programa para atender a los menores en situación extraordinaria, el programa MESE. Este programa surge a través de la cooperación de UNICEF y la validación de

proyectos demostrativos. Su operación comienza en octubre de 1987 en 10 estados del país y para 1991 logra tener una cobertura nacional. El objetivo principal del programa es prevenir la expulsión y el abandono del menor de su núcleo familiar, y promover cambios en las condiciones de vida del menor callejero con el propósito de lograr la adecuada integración de los menores a la sociedad.” (Berreiro y Castellanos, Op. cit., 74)

Las vertientes de atención del programa incluyen medidas preventivas y de atención aplicadas en las escuelas de aquellas zonas que “producen” o generan trabajo infantil (zonas expulsoras), acciones de sensibilización y apoyo en actividades educativas, culturales y recreativas en las zonas receptoras donde los menores “de” y “en” la calle realizan sus actividades de subempleo, y medidas de concientización y sensibilización de los funcionarios que dirigen los Consejos Tutelares de Menores. Durante su puesta en práctica el programa buscó brindarle ayuda a las niñas y niños en su propio ambiente respetando su libertad, dignidad e integridad; consolidar el núcleo familiar; estimular la participación familiar y comunitaria, y en general fomentar un cambio de actitud en y hacia las niñas y los niños callejeros.

La población objetivo del programa MESE fueron los menores en situación extraordinaria, definidos como aquellos niños callejeros que debido a diferentes circunstancias sociales viven en un ambiente que no satisface los requerimientos mínimos necesarios para su desarrollo integral, lo que los obliga a contribuir con un ingreso a la economía de sus hogares por medio del subempleo en la vía pública. Dentro de los menores en situación extraordinaria se reconocen tres subcategorías, las cuales buscan distinguir las distintas situaciones en que se encuentran las niñas y niños en función de su necesidad de trabajar y su vínculo con la familia. Estas subcategorías son: menores en riesgo, niño “de” la calle y niño “en” la calle. En el primer caso se trata de niños que aunque no trabajan aún se encuentran en riesgo de ser expulsados de sus familias u orillados a percibir un ingreso debido a las condiciones de pobreza en

que viven, pero conservan el vínculo con su familia. En el caso de las niñas y niños de la calle y en la calle, la diferencia fundamental radica en su vínculo familiar: las niñas y los niños “en” la calle son los que trabajan pero que no han roto los lazos familiares y asisten a la escuela aunque con irregularidad, mientras que la subcategoría “de” la calle incluye a aquellos que no tienen relación alguna con sus familias y viven permanentemente en la calle. La distinción entre niñas y niños de y en la calle busca separar las formas de atención y protección dirigidas a unos y otros. No obstante, salvo la distinción misma entre ambas categorías, no se incorporan objetivos claramente distinguibles. Dicha distinción asume además que el fenómeno del trabajo infantil sigue un proceso continuo que empieza con las niñas y los niños en la calle y termina con las niñas y los niños de la calle o que viven en ella. Por tanto, aunque en la práctica este programa atendía a niñas y niños trabajadores callejeros, éstos no eran percibidos como trabajadores en busca de colaborar con sus ingresos al presupuesto familiar. En contraste, se busca integrar a “los menores que se encuentran en la calle al seno de su familia”.

Para cumplir con su objetivo, el programa MESE plantea una serie de estrategias. En términos generales, éstas buscan generar un tipo de atención de carácter participativo, gestando políticas locales con la participación de la comunidad y de las distintas instituciones locales afines, incrementando la capacidad de atención de la infancia por medio de la formación y amplia movilización de recursos humanos y económicos en general, y de los educadores de calle en particular. En materia de educación y capacitación de las niñas y niños, el programa se plantea como estrategia, garantizar el acceso de ambos a la educación formal y fomentar la capacitación técnica para que puedan obtener mejores ingresos. De manera global, y para alcanzar el objetivo del programa, se pretende convivir con las niñas y los niños que viven en la calle en su medio ambiente, para conocer su mundo y comprender su situación, realizar una campaña permanente de difusión y sensibilización sobre la problemática de

las niñas y niños callejeros, y supervisar y evaluar periódicamente el desarrollo de las acciones.

“Parte relevante de la estrategia propuesta por el programa MESE para prevenir la generación de niñas y niños trabajadores consiste en la instrumentación de actividades económicas (microempresas, cooperativas de consumo y oferta de servicios públicos), educativas (alfabetización, salud, recreación, organización comunitaria) y psicosociales (círculos de concientización, orientación familiar) en colonias marginadas y escuelas locales, de donde provienen las niñas y los niños trabajadores y de la calle.

En 1995 el programa MESE cambia a MECED como resultado de una reorientación en el enfoque, propósitos, población objetivo y estrategias de atención. Mientras que el programa MESE estaba dirigido a los menores en situación extraordinaria, el MECED amplía el universo de atención para incluir a los menores en circunstancias especialmente difíciles (que le da nombre al programa). El cambio en la definición del universo de niñas y niños a ser atendidos por el programa MECED proviene de la integración de 11 diferentes categorías de menores en circunstancias especialmente difíciles consideradas en el Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia. Estas categorías incluyen a las niñas y niños trabajadores, institucionalizados, repatriados, en y de la calle, infractores, refugiados, maltratados y víctimas de abuso, hijos de trabajadores migrantes, discapacitados, farmacodependientes e indígenas. El programa plantea hacer de la niña y del niño un sujeto activo que encuentre e identifique elementos motivadores de su propia realidad para cambiarlos y mejorar sus condiciones de vida cotidianas, y con la participación institucional, familiar y comunitaria.” (Berreiro y Castellanos, Op. cit., 80)

Los programas MESE y MECED se inscriben en la lógica de la doctrina de la Situación Irregular debido a su énfasis en “proporcionar la adecuada integración a la sociedad” de las niñas y niños, y no a fomentar su desarrollo

integral. Ambos programas, MESE y MECED, siguen un enfoque que se concentra en intervenir, de manera asistencial, particularmente en los casos en que las niñas y niños se encuentran en situación irregular, tal como se hace evidente por la forma en que se define a su población objetivo. Paradójicamente, a pesar de que los programas se proponen evitar "actitudes paternalistas y proteccionistas" hacia las niñas y niños, y generar una "conducta motivadora y orientadora" hacia ellos, la categorización misma de "menores en situación extraordinaria y en circunstancias especialmente difíciles" como población objetivo y su desagregación en subgrupos, representa la construcción social de una categoría de niñas y niños que los distingue del resto y genera un instrumento de control materializado en el programa. La incorporación de un mayor número de grupos de niñas y niños en el universo de atención del programa MECED, no necesariamente representó una visión más integral del programa diario a la infancia trabajadora. La ampliación en la población objetivo puede verse también como una probable pérdida de la especificidad del programa y su tendencia hacia la dispersión. Si bien el programa constituye un primer esfuerzo por atender a la infancia trabajadora, su enfoque deriva en una estrategia de atención que se encuentra más cerca de mejorar las condiciones de trabajo de las niñas y niños, que de la defensa y promoción de los derechos de la niñez. Por otro lado, hay que considerar que ese enfoque es reflejo de la forma en que se atendía al fenómeno del trabajo infantil en América Latina de manera predominante durante los últimos años de los ochenta e inicios de los noventa.

e) Conclusiones: Hacia una Política Integral de Protección y Atención a la Infancia y de Abolición o Erradicación del Trabajo Infantil en México

Durante la década de los noventa el trabajo infantil alcanzó magnitudes antes desconocidas. Sin embargo, la falta de cuantificación y de información confiable respecto a la evolución del problema en México no permite hacer afirmaciones definitivas en cuanto al número de niñas y niños que trabajan. No

obstante, pueden hacerse inferencias a partir del incremento de la pobreza extrema en el país y de la evidencia sobre las mujeres, las niñas, los niños de las familias pobres que han sido obligados a trabajar para enfrentar la situación económica. Durante este período, el aumento de niñas y niños callejeros llamó la atención de la opinión pública, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, aún hoy persiste la poca visibilidad del trabajo infantil en su conjunto: se desconoce la situación de miles de niñas, niños y adolescentes que trabajan en el ámbito rural, de niñas que realizan labores domésticas fuera de su hogar, de niñas y niños dedicados a actividades comerciales ilegales, de aprendices que trabajan en talleres de la industria del calzado, y muchos otros.

"Desde el inicio de la década, la OIT contaba con un amplio estudio del problema, con caracterizaciones de las condiciones de vida y de trabajo de las niñas y los niños en diversos tipos de actividad y los riesgos que cada una de estas condiciones implicaba para el desarrollo integral de la infancia. Así mismo, desde la década de los setenta se contaba con un instrumento jurídico, el Convenio No. 138 de la OIT, que estableció la edad mínima para trabajar, el cual no ha sido aún ratificado por el Gobierno de México, aunque la Ley Federal del Trabajo establece los 14 años como la edad mínima para el empleo.

En el primer lustro de los noventa UNICEF prestó mayor atención a las niñas y los niños que vivían y trabajaban en la calle, y esta visión influyó en las metas de la Cumbre Mundial de la Infancia. Fue en 1997 cuando se abordó el problema del trabajo infantil en toda su complejidad contribuyendo de forma importante en las reuniones convocadas por la OIT y en la construcción de nuevos acuerdos que dieron lugar al Convenio No. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, mismas que se mencionan en este capítulo, y la acción inmediata para su eliminación. Lamentablemente, una de las propuestas principales de la Reunión de Oslo y de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil pudo ser incluida: la que postulaba que todo trabajo que impida

el derecho a una educación significativa y de calidad debe ser considerado dentro de las peores formas. Está planteado el debate sobre si las peores formas pueden considerarse trabajo infantil o deben tipificarse como delito, aunque en nuestro país las últimas reformas legislativas son muy claras en tipificarlas como tal, con un aumento de las penas correspondientes." **(Berreiro y Castellanos, Op. cit., 101)**

Existen evidencias de las repercusiones negativas que tiene el trabajo infantil, por lo menos en cuatro ámbitos:

- a) el desarrollo físico, mental y emocional de las niñas y los niños;
- b) el proceso educativo, que sufre rezagos que luego van a incidir en los salarios que reciban durante toda la vida adulta las niñas y los niños incorporados tempranamente al trabajo;
- c) la lucha contra la pobreza, pues si bien la participación laboral infantil es una estrategia de sobrevivencia de las familias pobres, es a la par un mecanismo reproductor de la pobreza porque impide el desarrollo del capital humano y social de los países; y
- d) la construcción de una sociedad democrática donde los individuos sean sujetos de derecho desde el momento que nacen, pues la incorporación temprana al trabajo conculca los derechos humanos de millones de niñas y niños. Estas evidencias permiten afirmar que el trabajo infantil que realizan millones de niñas y niños mexicanos es explotador y está lejos de poder considerarse un proceso socializador y formativo.

Los programas y actividades realizadas desde los noventa hasta la fecha han carecido de una visión estratégica sobre el problema. Parecería que las instituciones gubernamentales y la sociedad civil no se han preguntado sobre el futuro que quieren para estos millones de niñas y niños que hoy están trabajando. Por lo tanto, las acciones, si bien son muy valiosas y tienen el mérito de haber asistido a uno de los grupos más vulnerables y marginados de la infancia (las niñas y los niños que viven y trabajan en la calle), han estado

concentradas en grupos muy focalizados de niñas y niños, y se encuentran desarticuladas.

“Por otra parte, en la información de los programas gubernamentales realizados no se encontraron datos sobre el impacto de los mismos, a excepción del valioso proyecto de desincorporación realizado durante 1997-1998 por el DIF de Sinaloa. Es necesario un esfuerzo por establecer pautas de medición de impacto y evaluación, y darlas a conocer.” (Berreiro y Castellanos, *Op. cit.*, 102).

Existe un amplio consenso en México y en el mundo sobre la necesidad de luchar contra la explotación del trabajo infantil. Sin embargo, hay algunas posiciones teóricas y muchas prácticas que estiman que el trabajo de las niñas y los niños es necesario para ellos y su familia, por lo cual la tarea sería sólo mejorar las condiciones en que éste se realiza. Estas diferencias involucran tanto a los sectores de gobierno como a las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Mientras que algunas organizaciones no gubernamentales y académicos defienden el derecho de las niñas y los niños a trabajar por las condiciones de pobreza del país y la cultura familiar, otros plantean abolirlo y finalmente existe la posición de erradicarlo en un proceso que incluya la elaboración de políticas públicas y de estrategias para que, con el acuerdo de las familias y de las niñas y los niños, se vaya desincorporando a aquellos que ya se encuentran trabajando.

Esta falta de consenso ha repercutido en el papel que han jugado la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, las que no han asumido la defensa de las niñas y los niños trabajadores ni han demandado a los gobiernos una atención más amplia de este problema. Por otra parte, los gobiernos no han tenido visión ni compromiso político para promover políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de todas las niñas y todos los niños, no sólo aquellos cuyas familias tienen mayores ingresos económicos.

CAPITULO III

LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNACIONAL

En el capítulo tercero, nos adentraremos al ámbito internacional, como interactúan los diversos organismos para lograr esos grandes avances que hasta hoy se han realizado, siendo de gran importancia el trabajo en conjunto, como se demuestra a lo largo de este capítulo, destacando las actividades del IPEC, considerado como un programa de gran importancia, teniendo como finalidad principal, erradicar el trabajo infantil, de igual forma, mencionaremos a la UNICEF, la OMS, la FAO y la UNESCO, siendo organismos internacionales preocupados por los menores trabajadores, teniendo como objetivo principal la protección de los menores. Es importante destacar que la Organización Internacional del Trabajo, la consideramos de alguna forma, como la dirigente de dicha protección, ya que de algún modo, estos organismos comparten su información entre ellos, lo cual resulta de gran importancia, y podrán tener otros medios de ayudar en esta gran lucha, existiendo bastantes factores que influyen para que los menores salgan a buscar algún empleo o bien, se los ofrezcan.

3.1. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

“El IPEC se lanzó en 1992 como un importante programa de cooperación técnica de la OIT en materia de trabajo infantil, aprovechando la experiencia antes adquirida mediante un proyecto interdepartamental. Antes aun apenas existía algún tipo de actividad sistemática dirigida a suprimir el trabajo infantil en el nivel global. La reforma de política y legislaciones nacionales ha avanzado con lentitud y, pese a los enormes esfuerzos realizados por los distintos agentes, ha habido escasa coherencia, numerosas duplicaciones de esfuerzos y muchas experiencias valiosas que no se han compartido.

La situación ha mejorado en gran medida y el IPEC ha ido ampliándose de forma exponencial. En sus primeros tiempos, el IPEC actuó en seis países con apoyo financiero de un solo Gobierno donante, Alemania. En diciembre de 2001 estaba actuando en 75 países, contaba con 26 donantes (países y organizaciones) y gestionaba una cartera de proyectos activos y planificados por valor de más de 200 millones de dólares. Los gastos anuales en proyectos de cooperación técnica alcanzaron en 2001 la cifra de 33 millones de dólares. También el número y extensión de los asociados del IPEC ha ido aumentando a lo largo de los años y en la actualidad incluye órganos gubernamentales, organizaciones de empleadores y de trabajadores, empresas privadas, organizaciones basadas en la comunidad, ONG, medios de comunicación social, parlamentarios, medios judiciales, grupos religiosos y, naturalmente, niños y sus familias. Casi 150 ONG del mundo entero han estado trabajando con el IPEC mediante sus programas de acción. Es, con mucha diferencia, el principal programa operativo de la OIT.” (OIT, Op. cit, 78)

La estrategia del IPEC para la erradicación del trabajo infantil ha estado evolucionando durante los diez últimos años como consecuencia de la experiencia que se ha ido obteniendo y de las nuevas necesidades de asistencia de sus asociados. En el momento actual el Programa incorpora las diferentes categorías de actividades de la OIT contra el trabajo infantil, incluyendo investigación y estadística, cooperación técnica, servicios de asesoramiento y defensa, y cuenta también con su propia unidad de vigilancia y evaluación, de manera que puede facilitar a los Estados Miembros un apoyo completo para la lucha contra el trabajo infantil.

a) Desde los Programas de País a los Programas de Duración Determinada

“Desde su creación, el IPEC ha dado apoyo a gobiernos y organizaciones asociadas para la elaboración y ejecución de actividades innovadoras y experimentales. En el momento en que el gobierno y la OIT firman un memorándum de entendimiento, se pone en marcha una estrategia

por fases, que incluye el determinar la naturaleza y amplitud del trabajo infantil, elaborar unas políticas nacionales y una legislación protectora, establecer mecanismos que prevean la propiedad del país y el funcionamiento de los programas nacionales de acción (bajo la orientación del comité directivo nacional del que forman parte mandantes de la OIT y otros organismos implicados), y explicar el problema en comunidades y lugares de trabajo.”

(OIT, Op. cit, 78)

Esta estrategia de programa de país ha sido fundamental en la movilización de un amplio apoyo para la lucha contra el trabajo infantil y para incrementar la capacidad en las instituciones nacionales. Pero en lo que respecta a conseguir unos efectos en gran escala sobre el trabajo infantil, su eficacia se ha visto con frecuencia disminuida por la escasa importancia y alcance de los programas de acción individuales diseminados por todo el territorio nacional y frecuentemente subcontratados con agencias locales de ejecución que, a su vez, tenían limitaciones de capacidad.

A partir de 1997 los proyectos del IPEC se han ido haciendo cada vez más ambiciosos, tendiendo a cubrir zonas geográficas más amplias o sectores económicos completos, valiéndose de programas integrados que cuentan con presupuestos consecuentemente superiores. El trabajo ha progresado abriéndose nuevas perspectivas que facilitan la vigilancia en el lugar de trabajo y la protección social, en su más amplio sentido, de los niños trabajadores y sus familias. Gracias a estos programas se ha podido retirar directamente del trabajo a muchos millares de niños, al tiempo que se trataba de que los lugares de trabajo quedasen exentos de trabajo infantil y se asegurase que los niños que habían dejado de trabajar y sus familias contaran con otras posibilidades de ganarse la vida.

“También se va acumulando experiencia en proyectos integrados de lucha contra el trabajo infantil a escala nacional o regional. Estos proyectos tienen varios componentes, incluidos encuestas sobre trabajo infantil y actividades de

sensibilización, además de los tres pilares fundamentales de la estrategia del IPEC: prevención del trabajo infantil, retirada de los niños del trabajo y rehabilitación de éstos. Recientemente se han iniciado varios grandes proyectos regionales transfronterizos contra: la trata de niños (subregión del Gran Mekong), los niños trabajadores domésticos (América Central), la minería en pequeña escala (América Latina), la explotación sexual comercial (América Latina), la agricultura comercial (África Oriental) y la horticultura (América Latina). En Andhra Pradesh, India, está en marcha un programa completo de base estatal con el que se trata de erradicar el trabajo infantil y del que se espera que pueda generar un modelo replicable que puedan adoptar otros estados de la India.” (OIT, Op. cit, 79)

Así pues, las estrategias sobre todo experimentales ensayadas y comprobadas por los asociados del IPEC y con apoyo de éste durante los años noventa van aumentando progresivamente de escala al adoptarse programas integrados de mayor magnitud. El último paso en esta evolución ha sido el Programa de Duración Determinada (PDD) que se ha elaborado respondiendo a Estados Miembros de la OIT que han solicitado asistencia para poner en práctica las disposiciones del Convenio núm. 182

b) El Intercambio de Conocimientos y la Expansión de la Labor del IPEC a Través de Redes de Instituciones Nacionales

“Dada la complejidad y la magnitud del problema del trabajo infantil, es evidente que el IPEC por sí sólo no podría satisfacer la demanda de asistencia de los Estados Miembros. Con la perspectiva de multiplicar el impacto y asegurar la sostenibilidad, el IPEC debe ser creativo para forjar alianzas y movilizar recursos nacionales en contra del trabajo infantil, y en especial de sus peores formas. Con esta finalidad, el IPEC desarrolló iniciativas específicas durante el bienio para mejorar la gestión de los conocimientos generados por el programa y promover el trabajo en redes. Estas dos iniciativas son complementarias: por un lado, la base de conocimientos del IPEC es

imprescindible para el desarrollo y funcionamiento de redes de trabajo globales, regionales y nacionales; por otro lado, la existencia de redes efectivas es vital para la generación y la transferencia de conocimientos sobre trabajo infantil, y para aumentar el alcance de la acción contra este problema.

Gestión de la base de conocimientos del IPEC.

En el IPEC, el conocimiento se genera de diversas maneras. Por ejemplo, a través de:

- la ejecución de programas de acción y proyectos de asistencia técnica;
- las evaluaciones y revisiones de la experiencia de operación;
- la investigación y los estudios de política realizados en el marco de proyectos, incluyendo análisis comparativos de legislación y prácticas nacionales;
- los esfuerzos globales y nacionales del SIMPOC para recabar información;
- la investigación global sobre temas específicos vinculados con las peores formas del trabajo infantil.” (OIT, *Op. cit.*, 42)

La estructuración y la administración del conocimiento y las experiencias.

La base de conocimientos del IPEC está compuesta por tres elementos: las buenas prácticas, las investigaciones y los datos estadísticos. La gestión de estos conocimientos debe asegurar una amplia diseminación de datos actualizados y fácilmente accesibles para asegurar su uso.

Buenas prácticas.

La experiencia acumulada por el IPEC y sus asociados en los últimos diez años es una rica fuente de conocimientos. Muchos de los proyectos y programas del IPEC han sido considerados como ejemplos de aproximaciones útiles al problema del trabajo infantil. Estos ejemplos están siendo clasificados por tipo de intervención y categoría de enseñanza extraída para facilitar la consulta. Las

evaluaciones en todos los niveles identificarán lecciones aprendidas de manera continua.

En el bienio 2000-2001, el IPEC se ha concentrado en la identificación y documentación sistemática de buenas prácticas a través de un proceso que permite a las organizaciones que actúan en el campo del trabajo infantil la identificación, difusión y aplicación de estas experiencias positivas y replicables. Los procedimientos de revisión conjunta, las directrices y las bases de datos asegurarán que todas las partes implicadas tengan la posibilidad de contribuir a la identificación y desarrollo de buenas prácticas.

“Algunas publicaciones recientes han reunido ejemplos de intervenciones, entre ellas el libro editado por el IPEC en Ginebra en el año 2000 titulado *Acting against child labor* (La acción contra el trabajo infantil). Otro ejemplo es la serie de estudios de casos basados en proyectos del IPEC seleccionados, que fue presentada en la conferencia organizada conjuntamente por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y el IPEC en mayo de 2000. Las evaluaciones llevadas a cabo en el IPEC permitieron identificar una serie de enseñanzas extraídas. Algunas de ellas fueron incluidas en un compendio de buenas prácticas, basado en siete estudios de país realizados en 1997-1998. Se ha previsto la realización de otros compendios similares relativos a cuestiones tales como el tráfico y la explotación sexual de niños; educación y trabajo infantil; minería; recolección de basura; trabajo con organizaciones de empleadores; políticas y programas nacionales para combatir el trabajo de las niñas, e incorporación de cuestiones de género en relación con el trabajo infantil.”
(OIT, Op. cit, 43)

Conocimiento basado en la investigación.

El IPEC pretende presentar de manera integrada y actualizada los mejores planteamientos e investigaciones actuales o recientes sobre trabajo infantil con el objetivo de que se utilicen para tomar decisiones políticas acertadas y para

diseñar nuevos programas de acción. La iniciativa dará lugar a los siguientes productos: una bibliografía comentada; un libro de lecturas para estudiantes de nivel universitario que se ocupan del problema del trabajo infantil; una conferencia sobre investigaciones en materia de trabajo infantil que tuvo lugar en el 2002; y una red de investigación sobre trabajo infantil via Internet que se creará para el intercambio constante de ideas y como medio de fortalecer la comunicación a largo plazo.

Base de datos e información estadística (SIMPOC).

“Una considerable cantidad de datos sobre las dimensiones cuantitativas y cualitativas del trabajo infantil a escala mundial ha sido puesta a disposición del público a través de Internet. Actualmente contiene informes nacionales de Nepal, Pakistán, Portugal, Sri Lanka, Sudáfrica, Turquía y Zimbabwe; publicaciones oficiales de OIT-IPEC y datos de nivel micro de Filipinas, Namibia, Sudáfrica, Ucrania y Zimbabwe. Además, se está procesando la información obtenida mediante evaluaciones rápidas en Guatemala, Nepal, Líbano, la República Unida de Tanzania y Turquía, así como los datos micro de Kenya. Se espera que esta base de datos estará lista para consulta y uso general a finales del bienio. El creciente interés que suscita el SIMPOC se constata por el número creciente de visitas del sitio en la red, que ascendió a más de 20.000 en lo que va del año 2001.

La creación de la base de conocimientos implica múltiples interacciones entre el personal del IPEC y sus asociados externos, en las que se comparten experiencias y se colabora en la investigación. Estas interacciones también nutren al IPEC y ayudan a definir la agenda de investigación. Algunos ejemplos de los foros en los que participó o participará el IPEC son la Conferencia de Lisboa sobre políticas de lucha contra la explotación del trabajo infantil en Europa (1-3 de febrero de 2001), primera conferencia regional que congregó a representantes de países de Europa occidental y de Europa oriental, y el II Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, que tuvo

lugar en Yokohama (Japón) en diciembre de 2001. Además se prestó apoyo técnico a la planificación de la conferencia internacional que se celebrará en la Haya en febrero de 2002, organizada por el gobierno alemán, denominada "Combatir el trabajo infantil: alianzas contra el trabajo peligroso". El IPEC también colaboró con la Unión Interparlamentaria (UIP) lo que llevó a la publicación conjunta de un manual sobre las peores formas de trabajo infantil destinado a los parlamentarios, y con la Secretaría del Commonwealth en la preparación del manual que lleva por título *Protecting Children from exploitation – Good Practices Guidelines and the Way Forward*, al que se dará amplia difusión en los Estados Miembros de esta organización." (OIT, *Op. cit.*, 43)

Es también notable el creciente uso del sitio del IPEC en la red, principal centro de información en línea sobre trabajo infantil, que contiene una enorme cantidad de datos sobre encuestas, informes y publicaciones, a través de las cuales, podremos comprender la importancia que implica realizar un estudio a cerca de la protección de los menores en el ámbito laboral.

"Otro ejemplo de intercambio y difusión de información es el proyecto OIT-UNICEF-Banco Mundial para establecer nuevas estrategias que permitan entender mejor el trabajo infantil y su impacto, conocido como "Proyecto de Florencia", cuyos objetivos son: i) mejorar la investigación, el acopio y análisis de datos sobre el trabajo infantil; ii) fortalecer la capacidad de recolección de datos e investigación sobre el trabajo infantil, principalmente a escala local y nacional, y iii) perfeccionar las evaluaciones de impacto de las intervenciones contra el trabajo infantil. En sus diez primeros meses de existencia, el proyecto se centró especialmente en el acopio de datos sobre el trabajo infantil procedentes de la OIT, el UNICEF y el Banco Mundial, la tabulación sistemática de los mismos y su divulgación a través del sitio del proyecto en la red: <http://www.ucw-project.org>. Actualmente se está procediendo a la compilación de una base de datos estructurada que incluye las intervenciones de las tres instituciones en materia de trabajo infantil. " (OIT, *Ibidem.*, 44)

c) Respuesta y Estrategia del IPEC

Se examina la meta general del IPEC, los grupos objetivo de carácter prioritario y la acción llevada a cabo a los niveles nacional, regional y mundial durante 2002-2003. Se citan los distintos países participantes en el IPEC y sus donantes. También se examinan brevemente las asociaciones con los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y empleadores, las Naciones Unidas y organismos bilaterales, así como las alianzas mundiales. En esta sección se resume además la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas y de desarrollo, con los donantes y beneficiarios, y la colaboración del IPEC con otros departamentos de la OIT.

La labor del IPEC sobre el trabajo infantil es una faceta importante de la Agenda del Trabajo Decente, pues este tipo de práctica perpetúa el círculo vicioso de la pobreza al impedir que los niños adquieran las competencias y la educación que necesitan para tener un mejor futuro. Las consecuencias del trabajo infantil sobrepasan ampliamente el ámbito de la infancia, afectando a las economías nacionales mediante pérdidas de competitividad, productividad e ingresos potenciales. Al rescatar a los niños del trabajo infantil, ofrecerles educación y asistir a sus familias mediante actividades de formación y oportunidades de empleo, se contribuye de forma concreta a reducir el déficit de trabajo decente. La experiencia del IPEC demuestra que los programas de alivio de la pobreza, para ser eficaces, deben abordar las cuestiones relacionadas con el trabajo infantil mediante la prevención, el retiro de los niños de ese trabajo, y el fortalecimiento de la capacidad nacional, en especial en lo referente al sistema de educación.

El IPEC sigue demostrando su compromiso en los países en los que está operativo mediante una estrategia multidimensional, que abarca varias etapas y medidas destinadas a fomentar numerosas asociaciones de diversa naturaleza para ofrecer soluciones globales, integradas y sostenibles. El bienio permitió

reconocer más ampliamente que la respuesta al trabajo infantil sólo podrá ser eficaz y sostenible si se abordan los contextos político y de desarrollo socioeconómico, que a nivel macroeconómico favorecen al trabajo infantil. Esta estrategia multidimensional abarcó una diversidad de medidas enumeradas a continuación.

- Se movilizaron *amplias alianzas* de partícipes con el fin de reconocer el problema y adoptar una acción correctiva y preventiva. Se llevaron a cabo actividades de *sensibilización* sobre las consecuencias del trabajo infantil y sus posibles soluciones en las comunidades y lugares de trabajo.
- Se evaluaron la *magnitud y la naturaleza del problema* y de sus principales tendencias, fortaleciendo al mismo tiempo la *capacidad y mecanismos institucionales* para asegurar la sostenibilidad de las soluciones, y se prestó asistencia técnica para la formulación y aplicación de las *políticas nacionales*.
- Se dio prioridad a la *integración* del trabajo infantil en las políticas socioeconómicas, programas y presupuestos nacionales, sectoriales y locales, y se analizaron y adoptaron diversos medios de integración. Se promovió la *legislación preventiva y protectora*, y se prestó asistencia para su elaboración y aplicación. La aplicación de los Convenios núms. 138 y 182 también recibió apoyo de distintas maneras, en particular mediante asistencia para la planificación y ejecución de programas de duración determinada (PDD) y otras medidas con plazos de ejecución y la prestación de servicios de asesoramiento.
- Se respaldaron las *intervenciones* encaminadas a demostrar la viabilidad de las estrategias vinculadas con la prevención, el retiro de los niños del mercado de trabajo, su rehabilitación y su integración en la sociedad como niños normales y saludables. Además, se alentó la *reproducción y expansión de estrategias exitosas* y modelos de intervención, y al mismo tiempo se

documentaron las experiencias y se difundió información sobre las *buenas prácticas y lecciones aprendidas*.

- Se aplicaron *modalidades de asistencia técnica* adecuadas a situaciones específicas, incluidos los PDD y proyectos sectoriales a nivel regional y nacional. Además, se promovió la *creación o fortalecimiento de redes*, en particular como un medio rentable de prestar *servicios de asesoramiento* a largo plazo y difundir la información y herramientas necesarias para poner en práctica políticas y medidas contra el trabajo infantil.
- Con el fin de continuar garantizando la capacidad necesaria para ofrecer un programa de asistencia técnica vasto y complejo, el IPEC siguió mejorando la calidad de sus *productos e instrumentos técnicos, el análisis de datos y el diálogo, la eficacia y la gestión responsable*. Además, se analizaron modalidades nuevas e innovadoras para la *movilización de recursos financieros* con el fin de satisfacer las necesidades y responder a demandas de los Estados Miembros receptores.

d) *Desafíos Fundamentales*

“El éxito del IPEC en materia de sensibilización, movilización de los actores clave, compromiso por parte de los interlocutores sociales y otros grupos de la sociedad, e incorporación del trabajo infantil en las agendas políticas y desarrollo de muchos países, ha sido una experiencia enriquecedora pero también ha planteado nuevos desafíos. Dos de éstos son fundamentales pues en ellos descansan todos los demás: la gravedad del problema planteado por las PFTI y la elevada demanda de asistencia por parte de los países que han ratificado el Convenio núm. 182.” (OIT, 2004: 23)

Para hacer frente a esos desafíos que obedecen a la naturaleza del problema del trabajo infantil y a la necesidad y compromiso de los Estados

Miembros para enfrentarlo, el IPEC adoptó varias medidas durante el bienio. En vez de centrarse en proyectos de acción a pequeña escala, se orientó a proyectos nacionales más ambiciosos y mejor dirigidos, incluido el apoyo a los PDD nacionales. Esta evolución ha significado una ampliación de la acción política, así como el fortalecimiento de las capacidades de los protagonistas clave para la formulación, planificación y ejecución de programas. También ha permitido crear o mejorar los mecanismos de planificación y ejecución, así como vincular la labor del IPEC con la de otros organismos nacionales e internacionales, incluida, en cierta medida, la definición conjunta de metas con esos organismos. Esos avances también han sido posibles, en parte, gracias al aumento de la capacidad institucional de un gran número de países participantes para ejecutar programas que ofrecen asistencia directa a los niños y sus familias.

Sin embargo, el IPEC no ha abandonado la acción directa dirigida a las comunidades y familias, ya que sigue jugando un papel preponderante en la creación y el apoyo de asociaciones colaborativas y en la puesta en práctica y ajuste a escala de soluciones viables y sostenibles. El IPEC combina ahora las intervenciones políticas destinadas a crear un entorno propicio para la erradicación del trabajo infantil, con actividades orientadas a prestar servicios a nivel de comunidad. Con el fin de promover este enfoque, el IPEC, por ejemplo, ha redoblado sus esfuerzos encaminados a alentar a los organismos e instituciones nacionales a que tomen la iniciativa en la formulación y ejecución de programas y la movilización de recursos.

Con la finalidad de hacer frente a la creciente demanda de servicios de asesoramiento, el IPEC está elaborando enfoques, formatos y herramientas estándares en colaboración con otros departamentos de la OIT, y fortaleciendo su capacidad como facilitador de la acción. Las políticas clave y las intervenciones programáticas en las que el IPEC necesita ejercer su influencia varían, pero al mismo tiempo permanecen en el marco de la labor de la OIT, en

particular en lo que se refiere a su Agenda del Trabajo Decente. El IPEC está mejorando su capacidad para ofrecer asesoramiento técnico en colaboración con otras unidades de la OIT.

Las modalidades operativas, como los PDD nacionales y programas sectoriales regionales, se han perfeccionado. Por ejemplo, se ha elaborado la Guía de Planificación de la Acción de los PDD para ayudar a los Estados Miembros y organismos de desarrollo en la elaboración y aplicación de los PDD. Se han mejorado y simplificado los servicios de asesoramiento técnico y al mismo tiempo se han elaborado o perfeccionado los métodos de encuesta y de otras herramientas relacionadas con la ejecución y la evaluación con miras a respaldar los esfuerzos encaminados al logro de las metas.

“La ejecución de un programa compuesto por una multitud de proyectos, cada uno de los cuales dura de dos a cuatro años, en más de 80 países, constituye un desafío incluso en tiempos rutinarios y entornos convencionales. En contextos de agitación política, conflictos o desastres naturales, los desafíos operativos en el país afectado pueden resultar abrumadores. El IPEC ha hecho frente a varias de esas situaciones, en particular en los proyectos llevados a cabo en Côte d’Ivoire y Nepal.” (OIT, *Op. cit.*, 24)

e) Ampliación de la Cobertura Geográfica

El IPEC está ahora operando en 84 países, de los cuales 57 (más de dos tercios) han firmado un Memorando de Entendimiento (ME) con la OIT, y está ofreciendo apoyo preparatorio a pequeña escala a 27 países que aún no han firmado un ME.

“Durante el bienio 2002-2003, seis países adicionales, Colombia, Côte d’Ivoire, Gabón, Guinea, Moldova y Ucrania, firmaron un ME con la OIT. El formato del ME cambió ligeramente para poner de relieve la variedad de

servicios que el IPEC podía proporcionar a los países participantes, desde programas de acción directa hasta asesoramiento político.

Apoyo continuo por parte de la comunidad de donantes.

Durante el bienio 2002-2003, el IPEC continuó recibiendo el amplio apoyo de múltiples donantes. La República de Corea se aunó al programa en calidad de donante durante el bienio y se mantuvieron los niveles de apoyo financiero de los antiguos donantes.

Con el fin de responder a la creciente demanda de apoyo por parte de los Estados Miembros tras la ratificación de los Convenios núm. 138 y 182, o para ampliar sus programas existentes, el IPEC continuó analizando las posibilidades de diversificación y nuevos enfoques para la movilización de recursos. En relación con este tema, cabe señalar que las negociaciones con varios organismos donantes permitieron conseguir la financiación de proyectos de apoyo a PDD.” (OIT, *Op. cit.*, 24)

Amplias asociaciones

El IPEC colabora con un gran número de partícipes para reforzar sus capacidades y permitirles luchar contra el trabajo infantil desde sus propias perspectivas. A lo largo de los años, el IPEC ha fortalecido su colaboración con los mandantes tradicionales de la OIT (gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores), así como con una diversidad de organismos no gubernamentales, instituciones relacionadas con la educación, la investigación y la sensibilización, asociaciones profesionales y medios de comunicación.

A solicitud del Comité Directivo Internacional, el IPEC ha preparado un análisis de las agencias de ejecución del programa.

3.2. El Trabajo Infantil en Otros Programas de la OIT

“El trabajo infantil se incluye cada vez más como elemento de otros programas de la OIT que puedan tener conocimientos relacionados con este problema. Se incluyen, por ejemplo, los programas InFocus de intensificación del empleo mediante el desarrollo de pequeñas empresas, de respuesta a las crisis y reconstrucción, de seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente y conocimientos teóricos y prácticos y empleabilidad, el programa sobre VIH/SIDA en el mundo del trabajo y el programa de promoción de cuestiones de género. La Oficina de Actividades para los Empleadores y la Oficina de Actividades para los Trabajadores realizan y dan apoyo a actividades dirigidas contra el trabajo infantil y realizadas por los interlocutores sociales de la OIT.” (OIT, *Op. cit.*, 79)

El programa de duración determinada (PDD) trata de erradicar las peores formas de trabajo infantil dentro de un determinado período de tiempo, y de demostrar los efectos positivos que esto puede tener sobre el desarrollo social y económico de un país, y, por consiguiente, facilitar la abolición progresiva de todas las formas de trabajo infantil. El concepto de PDD engloba estrategias sectoriales, temáticas y de área, integrando las actividades dirigidas contra el trabajo infantil en las estrategias nacionales de desarrollo, particularmente en las dirigidas a la reducción de la pobreza, la educación y la promoción del empleo. El alejamiento de los niños de las peores formas de trabajo infantil se acompaña de las adecuadas medidas de rehabilitación y educación de los niños, así como de alternativas de ingresos y empleo para la familia, y también de medidas dirigidas a evitar que otros niños vengán a sustituir a los que se han retirado. Fundamental en el concepto de PDD es que sea el país el propietario del programa. El compromiso oficial en el nivel más elevado inicia la elaboración del programa, crea las estructuras que permitirán ponerlo en práctica y asignar los recursos necesarios. El IPEC, con el apoyo de los donantes, respalda este compromiso aportando recursos adicionales y asistencia técnica.

Forma parte integrante del PDD el establecimiento de un sistema de vigilancia y evaluación, que incluye objetivos e indicadores, y que permite evaluar los efectos, la eficacia en relación al costo y la sustentabilidad del programa. En la "primera oleada" del PDD se sitúan tres países El Salvador, Nepal y República Unida de Tanzania, lo cual se ha podido hacer gracias a la financiación del Gobierno de los Estados Unidos. En el curso de 2001 se han elaborado los documentos del proyecto mediante un proceso de estrecha consulta con todas las partes interesadas nacionales, incluyendo a los propios niños trabajadores. Se han realizado investigaciones dirigidas a que se conozcan mejor cuáles son las peores formas de trabajo infantil que se desea erradicar. Las metas son ambiciosas: en El Salvador el objetivo directo son 26.000 niños que están en peligro o que están trabajando en las cuatro peores formas de trabajo infantil; en Nepal la operación se dirige directamente a 33.000 niños que están en peligro o que están trabajando en las cinco peores formas; y en Tanzania se dirige directamente a 30.000 niños que están en peligro o que están trabajando en las cuatro peores formas de trabajo infantil. Las estrategias del programa pueden agruparse en aquellas que tratan de crear un ambiente que facilite la eliminación de las peores formas y las que implican una acción directa. En el diseño del proyecto se tiene plenamente en cuenta la cuestión de los géneros, es decir, las distintas situaciones, problemas y soluciones que requieren niños y niñas. Se ha previsto que la ejecución del programa se inicie a principios de 2002.

Estamos en los primeros días de esta nueva estrategia. El próximo informe global sobre la abolición del trabajo infantil, en 2006, dará la oportunidad de revisar en qué medida se cumplen estas elevadas expectativas, qué problemas se han encontrado y cómo se han resuelto. Otro elemento fundamental es la sustentabilidad, es decir, la medida en que las partes interesadas nacionales han podido integrar estas actividades como elemento fundamental de sus propios presupuestos y programas ordinarios.

“La declaración de la OIT constituye un documento de carácter general en el que pueden tratarse los problemas del trabajo infantil dentro de iniciativas más amplias que comprenden los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo. Así, por ejemplo, en **Bolivia**, un proyecto centrado en el sector de la nuez de acajú en el departamento de Beni incluye como temas transversales la eliminación del trabajo infantil y de la discriminación contra la mujer. Con intervención del IPEC, el proyecto trata de reforzar la capacidad negociadora de los trabajadores del sector con miras a mejorar sus condiciones. Un enfoque ligeramente distinto es el adoptado en **Benin, Burkina Faso, Níger y Togo**, donde se han iniciado proyectos relacionados con la Declaración realizando estudios nacionales que permitan identificar los obstáculos con que se enfrentan esos países para poder dar pleno efecto a las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo. Así, el análisis del trabajo infantil se sitúa en relación con un contexto más amplio, lo que estimula la cooperación interministerial en el plano nacional.” (OIT, *Op. cit.*, 80)

a) Coordinación de la Cooperación Internacional

La acción necesaria para proteger a los grupos vulnerables y a los niños ocupados en trabajos peligrosos, preparar PDD y erradicar el trabajo infantil en general requiere concertar esfuerzos a escala mundial. Afortunadamente, la OIT y sus mandantes no están solos en la lucha contra la explotación infantil. Muchas organizaciones internacionales son la punta de lanza de campañas y acciones a favor de los grupos vulnerables (niños que participan en conflictos armados, niños explotados sexualmente y niños víctimas del tráfico), como por ejemplo el UNICEF, el ACNUR, el ONUSIDA, la OIM y la INTERPOL.

“Además, varias redes de ONG internacionales concentran su labor en grupos vulnerables concretos. Algunos ejemplos son ECPAT International (niños víctimas del tráfico y la explotación sexual); Anti-Slavery International; la Marcha Mundial (niños empleados en el servicio doméstico, niños que trabajan en

régimen de servidumbre y niños víctimas de la esclavitud o prácticas análogas); ICCB (niños víctimas de explotación sexual comercial) e International Coalition on Child Soldiers (niños que participan en conflictos armados). El IPEC continuará colaborando con estos organismos en función de la pujanza y la ventaja comparativa de cada uno de ellos. La OIT apoyó y participó activamente en el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, que tuvo lugar en Yokohama (Japón) en diciembre 2001.” (OIT, Op. cit., 42)

Actualmente, el IPEC puede aprovechar su rica experiencia en combatir el trabajo infantil peligroso para enfrentar nuevos retos. No obstante, es obvio que por sí solo no podrá responder a la creciente demanda de asistencia técnica y deberá seguir fomentando una mayor colaboración entre los grupos y organismos relevantes. Por ejemplo, algunos países disponen de excelentes instituciones y de profesionales con la capacidad técnica necesaria (sobre todo en materia de salud y seguridad en el trabajo) para luchar contra el trabajo infantil peligroso, pero trabajan aislados de otros organismos que se ocupan del trabajo infantil y, por lo tanto, se desconoce su potencial. En el próximo bienio, el IPEC destinara recursos para crear redes nacionales y regionales que permitan identificar instituciones relevantes y ponerlas en contacto, apoyando su interés común por el trabajo infantil mediante seminarios y publicaciones e invitándoles a participar en misiones de valuación e investigación. De esta manera el IPEC ampliará la gama e intensidad del apoyo técnico que puede ser ofrecido en el ámbito nacional y a las organizaciones comunitarias.

b) El Trabajo en Redes: Efecto Multiplicador y Sostenibilidad de la Acción Contra el Trabajo Infantil.

En los últimos años, el IPEC se ha concentrado su labor en los programas de “acción directa” para llegar a la mayor cantidad posible de niños trabajadores o en riesgo. A medida que estos programas de acción van madurando, el dialogo político y el apoyo para que la cuestión del trabajo infantil siga figurando en los

planes y prioridades nacionales cobran mayor importancia. Existe actualmente la acuciante necesidad de lograr que las instituciones pertinentes se apoyen unas a otras y de acrecentar la capacidad de los asociados en todos los niveles. Mediante esta iniciativa se alienta a las instituciones nacionales a trabajar en cuestiones concretas del trabajo infantil y a intercambiar las experiencias a través de la red. Para conseguir una masa crítica y garantizar su sostenibilidad, las redes deben influir un número importante de instituciones alrededor de metas comunes. Para facilitar el desarrollo de esta nueva modalidad de acción, se preparó una guía de directrices para el trabajo de redes.

Esta iniciativa de trabajo en redes obedece a la nueva orientación estratégica del IPEC para multiplicar el impacto de la acción contra el trabajo infantil, mediante la consolidación de programas nacionales y regionales. Se prestará apoyo a institutos nacionales para que realicen investigaciones con el objetivo de identificar el trabajo peligroso en determinados sectores donde se ocupan niños y se realizarán consultas tripartitas para la determinación de los criterios que definen a un trabajo como peligroso. A partir de la capacidad nacional existente, se espera que en los países involucrados se diseñe un plan de acción tripartito para retirar a los niños del trabajo peligroso. Estos planes contendrán disposiciones relacionadas con la reforma legislativa, la capacitación de personal, las campañas de sensibilización y medidas de acción directa. En lo que respecta al trabajo en redes, el IPEC servirá principalmente de catalizador, al prestar orientación técnica y una financiación modesta.

“En el ámbito del acuerdo marco de asociación de la OIT y el DFID, el IPEC ha comenzado a crear redes con los siguientes objetivos comunes:

- dar máxima prioridad a la eliminación del trabajo infantil peligroso mediante políticas y programas desarrollados por redes que incluyan institutos de salud y seguridad en el trabajo, así como expertos de trabajo infantil de diversas organizaciones;

- incluir el trabajo infantil en los planes y programas nacionales de reducción de la pobreza promoviendo el trabajo en redes entre institutos especializados en políticas de desarrollo, la OIT y sus organismos asociados, y
- propiciar una política de diario mas sensible a las cuestiones de genero en relación con el trabajo infantil garantizando la integración de este enfoque en las dos metas citadas anteriormente.” (OIT, *Op. cit*, 44)

En la práctica, se espera crear dos redes técnicas: una que reúna a instituciones de salud y seguridad en el trabajo y/o instituciones (sectoriales), y la segunda incluyendo las instituciones especializadas en desarrollo de los países donde el IPEC tiene actividades operativas. El enfoque de genero ocupará un lugar prominente en la agenda del programa de redes de trabajo, y esta perspectiva impregnará la planificación y la puesta en practica de las actividades y programas de las dos redes técnicas.

“En el segundo semestre del 2001 sean producido avances significativos. El IPEC a comenzado a trabajar en la red de salud y seguridad en el trabajo en colaboración con el Programa Infocus SAFEWORK. En noviembre del 2001 se celebró una reunión consultiva en Filipinas, que será seguida de encuentros similares en otras regiones. La finalidad es crear una red mundial, incluyendo a instituciones de países en desarrollo, para promover la investigación y la realización de programas para rescatar a los niños del trabajo peligroso. Ya se han realizado los primeros contactos con unas 20 instituciones nacionales de todas partes del mundo.” (OIT, *Ibidem.*, 45)

c) Los Desafios para Eliminar el Trabajo Infantil en los Países Menos Adelantados (PMA).

Los Países Menos Adelantados (PMA) plantean al IPEC un desafío particular, ya que no solo se encuentran entre aquellos donde las practicas de

trabajo infantil están más extendidas y enraizadas, sino que además carecen de los recursos necesarios y la capacidad técnica para combatir este fenómeno.

“La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Países Menos Adelantados (PMA III), organizada en Bruselas del 14 al 20 de mayo de 2001, concluyó que el compromiso de proporcionar más y mejor apoyo internacional a los PMA es esencial para ayudar a sus poblaciones.” (OIT, *Op. cit.*, 45)

El programa de acción adoptado en la Conferencia reconoce que la cuestión del empleo es prioritaria, conjuntamente con la eliminación de la pobreza, la igualdad de género, el desarrollo sostenible, la gobernabilidad y el fortalecimiento de capacidades. Finalmente, se solicitó que las agencias especializadas y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas incorporen este programa de acción en sus respectivas agendas de trabajo.

Factores determinantes del trabajo infantil en los PMA.

“La categoría de PMA incluye actualmente, de acuerdo con la ONU, a 49 de los países más pobres del mundo. De ellos, 31 se encuentran en África. En los PMA, donde viven más de 600 millones de personas, existen severos obstáculos internos y externos que impiden el desarrollo.” (OIT, *Idem.*, 45)

La extensión de la pobreza en estas naciones hace que el desafío de eliminar el trabajo infantil sea especialmente difícil. Para muchas de las familias que habitan en los PMA el hecho de enviar un niño a trabajar responde a una simple cuestión de supervivencia. Cuanto menores son los recursos del hogar, mayor es la dependencia de los ingresos de los niños para cubrir las necesidades básicas. Los gastos de matrícula y los materiales escolares constituyen lujos inalcanzables. Adicionalmente, en muchos de los PMA africanos la dureza de la situación económica en los últimos años se ha visto exacerbada por la creciente incidencia del VIH/SIDA.

"Los países menos adelantados son también el coto de caza preferido para los traficantes de niños. Los estudios apoyados por el IPEC en África occidental y en Asia demuestran la existencia de una pauta general: el tráfico se inicia generalmente en los países más pobres y se orienta hacia los países vecinos de mayores ingresos. En África occidental, los niños de Burkina Faso, Benin y Malí son muchas veces traficados hacia países de la región que se encuentran en una situación mejor, como Gabón, Côte d'Ivoire y Camerún. En Asia, miles de niñas de Nepal son traficadas hacia la India, mientras que niños y niñas de Camboya y la República Democrática Popular Lao son enviados normalmente a Tailandia." (OIT, *Op. cit.*, 45)

El impacto de la pandemia del SIDA en el trabajo infantil.

Los problemas derivados de la pobreza y el subdesarrollo en los PMA se ven agravados por el impacto que la pandemia del VIH/SIDA sigue teniendo en sus economías y en su estructura social. La población económicamente activa adulta es la más afectada, por lo que los niños se ven muchas veces forzados a incorporarse en el mercado de trabajo. En general, cuando un miembro adulto de la familia enferma o muere, uno o varios de los niños son puestos al cuidado de otros miembros de la familia ampliada. Sin embargo, al aumentar el número de huérfanos y reducirse el de potenciales tutores, este arreglo tradicional se hace cada vez más inviable. En ocasiones los niños se convierten en jefes prematuros de la familia, abandonan la escuela y se ven obligados a entrar en el mercado de trabajo para contribuir a los ingresos familiares o para asegurar su propia supervivencia.

"El número de huérfanos del SIDA en África oriental y meridional es asombroso, y ha llevado a un aumento de la pobreza y del trabajo infantil, así como a tensiones en una estructura social de por sí inadecuada. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, la epidemia de SIDA ha creado más de medio millón de huérfanos y ha sobrecargado el exhausto sistema educativo por la

rotación cada vez más acelerada de maestros, la pérdida de educadores experimentados y la presencia en las aulas de muchos niños con necesidades especiales derivadas del ostracismo social.” (OIT, Op. cit., 46)

El IPEC está realizando un estudio en cuatro países de África meridional – Sudáfrica, la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe- para explorar los vínculos directos entre VIH/SIDA y trabajo infantil y determinar estrategias posibles para enfrentar esta difícil cuestión.

Las intervenciones del IPEC-OIT en los PMA.

“El IPEC trabaja en 21 PMA, 16 de los cuales han firmado un memorando de entendimiento con la OIT y están implementando programas nacionales para la eliminación del trabajo infantil. Los cinco países restantes ejecutan proyectos individuales con el apoyo del programa. Del total, catorce países se encuentran en África, cinco en Asia, uno en el Caribe y uno en Oriente Medio.” (OIT, Idem., 46)

Los países donde el IPEC desarrolla un programa nacional y que han ratificado los Convenios núms. 138 y 182 se encuentran comprometidos a desarrollar y ejecutar intervenciones sostenibles para alcanzar los objetivos definidos en los convenios, promoviendo la eliminación del trabajo infantil en general, y la de sus peores formas en particular.

Los PMA y los programas de duración determinada.

“El hecho de que dos PMA, Nepal y la República Unida de Tanzania, se encuentren entre los tres primeros países (junto con El Salvador) que se han comprometido a desarrollar un PDD es alentador. Esto significa que han asumido la responsabilidad de eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo determinado. En la República Unida de Tanzania, el Gobierno se ha

fijado la ambiciosa meta de reducir en un 75 por ciento la presencia de niños explotados sexualmente con fines comerciales, trabajando en la minería, en el servicio doméstico y en la agricultura comercial, antes del año 2005, y de erradicar completamente las peores formas de trabajo infantil para el año 2010.” (OIT, *Op. cit*, 46)

Estos grupos meta fueron seleccionados como prioridad porque se determinó que en estos sectores se encuentran algunas de las formas más intolerables de trabajo infantil. En el programa de acción de la Conferencia de la ONU sobre PMA se insistió en la necesidad de establecer vínculos significativos entre los PDD y las estrategias de reducción de la pobreza. La educación primaria universal, la reducción de la pobreza absoluta y la disminución de las tasas de desempleo a menos del 10 por ciento fueron también incluidas entre las metas prioritarias.

Para alcanzar las metas del PDD, el proyecto desarrollará una estrategia en dos frentes con la finalidad de movilizar la mayor cantidad posible de recursos provenientes de una gran coalición de organizaciones asociadas. El primer componente de la estrategia es la creación de las capacidades básicas y de un entorno político, social y legislativo que favorezca la acción eficaz contra las peores formas del trabajo infantil. El segundo componente es la actuación directa en los sectores determinados y en los ámbitos de distrito y de comunidad, para demostrar rápidamente la posibilidad de alcanzar resultados concretos. Por lo menos 30.000 niños se beneficiarían directamente del programa.

3.3. El Trabajo Infantil como Elemento Importante de las Estrategias de la Reducción de la Pobreza

“Este informe muestra claramente de que forma la pobreza y la exclusión social crean unas condiciones ideales para que se desarrolle el trabajo infantil. Por desgracia, ni las reformas económicas ni los modelos convencionales de desarrollo han dado los frutos que se habían prometido a grandes sectores de la población del mundo en desarrollo. Hoy en día el ingreso medio de los 20 países más ricos equivale a 37 veces el de los 20 más pobres, diferencia que se ha duplicado en los últimos cuarenta años.

Pero hoy en día hay un compromiso mundial de lucha contra la pobreza. La Cumbre de Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, estableció las Metas de Desarrollo para el Milenio (MDM). Si se alcanza cada una de esas metas y, en particular, las de reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas que viven en extrema pobreza, y la de asegurar la universalidad de la educación primaria para 2015, se habrán creado las bases sobre las cuales se podrá conseguir la abolición efectiva del trabajo infantil.

Esta reducción de la pobreza, en la escala masiva necesaria, plantea a la comunidad global un desafío nunca igualado. En septiembre de 1999, el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) llegaron a la conclusión de que las estrategias de reducción de la pobreza sobre propiedad nacional deberían asentar las bases para todas sus concesiones de créditos y para el alivio de la deuda de conformidad con la iniciativa de los países pobres muy endeudados (PPME). Las autoridades de los países están preparando sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para presentarlos a los Consejos de Administración del Banco Mundial y del FMI. Hasta la fecha más de 40 países han preparado sus DELP provisionales o sus DELP definitivos.” (OIT, Op. cit, 81)

Tras reconocer la brevedad de la infancia, el Banco Mundial propone que las políticas relativas al trabajo infantil incluyan unas “medidas de efecto más rápido” que las que habitualmente se adoptan en los programas de reducción de la pobreza. También tiene una importancia crítica que el apoyo se dirija a los pobres para que puedan hacer frente a riesgos y choques, de forma que se reduzca su vulnerabilidad y puedan aprovechar oportunidades que ofrezcan un mayor riesgo y mayores beneficios.

“El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) facilita otro vehículo mediante el cual la OIT y sus asociados tratan de conseguir que el problema del trabajo infantil quede firmemente integrado en el programa de desarrollo. La presencia de la oficina de la OIT en el país, y, por consiguiente, del IPEC, facilita sin duda alguna la implicación constructiva en la planificación del desarrollo basada en el país. Así, por ejemplo, en Zimbabwe se está poniendo al día el UNDAF. Mediante su equipo asesor multidisciplinario regional para África Meridional (OIT/SAMAT) basado en Harare, la OIT está representada en el comité directivo creado para este proceso. OIT/SAMAT participa activamente en los distintos aspectos del proceso, con el resultado de que el recientemente completado sistema de evaluación común para los países (CCA) dedica una sección a las peores formas del trabajo infantil; las actividades y los organismos responsables de las cuestiones que se identifiquen quedarán incluidos en un UNDAF revisado. El equipo de país de las Naciones Unidas, grupo temático sobre derechos humanos y gobernanza, se ocupa activamente del trabajo infantil y de las cuestiones relacionadas con los derechos del niño.” (OIT, Op. cit, 82).

a) La Demanda de Trabajo Infantil

¿Cómo y por qué les llegan a los niños ofertas de trabajo? Aunque en lo que se refiere al trabajo infantil no siempre existe un empleador fácilmente identificable, en general se reconoce que los empleadores que contratan a

trabajadores de escasa edad tienden a pertenecer a pequeñas unidades con tecnologías de producción sencillas y capitales relativamente pequeños. Pueden dar trabajo tanto a sus propios niños como a los de otras familias. En todo caso, las ideas de los empleadores desempeñan un papel importante. Esos empleadores pueden preferir a los niños porque les pagan menos que a los adultos y según una tarifa diaria (no a destajo), partiendo de determinadas ideas acerca de la idoneidad de los niños para ciertos empleos y porque se les puede exigir más trabajo debido a que resultan más dóciles y desconocen cuáles son sus derechos o no están en condiciones de reclamarlos. También intervienen las tradiciones y las expectativas culturales. En ciertas comunidades los empleadores se sienten socialmente obligados a ofrecer oportunidades de ingresos a las familias pobres, incluidos sus hijos.

“El tipo de trabajo que se ofrece a niñas y niños corresponde a sus respectivos papeles de género; la segregación por sexos en el mercado de trabajo infantil es reflejo de la que se observa en el mercado laboral del adulto. Existen empleos que son “empleos para niños”. En el hogar pueden corresponder a tareas que permiten al adulto ahorrar tiempo o energía, como hacer recados, cuidar a los más pequeños o limpiar de malas hierbas la pequeña huerta familiar. En el mercado laboral los trabajos de los niños pueden incluir funciones para las que éstos son particularmente adecuados, como la mendicidad, o empleos por los que se les van a pagar menos que a los adultos, como ciertas labores agrícolas no especializadas y que exigen tiempo. Los trabajos de los niños defieren también según la edad y en función de las capacidades que van adquiriendo. La posición de los niños pequeños y de los jóvenes en el mercado laboral es en general el reflejo de su escasa condición en la sociedad. Los niños pertenecientes a grupos socialmente excluidos pueden encontrarse en el fondo mismo de la escala. Así, por ejemplo, en el norte de Europa los niños trabajadores son probablemente de origen africano o turco, en el **Canadá** tienden a ser de origen asiático, y en el **Brasil** suelen pertenecer a grupos indígenas.” (OIT, *Op. cit.*, 54)

Dado el predominio del trabajo infantil en la economía formal, la gran mayoría de niños trabajadores trabajan por su propia cuenta o en pequeñas empresas basadas en la familia (con frecuencia su propia familia, es decir, que están empleados por sus padres).

“Por ejemplo, en **Sri Lanka**, de todos los niños de 5 a 17 años de edad económicamente activos, el 77 por ciento son trabajadores familiares no remunerados que ayudan en empresas agrícolas o no agrícolas. Es preciso recordar que no es lo mismo la *actividad económica* de los niños que el *trabajo infantil* que debe abolirse; la interacción entre la edad del niño y el tipo y las condiciones de trabajo determina cuáles son los límites de este último. De todas formas, es evidente que el hecho de trabajar en una empresa familiar o junto con miembros de la familia no protege necesariamente al niño contra toda forma peligrosa o dañina de trabajo infantil.” (OIT, Op. cit, 55)

Datos obtenidos por los economistas muestran que no siempre son los hijos de las familias más pobres o desprovistas de tierra los que en lugar de ir a la escuela trabajan en empresas agrícolas familiares. Las familias que poseen tierras y ganado pueden estar más necesitadas del trabajo gratuito de sus propios miembros, pues no están en condiciones de contratar una mano de obra temporal. Además, los padres pueden considerar que los niños deben trabajar para asegurar el patrimonio. Otro aspecto aparentemente perverso es que puede suceder que abunden más el trabajo infantil en las zonas de un país relativamente más prósperas, ya que al circular más dinero existen más oportunidades económicas. Además, aunque una catástrofe natural puede afectar temporalmente a la economía informal, reduciéndose así la demanda de trabajo infantil, por el contrario cuando se produzca cierto grado de crecimiento económico puede observarse una elevación paralela de la demanda de trabajo infantil.

b) Como Adopta la Familia su Decisión Sobre el Trabajo Infantil

Las causas subyacentes o de raíz del trabajo infantil determinan la base de macronivel sobre la cual se adopta en el micronivel la decisión de si el niño de una determinada familia va a ingresar en el trabajo infantil. Pero aunque como hemos visto algunos niños se ven forzados a trabajar (por raptos, drogas o distintas formas de esclavitud, incluida la servidumbre por deudas), la mayor parte de ellos trabajan como resultado de una decisión consciente. Los modelos de elección parental, que se basan en la noción de que los padres u otros adultos eligen el enviar a sus niños al trabajo en lugar de la escuela, parte del supuesto de que los adultos deciden en función de criterios económicos racionales, por razones egoístas o por ignorancia.

Pero también es posible que los niños, al menos de cierta edad y con cierto grado de madurez, decidan trabajar por diversas razones: contribuir a la supervivencia de la familia o asegurar su propia supervivencia como huérfanos o niños de la calle, porque no les gusta la escuela o porque se les maltrata en ella, para evadirse de una situación familiar insostenible, para obtener dinero que les permita comprar objetos que van desde libros escolares hasta ropa de marca o drogas, para sentirse independientes o incluso, simplemente, por aburrimiento y no tener otra cosa que hacer, incluida la escuela. Si bien los mecanismos de la elección parental han sido estudiados con detalle, es poco lo que se sabe acerca de cómo los niños adoptan sus decisiones.

En todo caso, las actitudes parentales, reflejo de normas culturales, desempeñan un papel importante en cuanto a si el niño trabaja o va a la escuela. Las expectativas de los padres de que sus hijos van a mantenerles cuando lleguen a la vejez pueden conducir a que tengan una familia numerosa, y si los ingresos familiares son limitados, puede disminuir la inversión en cada uno de los hijos, incluida la educación.

Es posible que los padres piensen sinceramente que están haciendo lo que mejor conviene a sus hijos permitiéndoles que trabajen o estimulándoles a ello, sin darse cuenta de los peligros que pueda implicar el trabajo. En ciertos casos, ellos y sus hijos pueden no darse cuenta en absoluto de la realidad de la situación que les espera. Esto es particularmente cierto en el caso de la trata de personas, que se inicia con promesas de trabajo en la hotelería o con oportunidades de capacitación pero concluye en una explotación sexual comercial o en trabajos domésticos forzados.

“El género es un importante factor que influye en la decisión que se adopte sobre el trabajo y la educación de los hijos. Los datos que se presentan muestran en general, son más los niños que las niñas que trabajan, y también se ha visto que la situación varía según cada sector de trabajo. El efecto del género de la persona varía entre los distintos países y culturas, ya que los papeles de ambos géneros están determinados socialmente, y no biológicamente. En aquellas sociedades donde la educación fomenta la preparación de las niñas para el matrimonio, éstas tienen más probabilidades de tener una buena educación que los niños. Por otra parte, en otras situaciones se fomenta el que las niñas sigan en la escuela al tiempo que se procura que sus hermanos la dejen y vayan al trabajo, ya que éstos pueden encontrar trabajo más fácilmente. Pero también las normas culturales pueden excluir a las niñas de ciertos tipos de formación o incluso de cualquier tipo de educación. En estos casos y dada la situación generalmente baja que la mujer ocupa en la sociedad, las niñas tienen unas expectativas limitadas de conseguir en la edad adulta un trabajo decente y bien pagado, de manera que puede considerarse que la inversión en su educación será menos rentable que la de los niños, lo cual se refleja en unas tasas de inscripción en la escuela primaria considerablemente más bajas en el caso de las niñas que en el de los niños (por ejemplo, en Asia Meridional).” (OIT. Op. cit, 56).

La necesidad de ingresos adicionales es sin duda alguna una consideración fundamental en la decisión de que el niño trabaje que adopten los padres y los hijos. La falta de oportunidades para que jóvenes y adultos puedan obtener unos ingresos decentes es una de las causas fundamentales del trabajo infantil. Las fluctuaciones en los ingresos familiares y sus efectos en la disponibilidad a corto plazo de dinero en la familia, así como el promedio de los ingresos por mes o por año, determinan en gran medida si el trabajo infantil va a ser sólo una medida de relleno temporal o a más largo plazo. En muchos casos el trabajo infantil contribuye en medida sustancial al ingreso familiar, habitualmente alrededor del 20 por ciento. Esto podría indicar que, para esos hogares, los ingresos de los niños son tan necesarios que pueden marcar la diferencia entre supervivencia y hambre. Sin embargo, la información disponible muestra que no todas las familias pobres con niveles similares de ingresos recurren al uso del trabajo infantil. También pueden encontrarse casos de trabajo infantil en hogares cuyos ingresos están por encima de la línea de pobreza. Está claro, pues, que otros factores además de la necesidad de ingresos familiares adicionales intervienen en la determinación de la situación con respecto al trabajo infantil.

“En términos generales, la decisión sobre si trabaja o no un determinado niño depende de una mezcla de necesidad (si la familia o el niño necesita realmente el correspondiente ingreso), oportunidad (si hay trabajo disponible para los niños), valores (relativos a los niños, al trabajo de niños y niñas y al porvenir de unos y otras, sentido de la responsabilidad con respecto a los miembros de la familia, educación y bienes de consumo) y conceptos (si el niño o la familia tienen la idea de que el trabajo del niño puede conducir a una vida mejor).” (OIT, *Op. cit.*, 57)

c) El Cambio Demográfico

Sobre la decisión del trabajo infantil influye también el tamaño y la estructura de la familia (por ejemplo, número de miembros, sexo, edades,

espaciamiento y orden de nacimiento de los hijos, presencia de miembros de la familia ancianos o minusválidos, número de adultos en edad de trabajar). Los cambios en la forma y funciones de la familia también influyen en la participación de los niños en el mercado laboral. Al aumentar el número de hijos y el de familias a cargo de abuelos, en relación sobre todo con el VIH/SIDA y los conflictos armados, pero también por otras posibles razones, es mayor la presión para que los niños trabajen.

La lenta transición demográfica de los países más pobres del mundo crea una oferta continua de niños disponibles para el mercado de trabajo. El grupo de edad que normalmente se considera como el económicamente activo (15-65 años) se ve obligado a soportar el peso considerable que le imponen los grupos de edad dependientes (jóvenes y viejos). El VIH/SIDA está agravando la situación en los países más seriamente afectados por el problema ya que los grupos de edad más productivos tanto de hombres como de mujeres son los más afectados por la enfermedad. Así, las familias se ven sometidas a evidentes presiones para que amplíen el grupo de edad económicamente activo incluyendo en él a niños de menor edad.

"La baja de la tasa de fecundidad en los países en desarrollo permite cierto optimismo en cuanto a que en el futuro se reduzca el trabajo infantil. La fecundidad en esos países ha disminuido a poco menos de tres hijos por mujer, aproximadamente la mitad de la que era hace treinta años. En ciertos países, como **México** y algunos lugares de Asia Sudoriental, la fecundidad ha disminuido en gran medida durante la última generación, lo que ha creado la ventaja demográfica que supone una importante cohorte de 15 a 24 años dispuesta a entrar en la fuerza de trabajo, con la consiguiente reducción de las presiones sobre la generación de niños igualmente importante que le sucede."
(OIT, Op. cit, 57)

d) La Educación y el Trabajo Infantil

De la misma forma que el trabajo infantil está inexplicablemente vinculado a la pobreza, su abolición efectiva se vincula a la educación. Mientras que unas oportunidades educativas de buena calidad y accesibles pueden ayudar a mantener a los niños alejados de formas inaceptables de trabajo, la ausencia de sistemas de educación pública, de escuelas de buena calidad y de programas de formación sirve para perpetuar el trabajo infantil. El trabajo infantil, a su vez, impide que el niño asista a la escuela y pueda beneficiarse de ella.

“Las tendencias de las tasas de escolarización son reflejo de la estructura de gastos del gobierno. Los programas de ajuste estructural redujeron los presupuestos gubernamentales para gastos sociales, dando lugar a un descenso de las inscripciones en las escuelas primarias en varios países africanos y a un menor acceso a una educación de calidad en esos países y en América Latina. Se observan experiencias similares en países en transición como **Mongolia**, que hasta hace poco tiempo tenía el índice de alfabetización más elevado de Asia.

La privatización de la economía ha afectado a unas 35.000 familias de pastores, cuyos hijos eran educados en internados y, durante las vacaciones, se ocupaban de los animales. Ahora el Gobierno carece de los fondos necesarios para mantener estas escuelas y, en todo caso, muchos de los niños se han visto obligados a abandonar sus estudios para ayudar con el ganado, siendo numerosos los que ayudan a familias con las que no están relacionados. Del mismo modo, en la **Federación de Rusia** los gastos en educación han disminuido en una tercera parte entre 1989 y 1996, y el personal docente se ha visto afectado en gran medida por el impago de sus salarios.” (OIT, *Op. cit.*, 60)

Mientras que la pobreza de la familia puede evitar que muchos niños acudan a la escuela, la pobreza del Estado no puede aceptarse como excusa

para negar a los niños su derecho a la educación. La educación con financiación pública es una vía de salida de la pobreza. Pero existen en el mundo muchos lugares donde simplemente no existen las escuelas o sólo existen los edificios pero no hay docentes. Las escuelas que cuentan con edificios y docentes pueden carecer de libros, papel o lápices. En cuanto al acceso a la tecnología de la información, éste es un sueño lejano para la mayor parte de las escuelas del mundo.

Los programas de estudios de las escuelas son con frecuencia anticuados, no respetan la equidad entre los géneros y no corresponden a las necesidades del momento actual. Es asimismo frecuente que la formación profesional no satisfaga las necesidades del mercado laboral local, y también que mantenga estereotipos de género, que carezca de recursos suficientes y que dure demasiado tiempo para que puedan seguirla los pobres. Sigue siendo insuficiente el reconocimiento oficial de las posibilidades que ofrece la educación o la formación no oficial, en particular cuando la experiencia de los niños o su acceso a la escolaridad oficial son escasos o nulos de "segunda oportunidad" para niños que no van a las escuelas y los certificados de aptitud para los jóvenes que han aprendido un oficio de manera informal son más la excepción que la norma. Los sistemas de aprendizaje son prometedores pero, en ciertos casos, pueden desembocar en la explotación.

"Los docentes han de enfrentarse a unas infraestructuras inadecuadas y al número excesivo de alumnos en las aulas. A causa de la escasez de los salarios o de la irregularidad en el pago, e incluso el impago de los mismos, es posible que los docentes hayan de asumir dos empleos para poder alimentar a sus familias. En algunos países los docentes carecen de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva que podrían permitirles mejorar su situación. En tales condiciones es lo más probable que incluso los profesores más entregados terminen por perder la motivación." (OIT, Op. cit, 61)

El sistema educativo refleja las desigualdades que después van a encontrarse fuera de la clase. Los niños agotados por el trabajo escolar y por el que han de realizar fuera de la escuela pueden verse relegados en la clase o sometidos a castigos corporales, reduciéndose así su interés por aprender.

“Las niñas están especialmente expuestas a verse excluidas de la escuela, y constituyen cerca del 60 por ciento de los niños de todo el mundo que no asisten a la escuela primaria. Es posible que los padres prefieran invertir en la educación de los niños y dejen a las niñas en casa para que contribuyan a la economía familiar. Las tradiciones culturales pueden impedir a las niñas asistir a clases mixtas, o las escuelas pueden estar demasiado alejadas de la casa y en un entorno inseguro, de manera que se excluye de hecho a las niñas invocando la necesidad de protegerlas. En ciertos países, como la **República Unida de Tanzania**, ha existido una práctica según la cual la joven que quedaba embarazada se veía excluida de la escuela, mientras que el joven que era padre de ese niño podía continuar sus estudios. Cuando la joven se convierte en madre, pasa a ser considerada como adulta y, por consiguiente, ya no puede asistir a la escuela. Sin embargo, ciertos argumentos esgrimidos a favor de la educación de las niñas ponen de manifiesto las ideas profundamente enraizadas en relación con el género de las personas.” (OIT, Op. cit, 61)

El costo de la educación es también un factor. Si se pretende que la educación sea una opción viable para los niños que trabajan y pertenecen a familias pobres, será preciso que estas familias puedan compensar de alguna forma el dinero o el trabajo que se pierde cuando el niño asiste a la escuela. Incluso cuando la educación es gratuita, cuando no se cobra nada por la enseñanza, hay que incurrir en gastos para el material imprescindible y los transportes. De esta forma, el dinero necesario para que el niño vaya a la escuela puede ser considerable, en particular cuando se trata de familias que tienen más de un hijo en edad escolar.

“Así, por ejemplo, en la **República Unida de Tanzania**, el costo medio anual de la escuela primaria en 2000 se calculó en unos 63.000 chelines (80 dólares de los Estados Unidos) en gastos de inscripción, libros, mantenimiento de edificios, exámenes, uniformes y zapatos, transportes y alimentos. Cuando se realizó este cálculo, la cantidad correspondiente a cada niño equivalía a la mitad de los ingresos de numerosas familias rurales pobres, que en general tienen varios hijos. Es raro que se hayan previsto mecanismos para compensar la pérdida de ingresos por cada niño y el coste en efectivo de la escuela mediante, como por ejemplo, el apoyo para la generación de ingresos del adulto y las subvenciones en efectivo.” (OIT, *Op. cit.*, 62)

Es preciso que los responsables políticos reconozcan que no existe una relación directa entre la escolaridad y el trabajo infantil y que tampoco se trata de opciones incompatibles para muchos niños, que tratan de hacer ambas cosas a la vez.

“Nuevas estimaciones de la OIT indican que, en general, aproximadamente el 7 por ciento de todos los niños del grupo de 5 a 9 años de edad combinan trabajo y escolaridad, proporción que asciende al 10 por ciento para el grupo de 10 a 14 años, y al 11 por ciento para el de 15 a 17 años.” (OIT, *Ibidem.*, 63)

El rendimiento escolar no puede sino disminuir por causa de la asistencia irregular debida al trabajo infantil. Pero debe recordarse que para los niños que han rebasado la edad mínima para el empleo, la capacitación y el trabajo pueden sin duda alguna ser plenamente compatibles.

En cuanto a los niños escolarizados, siempre que se respeten ciertas condiciones existen ciertos tipos de trabajo ligero que no interfieren con su educación.

Es frecuente que se observen incoherencias entre las normativas que rigen la edad de fin de la escolaridad y la edad mínima para acceder al empleo. Sólo 31 de los 91 países sobre los que se dispone de datos coinciden la edad de final de la escolaridad y la edad mínima para empezar a trabajar. En ciertos casos había diferencias hasta de tres años. Así, pues, cabe preguntarse qué pueden hacer esos jóvenes durante el período que va desde el fin de la escolaridad obligatoria hasta la edad legal para poder comenzar a trabajar. Por otra parte, en los países donde la edad mínima para acceder al empleo es inferior a la del fin de la escolaridad, puede uno preguntarse hasta qué punto es serio el compromiso del gobierno en lo que atañe a la educación. Además, en ciertos países se plantea un problema similar de edades contradictorias para terminar la escolaridad y comenzar el aprendizaje.

Resulta más difícil alcanzar una coherencia política en este sector debido a que, habitualmente, las competencias al respecto se dividen entre los ministros encargados de la educación y los encargados del trabajo y el empleo, cuyos objetivos, presupuestos, estructuras de decisión y mecanismos de aplicación son distintos. El resultado es que los vínculos entre quienes propugnan la erradicación del trabajo infantil y los que exigen la educación suelen ser frágiles en todos los niveles.

3.4. Acción Internacional en pro de los Derechos del Niño: Cooperación de los Organismos Internacionales.

Niños de la calle

Los niños de la calle es un problema social grave que vive cualquier país del mundo, y que no son tomados en cuenta como parte integral de nuestra sociedad y que nosotros mismos los estigmatizamos por su estilo de vida, por su apariencia física, por su falta de educación y por otros aspectos.

Para millones de niños la infancia es un lujo inalcanzable. En vez de ir a la escuela o jugar, los niños más pobres de la región viven en las calles, vendiendo, mendigando o robando para sobrevivir.

Ellos salieron del seno familiar buscando una alternativa de vida, encontrando en la calle la sobrevivencia y marginación, muy parecida a la de su hogar, pero con una ventaja mayor: la libertad de regir su vida como mejor les parezca, buscando de alguna manera obtener los medios para poder sobrevivir.

Han ganado los espacios públicos a fuerza de golpes y sacrificios; han desarrollado en las calles no sólo un modo de vida, sino toda una cultura callejera, de la que poco entiende nuestra sociedad. Los señalan como: "vagos", "mal vivientes", "drogos" y sobre todo "improductivos".

Por lo tanto un niño de la calle no puede o no quiere volver. Un niño, que entonces tiene menos de quince años, que vive y duerme en la calle, en ruptura con la familia, donde no puede o no quiere volver.

El fenómeno de los niños de la calle es fruto del imparable crecimiento urbano, la pobreza y la falta de alternativas. Algunos huyen de la violencia en su casa, otros se ven obligados a buscar trabajo porque sus padres no los pueden

mantener. Los niños que no han roto sus vínculos familiares, suelen entregar sus ingresos a su madre para contribuir de esta forma a la economía doméstica. Cuando la calle se ha convertido ya en su único hogar, suelen gastar el escaso dinero que obtienen en comida, tabaco, drogas y en el juego, pero también en ver películas o comprar juguetes. Sobreviven robando, mendigando o realizando diferentes trabajos, que van desde limpiabotas hasta la prostitución. Niños que desde los 3 o 4 años ven cortadas de raíz sus esperanzas de futuro. Que se drogan para olvidar su soledad y el desamparo al que les han llevado sus familias pobres y desestructuradas, y la sociedad que les rodea. Carecen de autoestima y piensan que no sirven para nada. La mayoría han padecido palizas y abuso psíquicos y sexuales, por lo que han contraído enfermedades de transmisión sexual y el SIDA.

Entre los problemas que tienen que afrontar se encuentran:

- *El hambre.* Aunque sea difícil para un niño de la calle hallar que comer, quizás no sea el mayor problema dado que hay una gran solidaridad entre ellos. En cambio el niño morirá de mal nutrición, de escorbuto o de beriberi.
- *La suciedad.* El niño de la calle siempre se queja de ella. Tiene dificultades en encontrar un lugar dónde lavarse o lavar su ropa. Por esta razón está cubierto de piojos y de sarna. Un simple grifo y un lugar donde no le roben la ropa que acaba de lavar serían muy útiles para él.
- *La enfermedad.* Cuando el niño se vuelve enfermo, quién se preocupa por él, ¿dónde puede curarse? Sin tomar en cuenta las heridas psicológicas que son quizás las más importantes.
- *La soledad.* Es sin duda alguna el mayor problema de estos niños. Los que ya no tienen a sus padres quisieran poder hablar con un adulto y no ser

constantemente rechazados con indiferencia. Cada hombre necesita amor, con mayor motivo los niños, los niños de la calle. A veces basta una sonrisa.

– *La delincuencia.* Esta falta de amor los inducirá, a menudo pero no siempre, a ser víctimas de todo tipo de desvíos (robos, droga, prostitución). Serán tratados como delincuentes cuando sólo son víctimas.

– *La violencia.* Los niños de la calle son víctimas privilegiadas de todas las formas de violencia. El sadismo de locos, violación por maniacos mucho más numerosos que lo que se cree. Asesinatos de niños, venganzas de comerciantes, violencia de la policía o de los escuadrones de la muerte.

– *La extorsión y el proxenetismo.* El niño de la calle es constantemente víctima de extorsión, no quisiera perder el dinero que ha logrado obtener con dificultad. Pero, ¿dónde puede guardar su dinero en toda seguridad?

– *El analfabetismo.* Prácticamente cada vez, la primera cosa que pide un niño de la calle es: "Quiero aprender a leer". Se da cuenta muy bien de que la enseñanza es la clave de todo.

– *La falta de perspectivas en el porvenir.* Más tarde tendrá que encontrar un trabajo fijo, un equilibrio familiar; sabe que si nadie lo ayuda no tendrá ningún porvenir.

– *La falta de formación profesional.* El deseo profundo de cada niño de la calle es adquirir una formación profesional seria. Mientras hoy dice: "mi profesión es ladrón".

– *La marginalidad.* Se percibe al niño de la calle como a un marginal, necesita ser reintegrado a la sociedad. Aprender a vivir como las demás

personas del barrio, a reconocer las nociones del bien o del mal de la sociedad donde vive, en pocas palabras ser educado.

– *La falta de cariño.* Aunque no lo expresa claramente, es el mayor problema para el niño de la calle. Es por esta razón que tendrá ante todo que hallar alguien que lo quiera.

Síndrome del niño maltratado.

Maltrato infantil, uso intencionado de la fuerza física u omisión de cuidado por parte de los padres o tutores que tienen como consecuencia heridas, mutilación o incluso la muerte del niño.

El término maltrato infantil abarca una amplia gama de acciones que causan daño físico, emocional o mental en niños de cualquier edad. Sin embargo, el tipo de maltrato infligido varía con la edad del niño. Los malos tratos en bebés y niños en edad preescolar suelen producir fracturas, quemaduras y heridas intencionadas.

En casi todos los casos de acoso sexual el agresor suele ser un hombre y la víctima una niña en edad escolar o adolescente. Sin embargo, en los últimos tiempos está aumentando el número de niños varones en edad preescolar que sufren este tipo de maltrato.

“Maltrato Infantil se define como el conjunto de lesiones orgánicas y/o lesiones psíquicas que se presentan en un menor de edad como consecuencia de la agresión, por acción directa, no accidental, de un mayor de edad en uso y abuso de su condición de superioridad física, psíquica y social”.

(Higashida, 1990, 509).

“El abuso físico o síndrome del niño maltratado, definido por Kempe como el uso de la fuerza físico en forma intencional, no accidental, dirigido a

herir, lesionar o destruir a un niño, ejercido por parte de sus padres o de otras personas responsables del menor". (Higashida, Op. cit., 510)

A partir de la década de los setentas ha habido mayor registro de maltrato al menor, aunque muchos casos no se registran como tales si no como "accidentes", según los datos obtenidos a través de los padres o tutores. Como causa de mortalidad en 1983 se registraron solamente seis casos, tres del sexo masculino y tres del sexo femenino, menores de un año, sin embargo se ha observado que muchos menores con antecedentes de hospitalizaciones repetidas durante las cuales los padres casi no los visitan y se puede observar que existe una relación deficiente con los mismos. Mas del 50% de los niños maltratados son de cuatro años, entre los menores de un año es frecuente encontrar prematuridad, bajo peso, malformaciones congénitas, retraso mental, gran inquietud, problemas de lenguaje y aprendizaje. Cada niño maltratado indica por lo menos un adulto enfermo.

Existen varias categorías de maltrato.

"El abuso físico o síndrome del niño maltratado, definido por Kempe como el uso de la fuerza físico en forma intencional, no accidental, dirigido a herir, lesionar o destruir a un niño, ejercido por parte de sus padres o de otras personas responsables del menor.

*El abuso sexual (estupro, manipulación y explotación sexual) que puede ocurrir en la calle el hogar, o en instituciones dedicadas a la educación de menores. El menor violado vive en constante angustia y generalmente se asume culpable de la agresión,

*Negligencia material, es decir cuando los padres o tutores descuidan la alimentación, no les brindan los cuidados mínimos necesarios pudiendo llevar al

niño a la desnutrición a sufrir accidentes u otras enfermedades. En caso de que el niño este enfermo no sigue las indicaciones medicas.

*Abandono físico, por ejemplo cuando los dejan en la vía pública.

*Maltrato emocional, en este aspecto los adultos pueden rechazarlo en forma abierta u oculta; puede ir desde la amenaza de abandono que le causa angustia pues en esta etapa de la vida dependen de sus padres o tutores, para satisfacción de sus necesidades que le garanticen su subsistencia”.

(Fontana, 1998, 310).

Generalmente los agresores proviene de familias que maltratan a los menores (ellos mismo fueron niños maltratados), con baja tolerancia a hacia los demás, falta de confianza, incapacidad para recibir y dar amor, con desempleo, ruptura matrimonial si existió, pérdida de figuras significativas (padres, esposo, amante u otros hijos). En gran número de casos se trata de un hijo no deseado.

Consecuencias del maltrato al menor:

*La muerte, la fuga del hogar o de la institución que lo tiene en custodia.

*Lesiones orgánicas perdurables.

*Alteración en el crecimiento y desarrollo físico y psicológico.

*Desorganización de la conducta.

*Su misión ante al autoritarismo.

*Incapacidad afectiva.

*Inseguridad y desconfianza.

*Auto valoración negativa y baja tolerancia hacia los demás.

*Conductas regresivas, es decir, ejercitar conductas de su edad menor a la que tiene, por ejemplo chuparse el dedo u orinarse en la cama cuando ya no lo hacia.

*Agresividad e incluso delincuencia.

Acción Internacional en pro de los derechos del niño.

“En el transcurso de los años se han ido conociendo cada vez mejor los derechos del niño y ha aumentado por el interés por su respeto, al mismo tiempo que iba viendo la necesidad de reducir la pobreza. La Cumbre Mundial para la Infancia, en 1990, facilito la preparación de planes nacionales de acción que se ocuparían de nueve de cada diez niños del mundo. Muchas de las metas de la cumbre, en particular las relativas a salud, educación y equidad entre los géneros. Para el seguimiento, el periodo especial de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre los niños en Mayo del 2002, y la OIT, con el apoyo de los interlocutores sociales, están tratando de conseguir que el documento resultante refleje claramente el compromiso global sobre la eliminación de todas las formas del trabajo infantil, con el respeto a la edad mínima para el empleo o el trabajo como unidad de medida.

En mayo del 2000 se adoptaron dos protocolos facultativos de la CDN. Este protocolo facultativo al Convenio sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil ha entrado en vigor el 18 de enero de 2002. En el se pone de relieve la necesidad de reforzar la cooperación internacional mediante disposiciones militares, regionales y bilaterales dirigidas a la prevención, detección, investigación, procesamiento y condena de los responsables de actos en los que intervenga la venta de niños, la prostitución infantil, la pornografía infantil y el turismo sexual con los niños.

El Protocolo Facultativo al Convenio sobre los Derechos del Niño relativo a la intervención de niños en conflictos armados ha entrado en vigor el 12 de febrero de 2002. Exige a los Estados que lo radiquen que adopten todas las medidas posibles para asegurarse de que los miembros de sus fuerzas armadas que no hayan alcanzado la edad de 18 años no participen directamente en actividades y prohíbe el reclutamiento obligatorio antes de los 18 años. Pide a los estados que lo ratifique que coopere en la puesta en práctica del citado protocolo, incluso mediante la cooperación técnica y la asistencia financiera para la rehabilitación y reintegración social de niños ex soldados". (OIT, Op. cit. 84).

Declaración de los derechos del niño.

"El veinte de noviembre de 1959" (Higashida, Op, cit, 512). La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la declaración de los derechos del niño, sin embargo, hasta la fecha tales derechos son menospreciados o violados por muchas personas:

1. El niño disfrutara de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

2. El niño gozara de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual, y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental, a que se atenderá será el interés superior del niño.

3. El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y una nacionalidad.

4. El niño debe de gozar de lo beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse tanto a el como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal, y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

5. El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especial que requiere su caso particular.

6. El niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño a corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que parezca de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

7. El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior al niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.

El niño debe de disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán de estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas, se esforzaran por promover el goce de este derecho.

8. El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.

9. El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicara ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

10. El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos paz y fraternidad universal y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes. **(Higashida, Op, cit, 512)**

Claro está, que esta declaración de los derechos del niño presentados por la Asamblea de las Naciones Unidas son pisoteados por todos nosotros por esta razón necesitamos poner un alto a este problema ya que no solo se presenta en nuestro país sino en todo el mundo y tenemos que respetar estos derechos mencionados anteriormente para proteger y evitar abusos con nuestros niños, es por eso que en el transcurso de los años han surgido

organizaciones dedicadas a brindarles educación, capacitación, atención médica y refugio.

Cooperación de los organismos internacionales.

En estos últimos años se ha intensificado la cooperación entre las distintas organizaciones internacionales relacionadas con los niños, la pobreza y el desarrollo. Las causas estructurales del trabajo infantil, como la pobreza, las desigualdades, y las deficiencias en la educación, la salud y los sistemas de la educación, la salud y los sistemas de protección de la infancia, entran dentro de los mandatos dentro de los distintos organismos.

El mandato fundamental, de la OIT en este sector se ve complementado por los de UNICEF, la OMS, la UNESCO, la FAO y otros organismos, cada uno de los cuales tiene su propia pericia y existencia programática para contribuir a resolver el problema.

Trabajando conjuntamente pueden explotarse las sinergias existentes entre los distintos organismos. La OIT y el UNICEF concertaron un acuerdo para reforzar la cooperación existente, confirmando la complementariedad y la ayuda mutua que puede presentarse ambas agencia para la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de los niños trabajadores. El acuerdo crea un marco para la acción cooperativa dirigida a asegurar unas posiciones coherentes en lo que respecta a la política y practica de la materia de trabajo infantil, para convocar talleres conjuntos regionales y subregionales sobre investigaciones que permita difundir e intercambiar experiencias, y para proseguir las actividades de cooperación técnica y seguimiento. En términos operativos, la OIT y el UNICEF han puesto en práctica, programas conjuntos en Banglades, Brasil, Nepal, Pakistán y Republica Unida de Tanzania, y están colaborando en muchos otros países.

El desarrollo de nuevas estrategias para comprender el trabajo infantil y sus efectos representa un importante y nuevo esfuerzo de colaboración interorganismos coordinando desde el Centro de Investigaciones Inocenti, en Florencia Italia. Lanzada en 2000, esta nueva iniciativa de la OIT, y el UNICEF y el Banco Mundial se propone mejorar las investigaciones, el acopio de datos y análisis en materia de trabajo infantil, incrementa la capacidad de investigación en el ámbito local y en el nacional y mejorar la evaluación de intervenciones. Esta evaluando la información ya existente de manera que pueda identificarse las principales carencias y la forma de evitarlas. Se está elaborando indicadores que permitan determinar las dimensiones del trabajo infantil y relacionar este con los ingresos, el género, las condiciones de salud y la educación.

Otro ejemplo es la cooperación entre OIT, UNICEF, UNESCO, y Educación Internacional en un proyecto dirigido a movilizar a los maestros, educadores y sus organizaciones en la lucha contra el trabajo infantil. Esta colaboración ha dado dos resultados; un conjunto informativo para maestros y un informe, que reúne las experiencias de los países y evalúa en que medida los distintos sistemas de educación responden al problema del trabajo infantil, los obstáculos con que tropiezan y las estrategias que tiene éxito para superarlo.

En lo que respecta a los derechos humanos y a los derechos de los niños, la OIT colabora estrechamente con organizaciones de las Naciones Unidas como la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de los Derechos del Niño CDN. La CDN ha expresado su intención de reforzar su cooperación en la OIT en materia de trabajo infantil, en particular en lo que respecta a la trata de los niños.

a) *UNICEF (Fondo de emergencia Internacional para los Niños de las Naciones Unidas).*

“Existe el Fondo de la Naciones Unidas para los Niños que todavía recibe el nombre equivocado de UNICEF (Fondo de emergencia Internacional para los Niños de las Naciones Unidas, original) que se encarga de los intereses de los niños en todo el mundo.

En lo que se refiere a los niños, la principal etapa fue el establecimiento de la UNICEF (que se llama en la actualidad, adecuadamente, Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez), bajo su propia junta ejecutiva. Originalmente debía ayudar a los niños que habían sufrido debido a la Segunda Guerra Mundial, sobre todo a los huérfanos”. **(Luard, 1979: 345)**

Por la naturaleza de su causa, descubrió que le resultaba mucho más sencillo que al alto comisionado para los refugiados la obtención de contribuciones voluntarias, algunas de las cuales procedieron de individuos y en especies: ropas, zapatos, leche descremada, margarina y otros donativos. Estos se entregaron a los gobiernos que tenía la responsabilidad de procurar que se utilizaran en beneficio de los niños. En una época se ayudaba de ese modo a seis millones de madres y niños. Ha contribuido al establecimiento de clínicas y servicios permanentes de sanidad para madres y niños, se dice que las clínicas equipadas por la UNICEF prestan servicio a 70 millones de personas primordialmente madres y niños. Ayuda a construir y equipar centros diurnos y terrenos de juegos por ejemplo para los niños de ciudades perdidas y las zonas miserables de las ciudades.

Puesto que la educación es un elemento esencial en el bienestar de los niños, dedica en la actualidad una parte creciente de su presupuesto a la ayuda de diversos tipos, sobre todo a la preparación de maestros.

Una nueva actividad potencialmente importante que va a emprender la ONU es la de la responsabilidad es la de la Coordinación de la ayuda cuando se producen desastres en el cual la UNICEF ha participado siempre en forma considerable en el envío de ayuda cuando se producen estos desastres.

La UNICEF tiene un presupuesto de más de 100 millones de dólares, financiado enteramente por medio de contribuciones voluntarias tanto de gobiernos como de individuos.

b) UNESCO (Educación, la Ciencia y la Cultural de la ONU).

“La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, y la Cultura UNESCO, con sede en París, Creada el 4 de Noviembre de 1946, el 14 de Diciembre pasó a ser Organismo especializado de las Naciones Unidas. Su finalidad es contribuir a la paz y seguridad promoviendo la colaboración entre las naciones a través de la ciencia, la educación y la cultura”.

(Seara, 1979: 158)

Es posible que el problema social en el que se ha hecho un mayor esfuerzo en el sistema de la ONU sea la educación. En este caso ha habido una agencia especializada independiente, dedicada plenamente a ese asunto: la UNESCO (Educación, la Ciencia y la Cultural de la ONU).

La UNESCO ha establecido proyectos pilotos de educación de los adultos en numerosos países y ha dado asesoramiento sobre campañas de alfabetización, tanto al nivel nacional como regional. De manera especial, ha prestado ayuda a los países de desarrollo para la planeación y la administración de la educación.

“La UNESCO estableció un Instituto de Planeación Educativa Internacional, en París, donde se prepara a esos administradores, además de varios centros regionales con ese mismo fin. La UNESCO contribuye a la

preparación de maestros y al desarrollo de nuevas técnicas, así como también a la producción de libros de texto, sobre todo en tres programas regionales principales, en África, Asia y América Latina; y ha desarrollado escuelas de adiestramiento en muchos países. Trato de desarrollar instalaciones educativas fuera de las escuelas y fomentar la educación de las mujeres. Desde luego la UNESCO ha dedicado una atención considerable a la aplicación de las ciencias y la tecnología de desarrollo y al planeación de las normas científicas en los países de desarrollo. Contribuye también a fomentar la cooperación internacional en la investigación y las documentaciones ciertos números de campos especializados. Presta ayuda a los Institutos de Tecnología de Asia, África, América Latina y el mundo árabe y estableció un centro regional para las ciencias y la Tecnología en África así como cierto número de oficinas científicas sobre el terreno". (Luard, Op, cit, 400)

La UNESCO organiza una cantidad considerable de actividades de valores variables en el campo de las ciencias sociales, las comunicaciones y los intercambios culturales. Existe en la actualidad un proyecto de programas experimentales de educación por televisión, que puede indicar la forma en que se puede utilizar mejor ese medio de comunicaciones con fines educativos.

Uno de los campos más evidentes valiosos de actividades de la UNESCO es el de la protección de los objetos culturales. Entre otras cosas fomento convenciones sobre la protección de la herencia nacional y arquitectónica del mundo o la protección de la propiedad cultural, en el caso de conflictos armados, y sobre la explotación, y la importación ilegal de propiedades culturales. Contribuye también al desarrollo de museos y al adiestramiento de directores de estos últimos.

c) *FAO (La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).*

“La Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, con sede en Roma, cuya triple misión es: a) Facilitar el intercambio de información respecto a estas materias de agricultura y alimentación; b) Promover el desarrollo de la agricultura en todos sus aspectos; c) Facilitar asistencia técnica. Fue creada el 16 de octubre de 1945 y paso a ser organismo especializado de las Naciones Unidas y la Cultura.

En 1962, la ONU lanzo su propio Programa Mundial de Alimentos organizado por la FAO. Bajo el, los miembros contribuían con alimentos, dinero en efectivo y espacio de embarques para enviar alimentos a las naciones en desarrollo. La ayuda no se utilizaría tanto con fines generales de nutrición sino para ayuda a nuevos proyectos de desarrollo, por ejemplo: para respaldar trabajos de desarrollo de consumo intenso de mano de obra, en donde una gran fuerza de trabajo requería alimentos por encima de los producidos normalmente en la forma local. La mayoría de los alimentos los ofrecía E.U.A.; pero durante las negociaciones de la Ronda Kennedy, se adopto una convención de ayuda Alimenticia Multilateral, para la que se aceptaron compromisos de ayuda alimenticia por 300 millones de dólares. Gran parte de esta ayuda se distribuyo a través del Programa Mundial de Alimentos”. **(Luard, Op, cit, 415)**

En la actualidad envía alimentos por un valor de aproximadamente 250 millones de dólares al año y se ha planeado que aumente todavía más el total, que se compromete cada dos años. Esto se utiliza primordialmente como alimento, para el trabajo; pero una parte sirve para mejorar la nutrición, de las madres y los niños.

“En 1974, como resultado de la Conferencia Mundial de Alimentos de ese año, se estableció un Consejo Mundial de Alimentos para coordinar la acción de este campo. El Consejo tenía la tarea de observar la situación mundial de los

alimentos y tratar de asegurar que los suministros correspondieran a las necesidades. Se estableció una meta de ayuda de alimentos de 10 millones de toneladas de granos al año y se trata de asegurar que satisfagan esta cuota los estados miembros (obtuvo rápidamente compromisos que se acercaban a esta cantidad).

Estableció un Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura, para contribuir a la producción de alimentos en los países de desarrollo, que se espera que financien en gran parte los países ricos en petróleo.

Tiene un Comité de Programas y Normas de Ayuda Alimenticia y un grupo consultivo que incluye a representantes del Banco Mundial y la FAO, que supervisan las normas agrícolas y la posición de reserva en países individuales. Junto con la FAO, administra un Programa Internacional de Suministro de Fertilizantes para contribuir a asegurar que haya abastecimiento de fertilizantes a los países en desarrollo o ayuda en efectivo para permitirles adquirir suministros, que son tan esenciales para elevar lo suficiente su propia producción agrícola con el fin de satisfacer las necesidades de sus pueblos". **(Luard, Op, cit, 419).**

d) OMS (La Organización Mundial de la Salud)

“La Organización Mundial de la Salud OMS, con sede en Ginebra; fue creada por una convención firmada en Nueva York el 22 de Julio de 1946, que entraría en vigor el 7 de abril de 1948, desde el 10 de Julio de 1948 es un organismo especializado de las Naciones Unidas”. **(Seara, Op, cit, 159)**

“Después de la Segunda Guerra Mundial, surgió la Organización Mundial de la Salud que estableció que toda la salud de los pueblos era fundamental para la consecución de la paz y que la seguridad dependía de la cooperación de los individuos y los estados. Cada año va creciendo el número de estados

miembros que constituyen la Asamblea Mundial de la Salud y se reúnen anualmente. La OMS tiene seis oficinas regionales en:

Brazzaville, Republica del Congo para África, Washington D. C. para las Américas, Nueva Delhi, India para Asia Sudoriental, Copenhague, Dinamarca para Europa, Alejandría, Republica Árabe Unida para los países orientales del Mediterráneo, Manil, Filipinas para la región del Pacífico Occidental. Todas las actividades se coordinan en Ginebra". (Luard, Op, cit, 420)

La OMS presta ayuda a las naciones subdesarrolladas para combatir enfermedades trasmisibles como la viruela, el cólera, la peste, el paludismo y la tuberculosis, convoca a conferencias, hace investigaciones y asesora a los gobiernos en sus necesidades sanitarias, favorece el establecimiento de normas para elaborar medicamentos y vacunas.

En los casos de emergencia internacional como cuando hay algún brote epidémico, la OMS hace investigaciones y aplica las medidas para controlarlo.

Con frecuencia colabora con otras organizaciones de las Naciones Unidas, como la Organización de los alimentos y la Agricultura (FAO) y la UNICEF (Fondo Internacional de Emergencia para los niños). Su objetivo es que todos los pueblos logren el más alto nivel de la salud posible:

Alguna de sus funciones son las siguientes:

-Actuar como la autoridad directiva y coordinadora de la labor sanitaria internacional.

-Establecer y mantener una colaboración efectiva entre las Naciones Unidas, la agencia especializada, las administraciones sanitarias gubernamentales, los

grupos profesionales y todas cuantas organizaciones estén relacionadas con la salud.

-Ayudar a los gobiernos, a petición suya, para reforzar los servicios de salubridad de cada país.

-Proporcionar la asistencia técnica adecuada y, en la emergencia la ayuda necesaria, a petición o con la aceptación del respectivo gobierno.

-Proporcionar, o ayudar a que se proporcionen a petición de las Naciones Unidas los servicios de salubridad y los medios necesarios de grupos especiales, tales como los pueblos de los territorios fideicometidos.

-Establecer y mantener los servicios administrativos y técnicos necesarios, incluyendo servicios de epidemiología y estadística.

-Estimular y desarrollar la labor tendiente a erradicar las enfermedades epidémicas, endémicas y otras diversas.

-Fomentar, en cooperación con agencias especializadas, la previsión de lesiones por accidentes.

-Fomentar, en cooperación con agencias especializadas, la mejor nutrición, albergue, saneamiento, diversión, condiciones económicas y de trabajo y de otros aspectos de higiene.

-Fomentar la cooperación entre los grupos científicos y profesionales que contribuyen a mejorar la salud humana.

-Proponer convenciones, convenios y ordenanzas para hacer recomendaciones útiles en los asuntos de salud internacional y llevar a cabo las sanciones asignadas por esta organización con este fin.

-Fomentar la salud de las Madres y los Niños y la capacidad para adaptarse a un cambio de ambiente.

-Fomentar las actividades en el campo de salud mental, especialmente las que atañen las relaciones humanas.

-Fomentar y dirigir investigaciones acerca de la salud.

-Fomentar mejores formas de enseñanza y de entrenamiento en las profesiones medicas, de salubridad y otras relacionadas.

-Estudiar e informar, en cooperación con otras agencias especializadas cuando sean necesarias las técnicas Administrativas y sociales que atañen a la salud pública y a la tensión técnica desde el punto de vista de la prevención y curación de la enfermedades.

-Proporcionar información, asesoramiento y ayuda en todo lo que atañe a la salud.

-Ayudar a desarrollar una opinión pública bien informada en lo que atañe a la salud.

-Establecer y revisar, siempre que sea necesario las nomenclaturas internacionales de las enfermedades, las causas de mortalidad y las prácticas de salud pública.

-Unificar los procedimientos de diagnóstico que sea necesarios.

3.5. Convenios, Recomendaciones de la OIT y otros Tratados Internacionales, Referentes al Trabajo Infantil.

Desde el siglo pasado grandes han sido los esfuerzos realizados en casi todos los países, para mejorar las condiciones en que trabajan los jóvenes y en el intento de suprimir la posible mano de obra infantil.

Requerimientos en tal sentido, normas legales y constitucionales han pretendido enfrentar el problema, cuya solución tal vez no depende exclusivamente del lo que se exprese en tales textos, si no de la posibilidad de que esos propósitos no sean meramente declarativos y fracasen ante situación culturales, económicas o sociales. Sin embargo, y a pesar de ello, en general puede decidirse que aquello actualmente ha alcanzado la edad de trabajar, viven en un mundo que difiere en importantes aspectos del que vivieron las generaciones anteriores.

La situación de los niños y jóvenes con relación al trabajo dependiente presenta, en el panorama universal que puede apreciarse en las publicaciones de OIT, notables disparidades. Ellas derivan particularmente de la Industrialización a desarrollo económico del país donde se desenvuelve el trabajo y dentro de el según que la actividad se cumpla en el medio urbano o en el rural. Desde luego que son muchas las circunstancias que se dan para que así ocurran, como sea los bajos ingresos de la agricultura, las condiciones rudimentarias y aun primitivas de explotación, las dificultades de control y hasta, en general, las situación de no sindicatos de esos trabajadores.

“En realidad, “podríamos decir que el trabajo de los niños persiste en relación inversa al grado de desarrollo económico de una sociedad, país o región. Esa situación es el resultado, sin embargo de lo complejo que es cambiar las actitudes de un medio social, no solo en los países desarrollados, sino en particular en algunas regiones de los mismos.

Las investigaciones realizadas en 1979 con motivo del año internacional del niño, llegan a afirmar que en el mundo trabajan mas de cincuenta y dos millones de niños, y es el numero lamentablemente, puede ser reducido con relación a la realidad difícil de verificar, teniendo en cuenta la dispersión y las circunstancias de la tares". (Martínez, 1981:13)

Esta tremenda situación, verdadero abuso, es difícil de erradicar pero cabe esperar que disminuya o desaparezca no solo como consecuencia de una conciencia locales no como resultado del desarrollo económico, los adelantos tecnológicos y, particularmente, la educación colectiva. A tal fin se dirigen en el orden internacional los programas básicos para promover los desarrollos económicos sociales, aumentar la productividad, conseguir niveles mas elevados de competencia profesional y de ingresos y, en especial, mejorar las condiciones de vida de todas las familias.

a) Razones invocadas para la protección legal.

Si bien hoy esta fuera de toda discusión la necesidad de prohibir el trabajo de los niños y la conveniencia de restringir el trabajo de los adolescentes, tal situación se ha obtenido, en el transcurso de tiempo sino de necesidad de abatir el problema y argumentar en su pro y en su contra sin duda, la razón fundamental mas valedera a efecto es de carácter biológico, teniendo en cuenta las escasas fuerzas y la debilidad propia de un organismo en evolución, por lo cual se tiende a impedir cuanto pueda al lesionarlos al respecto. Pero ella, además, tiene un valor demográfico y en tal sentido, cuidando la salud del menor se opone su trabajo anticipando o a su labor en jornadas excesivas para su poca resistencia, o en tareas que puedan resultarles nocivas. Inclusive, median razones de seguridad, por que la debilidad del mecanismo de atención del niño, y hasta del joven, le exponen a sufrir accidentes. De ahí la prohibición de someterlo a trabajos peligrosos o donde la actividad implique un riesgo si no se pone cierta diligencia, impropia de la mejor edad.

En este caso existe un interés social de formación y protección, a punto de que es de la esencia de la conveniencia social. Esto no significa avanzar sobre el derecho de los padres ni restringir el ejercicio de la patria potestad. Por lo contrario cualquiera de las normas que socialmente se dicten con sentido formativo proteccional, han de coincidir con el natural deseo de todo padre, de no perjudicar la salud física o moral de su hijo, y de prepararlo en condiciones adecuadas para su vida adulta.

b) Convenios y recomendaciones de la OIT del trabajo infantil.

El interés de la Organización Internacional del trabajo en la situación laboral y social de los menores que trabajan ha sido manifiesto. Implico cumplir con el objetivo de la protección de los niños y jóvenes del preámbulo de su constitución le imponía, así como cumplió el objetivo persiguiendo altos propósitos eugenésicos y sociales que han puesto de manifiesto en sus diversos convenios y recomendaciones.

“La Constitución de referencia incluía entre los propósitos concretos de la organización, “la abolición del trabajo de los niños y la limitación de los jóvenes de ambos sexos hasta donde sean necesarios para que puedan continuar su educación y garantizar su completo desarrollo físico”. **(Martínez, Op, cit, 28)**

c) Edad mínima de admisión.

“En los convenios 5, 7 y 33 se fijó como edad mínima la de 14 años, admitiéndose su incorporación prematura, cuando las tareas se desarrollen en empresas u otros lugares donde se haya ocupado solo miembros de la familia del empleador, cuando ellas se realicen en escuelas técnicas, aprobadas y vigiladas por la autoridad pública.

Se impone un registro de inscripción e inspecciones, para controlar la efectividad de las restricciones, debiendo las legislaciones fijar mínimos

superiores a la edad indicada, cuando se trate de tareas que se conceptúan peligrosas, en los trabajos no industriales se admiten que quienes han cumplido 12 años puedan ser ocupados en trabajos ligeros, fuera de las hora de su institución escolar, siempre que no pasen de dos horas diarias".
(Martínez, Op, cit, 30)

También en beneficio del arte, de la ciencia de la enseñanza, y que admite que se concedan autorizaciones individuales para actuar antes de la edad mínima referida en espectáculos públicos siempre que no se trate de empleos peligrosos, que puedan perjudicar su desarrollo físico o moral y se los de antes de la media noche con relación al trabajo ambulante en la vía pública se recomienda establecer edades superiores al mínimo general previsto.

d) El Trabajo Nocturno

"Ha sido materia de varios convenios y recomendaciones. En 1919 el convenio 6 prohibió, en principio el trabajo nocturno de los menores en la industria hasta que cumplan 18 años, pudiendo hacerlo desde los 16 en actividades que, por su naturaleza deben continuarse día y noche, quedando exceptuados aquellos que trabajan en talleres familiares, exigiéndose en todos los casos un reposo entre jornada y jornada, que la revisión del convenio por el 90, de 1948, llevo a doce horas.

Por su parte, el convenio 79, de 1976 contiene normas similares para los trabajos industriales en la que se limita el trabajo artístico hasta la media noche.

A su vez el 93 de 1949, relativo a la gente de mar, establece que ningún personal de 16 años podrá hacer trabajos nocturnos, en un lapso que comprende nueve horas consecutivas.

En la agricultura la recomendación 14 de 1921, aconsejo que se reglamentara el trabajo nocturno de los menores en las empresas agrícolas de

manera que se concediera un periodo de descanso continuo entre jornada y jornada de extensión suficiente". (Martínez, Op, cit, 35)

e) *Examen médico de los menores que trabajan en la industria y en actividades no industriales.*

"Los convenios 77 y 78, de 1946, imponen dicho requisito para la admisión del trabajo a menores de 18 años. Tal examen debe ser minucioso y gratuito realizado por un medico calificado y la actitud se consignara en un documento que se renovara anualmente y que puede extenderse hasta los 21 años, cuando los trabajos impliquen riesgos para la salud". (Martínez, Idem, 35)

Si del examen resultare ineptitud, las autoridades deberán proveer lo necesario para el tratamiento y rehabilitación, además, una recomendación del mismo año propugna que el examen se practique al termino de la edad escolar obligatoria y que se efectuó también respecto a los trabajadores ambulantes antes de darles autorización para trabajar en la vía publica.

"En el trabajo marítimo en el convenio 16 de 1921, dispuso que los menores de 18 años no podrán ser embarcados sin previa revisada y certificado medico que acredite su aptitud para el trabajo, firmado por el medico conocido por la autoridad competente anualmente". (Mendizábal, 1977: 450)

f) *Otros Convenios y Recomendaciones.*

Además de los citados se refieren a los menores que trabajan:

"El convenio 88 (1948), sobre servicio de empleo, establece la necesidades de adoptar y perfeccionar medidas especiales en dicho campo y en el de la orientación profesional; la recomendación 45 sobre desempleo (1935): Sugiere la creación de oficinas especiales para la colocación de menores y medidas para evitar su desempleo, por los problemas de otro orden

que origina, la recomendación 47 (1936) sobre vacaciones de menores de 16 años: aconseja fijarlas en doce días; la 48 sobre condiciones de la gente de mar de los puertos(1936): aconseja que no se emplee jóvenes de uno y otro sexo en los despachos de bebidas; el convenio 29 (1930) sobre trabajos forzosos los prohíben para menores de 18 años; así como diversas otras recomendaciones sobre formación profesional, aprendizaje y orientación profesional".
(Martínez, Op, cit, 36)

El trabajo de los menores ha sido una de las materias incluidas, en diversas oportunidades, en las conferencias regionales para países miembros de la OIT en América, especialmente las celebradas en Chile en (1936), la Habana (1939) y en Buenos aires en (1961), donde se dictaron normas tendiente a la adecuación de las legislaciones locales a los convenios y recomendaciones, y sugiriendo la ratificación de los convenios revisados. Así mismo en 1959, la Conferencia Internacional aprobó la decisión del consejo de administración para remplazar los comités de correspondencia en materia de trabajo de menores por un grupo de consultores sobre los problemas ocasionados por el trabajo infantil.

CAPITULO IV

PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS DESDE EL PUNTO DE VISTA NACIONAL

Trascendental es la importancia que para nosotros reviste el problema de los menores trabajadores. Su protección no es, evidentemente, materia exclusiva del Derecho del Trabajo, dado que las cuestiones relativas a la infancia abarcan ramas de muy diversa índole. Entre los factores que de alguna manera les afectan y les llevan al trabajo, encontramos unos de carácter social, otros económicos y demás. Todos ellos se conjugan en ocasiones y ofrecen panoramas en los que verdaderamente no parece existir una solución para este problema.

Por ello resulta muy lógico que se interese por los niños, por los pequeños seres de quienes depende el futuro, a quienes pertenecerá un día el mundo y que son motivo de grandes esperanzas.

Estos niños, jóvenes y adolescentes merecen un trato mejor ya que muchas personas ven en los niños y adolescentes, una fuerza de trabajo a explotar, mientras la necesidad de supervivencia sea tan grande como es, el trabajo de los niños existirá, porque no puede pedirse a quien sufra de hambre cualquier cosa con tal de satisfacerla.

Por esta razón nuestro capítulo explica lo que el Derecho del Trabajo pone de su parte, para combatir dicho problema. Las leyes en general son buenas, pero su aplicación se topa con mayores dificultades. Por esta razón se hablara sobre el trabajo de los menores en México, la protección que se les brinda en nuestro país, las normas nacionales que los protegen y el instructivo para regir el trabajo de los niños empacadores (cerrillos) en tiendas comerciales.

4.1. Trabajo de los menores en México.

"La palabra **"trabajo"** proviene del latín "trab-trabis" que significa "dificultad, impedimento, penalidad o molestia", a su vez, la palabra **"labor"**, que se utiliza como su sinónimo, derivada del latín "labor-laboris" significa "trabajo en el campo" o simplemente trabajo". (Suárez, 1967: 55)

La significación etimológica no es del todo completa, pues no comprende la totalidad de manifestaciones del trabajo. En nuestra concepción trabajo, es toda actividad humana tendiente a la satisfacción de una necesidad, donde esta necesidad, es un estado de afectación que requiere ser superado. En el trabajo se resumen todas las características del fenómeno que llamamos vida, porque aquel es la base que sustenta a esta.

Tal noción equivale a una idea lato sensu del trabajo. En este aspecto, nadie puede oponerse a su realización por los menores, e incluso el que se lleve a cabo es a nuestro modo de ver, benéfico.

En un estricto sensu, el trabajo sería la actividad humana encaminada a la producción, lo que se identifica con las labores de la fábrica o el taller que si resulta pernicioso para el menor si no se cumplen ciertas circunstancias. En esta misma categoría podría incluirse al trabajo de manera libre, en el que el niño aparentemente o de hecho, carece de patrón y se dedica a actividades comerciales o de cualquier clase, especialmente en la calle.

"Es importante también el saber que ha de entenderse por el vocablo **"menor"**. Esta palabra proviene del latín "minor-mineris", "pequeño".

En nuestro estudio y en general en la ciencia del derecho, menor es todo aquel que no ha alcanzado cierta edad, y así por ejemplo, en nuestro país la

menor edad concluye a los 18 años, aunque esta edad no refleje un mismo desarrollo físico y mental de todas las personas". **(Suárez, Op, cit, 56)**

Toca ahora estudiar lo que ocurre en el ámbito nacional. Nuestro país en modo alguno escapa a lo que hemos visto que sucede en todo el mundo.

México se ve afectado por los mismos fenómenos de las demás naciones, y de una manera que tal vez por la proximidad de los hechos nos parece acentuada, pero que no es peor que en la mayoría de los países.

"México es un país joven. Un 50% de su población no llega a los 15 años de edad y más de un 25% del total se encuentra entre los 6 y los 14 años. Además, su tasa de crecimiento es elevada aunque se ha reducido recientemente.

Estas circunstancias otorgan gran importancia a la fuente de mano de obra representada por los niños y adolescentes.

Existen varios elementos socioculturales que incluyen en la actividad infantil y la reparten por sexo. Entre otras cosas, todavía encontramos escuelas exclusivamente para niños o para niñas, aunque la tendencia es volverlas mixtas. A las niñas se les enseña desde temprana edad a realizar las labores hogareñas, como cocinar, limpiar la casa, lavar, planchar, coser, etc., mientras que a los niños, dependiendo del medio ambiente que le rodea-urbano o rural-se les instruye en el manejo de herramientas, el cultivo y el cosecho, etc. Otro aspecto de esto lo intuye la mayor demanda de instrucción por parte de los niños que de las niñas, ya que aquellos están determinados por una sociedad donde tradicionalmente el hombre debe aportar los elementos necesarios para la manutención del hogar, mientras que la mujer se dedica a su cuidado y el de los niños". **(Arriaga, 1990: 43).**

Desde pocos años y a la fecha, la ideología cambiante ha conducido a que las niñas adquieran una mejor instrucción a efecto de que en su juventud puedan cursar una "carrera corta" con el objetivo de auxiliar mas efectivamente al gasto familiar. Todos los sectores económicos ocupan el trabajo infantil en mayor o menor escala. De ellos el sector agrícola es el que encabeza tal empleo. A partir de que es capaz de hacerlo el niño (varón por cuestión de sexo de manera primordial) se ve obligado a auxiliar al padre en los trabajos del campo: ordeña, cuida animales en el pastoreo, recolecta, siembra, etc., sin que por ello reciba remuneración alguna. Las niñas sufren menores penurias en este aspecto, sin que ellos quieran decir que no se vean en la necesidad de ayudar a la madre en su actividad. En el sector industrial encontramos divisiones. La mediana o gran industria no utilizan menores sino por modo excepcional, no necesitando hacerlos por la existencia tan elevada de mano de obra adulta generalmente más apta en este tipo de trabajos. La pequeña industria los talleres y la artesanía ocupan niños de manera regular, de modo furtivo, o bien sin que se configure una relación directa entre patrón y el menor, sino que este labora como ayudante del padre o de los padres estando ausentes la remuneración en este ultimo caso. El sector urbano muestra una amplia gama de trabajo de menores dentro de los servicios y del pequeño servicio. De manera muy difundida los menores trabajan en la vía publica, en el aseo de calzado, la venta de periódicos, chicles, billetes de lotería, golosinas, en el cuidado y lavado de automóviles, en la limpia de parabrisas como cantores o músicos, e inclusive incurren en ilícitos o en la mendicidad, la cual es propiciada por los mismos padres.

Es importante que nosotros tratemos de buscar algunas soluciones o alternativas que sirvan de ayuda a estos niños y tratar de evitar que sean maltratados, rechazados y obligados a trabajar.

Por lo tanto, nuestro papel a desempeñar debe ser:

- Reintegrar al niño a la sociedad y a su familia.

- Prevenir y evitar que los niños y jóvenes se arraiguen en la calle.
- Realizar programas que se enfoquen a las áreas: físico, emocional, intelectual y social.
- Prevenir y evitar que los niños se involucren en aspectos de drogadicción y alcoholismo.

a) *Datos sobre la magnitud y características del trabajo infantil en México.*

“América Latina es la región del planeta con mayor grado de desigualdad y concentración del ingreso. Se ha estimado que el número de pobres cercano al 50% de la población, debería de ser menor a la mitad de dicho porcentaje para que la distribución de los ingresos concordara con el nivel de desarrollo que ha alcanzado la región”. (Suárez, Op, cit, 76)

En México, la pobreza continúa siendo extendida y ha aumentado durante la década de los noventa, afectando sobre todo a la población rural, a los pueblos indígenas, a las mujeres y a la infancia.

“De acuerdo con estimaciones de la CEPAL (1999), el porcentaje de hogares en situación de pobreza aumento de 39 a 43% de 1989 a 1996, y los hogares en situación de indigencia aumentaron de 14 a 16% en el mismo periodo. Por su parte el Banco Mundial, con base en datos en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, calcula que para 1998 la población en pobreza ascendió a 58.4 % de la población nacional, mientras que la pobreza extrema afecta el 27.2 % de la población en el mismo año, es decir 27 millones de personas (Banco Mundial 2000). Por su parte las estimaciones de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). En México consideraron que en febrero de 1999 existía en el país 26 millones de personas viviendo en pobreza extrema, lo que representa el porcentaje más alto en los niveles de miseria en los últimos 15 años. Frente al deterioro de las condiciones económicas del país,

millones de mujeres, niñas y niños se han visto obligados a trabajar para apuntar el presupuesto familiar". (Arriaga, Op, cit 106)

Existen tres fuentes que ofrece un panorama nacional de la cantidad de niñas y niños que trabajan: las encuestas de empleo que realiza la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, el estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades, y una investigación sobre el trabajo domestico de las niñas que realizan tres encuestas nacionales. Las encuestas nacionales presentan por un lado la relación a la estimación de la población económicamente activa; y por otra parte solo consideran los rangos de 12 a 14 y de 14 a 19 años. Puesto que este documento analiza la situación del trabajo infantil, es decir, el que realizan las niñas y los niños menores de 14 años, las cifras que se ofrecen aquí se concentran en el primero de los rangos, aunque estos datos dejen fuera a todas las niñas y los niños que aun no han cumplido los 12 años y se encuentran trabajando.

"El análisis de las encuestas de los años 1991, 1993, 1996, 1997, 1998 y 1999 demuestra que la mayor proporción de las niñas y los niños trabajadores (económicamente activos) de 12 a 14 años se encuentran en las áreas menos urbanizadas, en 1991, 66,509 niñas y 133,680 niños trabajan en las áreas mas urbanizadas, mientras que 262,840 niñas y 620, 356 niños lo hacían en las menos urbanizadas; un total de 1,083, 385 niños y niñas.

Esta misma relación se mantiene que al considerar que en le año 1999, el mas reciente levantamiento de la encuesta nacional de empleo, existían 84,500 niñas y 148,912 niños trabajando en las áreas mas urbanizadas, y 289,381 niñas y 756,132 niños en las áreas menos urbanizadas; el total para 1999 es de 1,278,925 niñas y niños entre los 12 y 14 años laborando. De acuerdo con los datos de esta encuesta, de 1991 a 1999 el numero de niñas y niños trabajadores de 12 a 14 años se incremento en 195,549, equivalente al 18% este porcentaje de aumento es significativamente mayor que el

incremento de la población total de niñas y niños de 12 a 14 años entre 1990 y el año 2000 que es de 2.6% es importante informar que es difícil hacer comparaciones entre años debido a que las encuestas han ido registrando un aumento en el universo de localidades encuestadas. Sin embargo, estas cifras pueden ser vistas como una aproximación, a las proporciones del trabajo infantil, con las reservas de las limitaciones de las encuestas que ya han sido apuntadas antes". (Arriaga, Op, cit 116)

El análisis de las cifras de población ocupada y desocupada abierta de la PEA (Población Económica Activa) de 12 a 14 años en la encuesta nacional de empleo de 1999, cruzados con el nivel de instrucción (primaria y secundarias), muestra rasgos interesantes sobre ese grupo de población. La cifra porcentual de las niñas y niños de 12 a 14 años, por condición de ocupación y nivel de instrucción se muestra en la tabla. En primer lugar resalta que el 99% de la PEA (Población Económica Activa), de 12 a 14 años esta ocupada, es decir según la encuesta existen 1,266,566 niñas y niños que trabajan, de 1,278,925 que conforman la PEA (Población Económica Activa), total; ello representa el 18.6 por ciento de la población total de niños y niñas en el país entre esas edades para 1999, que es de 6,885,063. En segundo lugar, considerando las diferencias porcentuales en niveles de instrucción entre niñas y niños que trabajan (ocupados) y aquellos que no lo hacen (desocupados abiertos) se aprecia que salvo el caso de nivel de instrucción de 1 a 3 años de primaria y en el nivel de secundaria todos los porcentajes son mas altos en el caso de los niños que trabajan que en lo que no lo hacen, es decir, es muy probable que los niños que trabajan también estudien algún grado escolar, particularmente en el nivel de primaria. En tercer lugar, parece altamente difícil que las niñas y niños que trabajan (ocupados) y estudian algún grado de primaria continúen en la secundaria (ver las diferencias en la primera columna del nivel secundaria "De 1 a 2 años"), aunque no deja de ser contrastante que si haya casos de secundaria completa en quienes trabajan pero ninguno en quienes no trabajan.

En cuarto lugar, es significativo que la totalidad de las niñas y niños que no tienen instrucción si trabajan (Primera columna de la tabla).

TABLA. PEA de 12 a 14 años por condición de ocupación y nivel de instrucción (porcentajes).

	Primaria				Secundaria	
	Sin Instrucción	De 1 a 3 años	De 4 a 5 años	De 6 años	De 1 a 2 años	De 3 años
Ocupados	3.8	12.1	28.6	31.7	22.3	1.4
Desocupados abiertos	0	14.3	20.2	29.7	35.7	0

Estas observaciones, realizadas con base en los datos estadísticos de la encuesta nacional de empleo de 1999, sugiere que es muy probable que exista un grupo predominante en las niñas y niños de 12 a 14 años que tiene un empleo: los que trabajan y estudian (a diferencia de los que no van a la escuela y no trabajan, los que estudian pero no trabajan, o los que tiene un empleo y no estudian). Dicho predominio en la composición de ese grupo de la población tiene claras implicaciones en cuanto al tipo de política pública necesaria para la atención, prevención y erradicación del trabajo infantil. Por otro lado, estas observaciones son consistentes con los resultados del estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades, donde se afirma que hasta el 92 % de los niños que trabajan no solo viven con su familia sino que también estudian, por lo que si bien la necesidad de trabajar es un factor de presión para no asistir a la escuela o un motivo de deserción, existen otras razones que pueden ser igual o, en algunos casos, quizás mas importantes que el trabajo para que los niños no asistan a la escuela. Esta misma conclusión es igualmente consistente con un estudio de la CEPAL (1995), y refleja la doble jornada a la que son sometidos las niñas y los niños que trabajan (escuela y trabajo), lo que atenta contra sus derechos a la recreación, al tiempo libre y al descanso, afectando además su salud física y emocional y el óptimo desarrollo de sus potencialidades.

Reforzando la tendencia hacia el vinculo hacia educación y trabajo, en la misma Encuesta Nacional de Empleo de 1999 se observa que entre aquellos niños de 12 a 14 años que no trabajan y no buscan empleo (población económicamente inactiva), la razón de su "inactividad" es, en 91.1% de los casos, que son estudiantes, y en 6.3% de los casos, que se dedican a quehaceres domésticos exclusivamente. Existen diferencias significativas entre las áreas y más y menos urbanizadas. En las más urbanizadas, entre los que no trabajan y buscan empleo 94.8% estudian y solo 2.9% se dedica a quehaceres domésticos. Pero en la áreas menos urbanizadas, los porcentajes son 87.9% para los que estudian y 9.2% para los que están abocados a quehaceres domésticos, es interesante observar que los "quehaceres domésticos", que abarcan muy probablemente "simples ayudas" en la casa, no se consideran una actividad económica. Sin embargo, es difícil saber si estos quehaceres domésticos son formativos o constituyen un trabajo "invisible" y por tanto, no registrado en las encuestas.

"Si bien los datos de estas encuestas muestran que la participación de las niñas es considerablemente menor que la de los niños, un estudio sobre la dimensión del trabajo domestico basado en datos de las encuestas nacionales de : a) planificación familiar, b) educación, capacitación y empleo, c) empleo y d) empleo urbano, afirma que las definiciones estándar o universales utilizadas para determinar los niveles de empleo, expresados en las encuestas de empleo, habitualmente encubren, y a menudo subrepresentan, la participación femenina. Este trabajo muestra que en 1995, el 2.5% de las niñas entre 12 y 14 años y 12% de las adolescentes entre 15 y 17 años trabajan como empleadas domesticas. Y solo 4.1% de todas las niñas y adolescentes que se encontraban trabajando y viviendo en el hogar del patrón asistían a la escuela. Las adolescentes que eran empleadas domésticas trabajaban, en promedio, considerablemente más cada semana que aquellas que se desempeñaban en otros oficios: 41 horas semanales contra 32. " (Arriaga, Op, cit 120)

Un estudio realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-México) y el Gobierno de la Ciudad de México registró unos 13.373 menores que viven y/o trabajan en la calle sólo en la capital de este país. Esto significa un incremento del 20 por ciento de 1992 a 1995 y representa un índice anual de crecimiento del 6.6 por ciento en el número de niños y niñas en esta situación. El citado estudio señala que la cantidad de menores creció y el fenómeno se generalizó en toda la ciudad. También aumentó la proporción de menores de 0 a 6 años que sobreviven en la calle junto a sus familias. Los niños de la calle y que trabajan son, fundamentalmente, varones, aunque el número de niñas se está incrementando notablemente. Su edad fluctúa entre los 5 y los 16 años, con algunas excepciones de jóvenes entre los 17 y los 20. Presentan una baja escolaridad (generalmente primaria incompleta) y algún grado de desnutrición.

Proceden de colonias y barrios urbanos marginales, cuyas familias, originalmente rurales, han emigrado a la ciudad. En algunos casos los propios niños han emigrado sin su familia del interior de la república, principalmente de los estados del centro y sur del país.

b) Acciones de atención a la infancia trabajadora desde la sociedad civil.

“Las tres experiencias de atención a la infancia trabajadora que se presenta en este apartado son impulsadas por organizaciones de la sociedad civil que se caracterizan por sus propuestas educativas novedosas, evaluadas y/o validadas su buen funcionamiento organizacional y procesos administración y de generación de financiamiento definidos claramente y consecuentes con las actividades que desempeñan. La elección de JUCONI, CIDES y MAMA, en modo alguno pretende excluir muchos otros esfuerzos valiosos que diversas organizaciones de la sociedad civil están realizando a favor de las niñas, los niños y los adolescentes en México. Estas organizaciones y sus propuestas de atención dan muestra a la puesta en práctica de modelos no asistenciales que a

partir del respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes, del conocimiento de su problemática y sus necesidades, buscan construir con ellos nuevos proyectos de vida”. **(Berreiro y Castellanos, Op. cit., 74)**

c) Fundación junto con los niños. (JUCONI)

“JUCONI (Fundación junto con los niños), organización que viene trabajando desde 1989 sus actividades las desarrolla tanto con los menores que viven en la calle, tanto con niñas y niños trabajadores, aplica un modelo de atención dividió en etapas que van desde el primer contacto en la calle hasta el seguimiento de las niñas y niños junto con su familia o a partir de otras opciones residenciales. En 1994 JUCONI lanza el proyecto META 97, en este proyecto se busca desarrollar una metodología educativa y crear un sistema de capacitación a partir de un modelo de atención interinstitucional, ya que en este proyecto participa también la sociedad civil y al menos en un inicio la Universidad Iberoamericana. En el año 2000 culminó la segunda parte del proyecto META, en la cual se buscó depurar los logros alcanzados en la primera fase y crear la capacitación de transferencia del modelo a otras instituciones y contextos”. **(Berreiro y Castellanos, Ibidem: 75).**

Los tres objetivos principales de JUCONI son ayudar a niñas, niños y adolescentes a conocer, hacer valer y conservar sus derechos básicos, reintegrarlos al seno familiar cuando esto sea posible, y ayudarlos a mejorar su interacción con la realidad y la problemática de la calle, de su familia y consigo mismo.

La oferta educativa de JUCONI se divide en tres subprogramas: atención para niñas, niños y adolescentes que viven en la calle, atención para niñas, niños y adolescentes que trabajan en la calle, y atención en mercados. Cada subprograma sigue una serie de etapas secuenciales, en cada una de las

cuales se ofrecen diversos servicios educativos, de consejería, de capacitación y de alojamiento, entre otros.

d) Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social, I.A.P.

“El CIDES (Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social), fundado en 1995 como institución de asistencia privada, surge por la iniciativa de un grupo de personas formadas como educadores de calle y con amplia experiencia en la atención de niñas, niños y adolescentes que viven o trabajan en la calle. El CIDES es un Centro que se ha especializado en el trabajo educativo-educativo y de atención de niñas, niños y adolescentes, madres y padres indígenas migrantes trabajadores en la calle en la ciudad de México. En el año de su fundación el CIDES participo en el proyecto META impulsado por JUCONI. El CIDES comenzó impulsando sus actividades en tres demarcaciones que concentran el mayor numero indígena migrante en la ciudad de México y que trabajan en la calle. Las delegaciones Cuauhtemoc, Benito Juárez y Venustiano Carranza. Paulatinamente las áreas de atención se han extendido a otras zonas de la ciudad”. **(Berreiro y Castellanos, Op, cit, 77)**

Las labores de la Organización parten de la premisa de que la pobreza es el principal factor de que influye en el trabajo infantil callejero en general y de niños indígenas en particular. El CIDES opera dos programas: atención a los niños trabajadores, también llamados TRACA, y atención al niño indígena de predio. Los servicios educativos y asistenciales que ofrece en cada programa se subdividen en etapas que se asemejan a las instrumentadas por JUCONI, pero adaptadas a las necesidades y demandas de la población. Leen el caso de TRACA se continua en una etapa de atención intensiva, cuya duración puede ser de hasta 4 años y en la que se busca disminuir el trabajo riesgoso que realizan los adolescentes en la calle y alejar a los niños del trabajo. En el otro

programa, atención al niño indígena de predio las actividades y acciones tienen lugar en el centro colibrí constituido en 1996.

En este centro se ofrece una atención fundamentalmente formativa y educativa a niñas y niños indígenas diferenciados de acuerdo con la edad de las niñas, niños y adolescentes. También se ofrece asesoría y capacitación a las madres y a los padres recibiendo todos ellos desayunos y asistencia médica si es necesario.

e) Movimiento de apoyo a menores abandonados, A. C. (MAMA)

“MAMA A. C. (Movimiento de apoyo a menores abandonados), es una organización no gubernamental que atiende a niñas y niños que viven y trabajan en las calles de la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Desde su inicio, en 1988, MAMA a trabajado en la promoción y el desarrollo de acciones y solidaridad y educación a favor de las niñas, niños y adolescentes marginados, especialmente aquellos que viven y trabajan en la calle. Al mismo tiempo, la organización es promotora de estos niños y adolescentes. Ha sido gestora de oportunidades sociales a favor de la infancia en las áreas de salud, alimentación, educación y vivienda”. **(Berreiro y Castellanos, Op, cit, 78)**

La acción educativo-preventiva con las niñas y los niños trabajadores de esta organización esta estructurada en dos fases: la primera es la del trabajo de calle y la segunda se desarrolla en la Casa del Niño Trabajador. El trabajo de calle tiene como objetivo iniciar la organización de grupos de niñas, niños y adolescentes interesándolos en participar en las diferentes etapas del programa. En la calle misma se inician actividades deportivas, de recreación, trabajo y estudio también se brindan apoyos en materia de salud, alimentación y asesoría jurídica.

Por su parte, en la Casa del Niño Trabajador se busca promover un proceso educativo y organizativo que genere una toma de conciencia para crear una nueva realidad para el sector de la infancia que atiende. Se trata de que las niñas y los niños no solo trabajen, sino que también jueguen y estudien, lleven una buena alimentación, cuiden de su salud y se organicen, todo ello preferentemente con el apoyo de la familia.

En este centro se organiza la atención a través de nueve líneas de acción:

- 1) Asistencia social que comprende alimentación y salud;
- 2) Asistencia familiar mediante el programa "A toda Madre", cuyo propósito es generar un proceso de organización y toma de conciencia, para que las madres se involucren en la búsqueda de alternativas para proteger y mejorar la vida de sus hijos y las de ellas mismas como personas;
- 3) Asistencia jurídica, a través del apoyo jurídico en caso de explotación e infracciones, y promoción de los derechos de la infancia;
- 4) Organización, para fomentar la participación de las niñas y los niños a través de la formación de los grupos, realización de asambleas, formación de líderes y movilización de condiciones y brigadas;
- 5) Escolarización y Servicios educativos;
- 6) Cultura, que comprende el desarrollo de las capacidades artísticas de las niñas y de los niños;
- 7) Deportivo- Recreativa, en la que se actúa para prevenir el uso de drogas y promover el deporte y una mejor alimentación;

8) Socialización, donde se trabaja en la personalidad de la niña y el niño, su autoestima y sus relaciones con los demás para generar en ellos un sentido de identidad y pertinencia y

9) Capacitación para el trabajo.

"MAMA reconoce "que llegara el día" en que el trabajo infantil pueda ser erradicado pero mientras tanto fija una posición y define su misión: proteger a las niñas y los niños que trabajan luchando solamente contra aquellas formas extremas de explotación infantil como lo demuestra su campaña contra el trabajo infantil nocturno". (Barreiro y Castellanos, Op. cit., 79).

Existen varias organizaciones no gubernamentales dedicadas a brindarles educación, capacitación, atención médica y refugio, entre ellas se encuentran:

- La organización Casa Alianza que ayuda a niños en México. Ésta organización desarrolla cuatro tipos de actividades: presta asistencia médica y consejo a los niños en la misma calle; les ofrece la posibilidad de integrarse en "centros de crisis", donde reciben comida, ropa, cama, tratamiento médico y educación a corto plazo; crea hogares de transición, en los que se orienta educativa y profesionalmente a los niños que desean cambiar el rumbo de su vida; y establece hogares de grupos, donde se recrea el ambiente familiar para que los niños se sientan, por fin, en casa hasta que cumplen, al menos, 18 años.
- La Asociación Mexicana EDNICA (Educación con el Niño Callejero) está desarrollando programas de prevención para niños en riesgo de vivir en la calle y de orientación, educación y terapia para las familias de esta población. Intenta fortalecer asimismo las iniciativas locales y comunitarias en el cuidado y

atención a los niños de su entorno, para modificar el contexto que hace propicia la salida de los niños a la calle.

- El Caracol A.C. piensa que el proceso interno de la familia antes de expulsar a sus integrantes está condicionado principalmente por factores de tipo socioeconómico, ya que las condiciones económicas de la familia, la obligan a:

- Involucrar a un mayor número de miembros a la economía de la misma.
- En consecuencia los espacios afectivos al interior del núcleo familiar se vienen reduciendo.
- Descargando las tensiones en los más vulnerables; no necesariamente los más pequeños.
- Aquí se mezclan varios *factores de personalidad y tolerancia* de todos los involucrados, que pueden facilitar o contener la salida.

Su número es aún incierto. Diferentes organismos hacen uso de las cifras según sus intereses, desatándose una guerra de cifras. Esto no implica dejar de investigar el problema de los niños y jóvenes de la calle sino dimensionar nuestros análisis.

4.2. Protección al trabajo de los menores en México.

A pesar de que el propósito de este trabajo es analizar específicamente el fenómeno del trabajo infantil, es decir, el de menores de 14 años, y las políticas a él dirigidas, presentamos en este breve apartado algunas de las acciones tomadas para regular el trabajo adolescente (de mayores de 14 hasta los 18 años) en la legislación mexicana para regular el trabajo infantil y adolescente, la utilización del trabajo de menores de 14 años esta prohibida en México, tanto en la Constitución como en la Ley Federal del Trabajo. El trabajo regulado por dicha ley es a partir de los 14 años y hasta cumplir los 18, momento en el cual se adquiere la mayoría de edad en el país. Es decir desde una perspectiva estrictamente jurídica, el único tipo de trabajo regulado en México es el de adolescentes, ya que el trabajo infantil esta prohibido.

“Nuestra **Carta Magna** contiene en su **artículo 133** el principio de la supremacía constitucional, que les reitera como *Lex Legum* mexicana. Este precepto dice en su primera parte: “Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la Republica, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”. Aun cuando al parecer se otorga igual jerarquía a la Constitución, a las leyes federales y a los tratados internacionales, solo la primera puede en realidad considerarse suprema, ya que el propio texto constitucional señala que las leyes del Congreso deben encontrar su apoyo en el Código Fundamental, y por otro lado, se condiciona a los tratados en el sentido de que deben ser acordes a la Constitución. Respectos de estos últimos, el **artículo 15 de nuestra ley máxima** corrobora la hegemonía constitucional al decir que “No se autoriza la celebración. . . de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”. (Arriaga, Op.cit.64).

a) *Los Menores como sujetos del Artículo 123 Constitucional.*

De acuerdo con el artículo 123 Constitucional en su fracción II, trata de prohibir los trabajos en condiciones insalubres y peligrosas para proteger a los menores trabajadores, al igual que en su fracción III los protege al no aceptar menores de 14 años y el laborar una jornada de mas de seis horas, y realizar un trabajo extraordinario.

Además se les protege exigiendo una edad mínima para trabajar esto con acreditación médica y supervisión durante el periodo del trabajo, además de la jornada de trabajo y con los mayores de 16 años el pago de su jornada extraordinaria, un día de descanso, una hora para comida y el derecho que tienen los menores trabajadores a sus vacaciones anuales y la prohibición de algunos lugares de trabajo para el menor.

“Tales consideraciones resultan oportunas, dada la existencia de normas relativas al trabajo de menores, tanto en el texto Constitucional, como en tratados internacionales y en la Ley Federal del Trabajo. Siguiendo pues orden jerárquico determinado, nos referimos al texto legal supremo. En el año de 1962, y a iniciativa del señor presidente de la República don Adolfo López Mateos, se reformaron las **fracciones II y III del artículo 123 constitucional** con el laudable deseo de proteger adecuadamente a los menores y a las mujeres”. (Cavazos, 1994:165).

Para lograr tal objetivo se prohibió que las mujeres y los menores de 16 años desempeñaran labores insalubres o peligrosas, que las mujeres realizaran trabajo nocturno industrial o en establecimientos comerciales después de las 10 de la noche, y que los menores de la edad mencionada trabajaran después de las 10 de la noche.

La edad mínima necesaria para ser considerado como sujeto del derecho del trabajo se modificó de los 12 años a que antes se refería la fracción III a los 14 años, con el propósito de garantizar a los menores el acceso cuando menos a la educación primaria.

La intención del legislador fue digna de encomio; sin embargo, se arguyó que dichas reformas no se ajustaban a nuestra realidad, ya que en muchas ocasiones en lugar de beneficiar a dichos sujetos se les perjudicaba, debido a que eran desplazados de sus empleos.

Por otra parte, se expresó que los menores de 14 años que se vieran obligados a laborar por razones de índole económica, lo seguirían haciendo aun en el supuesto de que nuestra Constitución lo impidiera.

El **artículo 123 Constitucional**, cuyo contenido es relativo al trabajo y la previsión social, alude a nuestro problema en los siguientes términos: **fracción II**.-... "Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche de los menores de dieciséis años"; **fracción III**.- "Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esa edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas" y **fracción XI** relativa al trabajo en tiempo extraordinario, que señala que "... Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos".
(Arriaga, Op. cit., 64).

"El avance de la legislación del trabajo en materia de protección de menores se determinan tres situaciones diferentes para el trabajo de menores en cuanto a las condiciones que se deben de observar para la prestación del servicio.

I.- Señalaremos por inicio, que el mayor de 14 años que desee trabajar, deberá obtener previamente un certificado médico que acredite su aptitud para

el trabajo y someterse además a los exámenes médicos que periódicamente ordene inspección del trabajo. Y aun así la realización del trabajo, quedará sujeto a vigilancia y protección especial llevada a cabo por el Servicio de Inspección Laboral.

II.- Seguidamente mencionaremos lo concerniente a los menores que cuentan ya con 16 años de edad. A estos jóvenes trabajadores, por principio se les protege fijándoseles una jornada máxima de seis horas, la cual estará dividida en periodos máximos de tres horas, mediado entre ellos cuando menos una hora.

Se le prohíbe al patrón, que utilice a estos menores en tiempo extraordinario, así como también el trabajo en día domingo o en día de descanso obligatorio.

El quebrantamiento a esta prohibición, obliga al patrón a pagar tiempo extra con un 200% más del salario que corresponda a las horas de jornada. Y si la violación es en cuanto a los días domingos o a los días de descanso obligatorios, se les pagara un salario doble por el servicio prestado.

Además a estos menores trabajadores gozaran de una etapa de vacaciones anuales pagadas, de cuando menos 18 días laborables; como se ve es este un descanso prolongado en relación al común de trabajadores; pero esto es con la finalidad de propiciar una recuperación de la fuerza física gastada por el menor durante el tiempo que ha prestado servicios.

Importante también señalar, que a los trabajadores menores de 16 años se les prohíbe en forma terminante la prestación de servicios en:

- a) Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato;

- b) Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres;
- c) Trabajos ambulantes, salvo autorización especial de la inspección del trabajo;
- d) Trabajos subterráneos o submarinos;
- e) Labores peligrosas o insalubres;
- f) Trabajos superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico y moral;
- g) Establecimientos no industriales después de las 12 de la noche, y
- h) Las demás que determinen las leyes.

A este respecto señalaremos que la misma Ley Federal del Trabajo establece que serán labores peligrosas o insalubres aquellas que por su naturaleza, o por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se prestan, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores.

III. A los menores de 18 años se les prohíbe el trabajo nocturno industrial.

La contratación de trabajadores menores, crea al patrón las siguientes obligaciones especiales: exigir los certificados médicos; llevar un registro con las condiciones de trabajo a que se somete al menor; distribuir el trabajo en forma tal que se le facilite su asistencia a la escuela; y por último proporcionar informes del mismo a la inspección del trabajo cuando esta lo solicite". **(Mozart y Bermúdez, 1982: 686).**

Después de lo anterior consideramos que esta normatividad sobre el trabajo de los menores choca con una realidad en la que día a día vemos a menores trabajando más de las veces en condiciones no especiales, sino sometidos al régimen de los demás trabajadores adultos; de trabajadores

menores a los cuales no se les exige certificado medico alguno, no se les lleva registro alguno, no se les lleva registro especial de las condiciones de trabajo; omisiones ante las cuales la Inspección del Trabajo resulta tal vez insuficiente en sus elementos para detectar este tipo de violaciones que por desgracia guardan una condición de continuidad, en deterioro de la salud e integridad de jóvenes que indudablemente protegidos como la Ley lo provee; incrementaran en el futuro los niveles productivos del país.

b) Los menores como sujetos de la Ley Federal del Trabajo.

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley Laboral, los mayores de 14 años y menores de 16, quedan sujetos a la vigilancia y protección especial de la Inspección del Trabajo, pero ante todo, resulta como las mujeres y en el periodo pre y postnatal, y los trabajadores varones adultos sujetos de la Ley Federal del Trabajo, pudiendo ejercitar todas las acciones derivadas de las relaciones de trabajo ente Juntas, sin que por su estado de minoridad de acuerdo con la Legislación Civil, haya necesidad de que se les designe un Tutor Dativo". **(Mendizábal, Op. cit., 89)**

Los mayores de 14 y menores de 16, según esta previsto en el artículo 174 de la Ley Laboral, para que se les permita prestar un servicio personal subordinado y a la vez ser sujetos del Derecho Laboral, y aun con las limitaciones que se señalan en el artículo de la misma Ley, obtener un certificado medico de aptitud para el trabajo y someterse a exámenes médicos que ordene la Inspección del Trabajo.

Para acreditar su aptitud al trabajo, los mayores de 14 años y menores de 16 deberán ocurrir a la Inspección del Trabajo a cuya vigilancia y protección están sujetos para que los autorice. De otra manera, existiendo prohibición expresa en la ley, sin la autorización de la Inspección del Trabajo los patrones que admitan a un menor de 16 y mayor de 14 serán sancionados.

La Ley Federal del Trabajo se refiere a:

1. Edad de trabajo de los menores.- “Está prohibido utilizar el trabajo de menores de 14 años (Arts. 5° y 22) como regla general (en relación con la fracción III del artículo 123 constitucional); de los mayores de 14 y menores de 16 que no hayan concluido su educación obligatoria (Art. 22); de los menores de 15 en buques (Art. 191); de los menores de 16 en trabajos de maniobras de servicios públicos en zonas bajo jurisdicción federal (Art. 267); de los menores de 18 fuera de la República, salvo trabajadores especializados (Art. 29) o como pañoleros o fogoneros en buques (Art. 191)”. **(Mendizábal, Op, cit, 90)**

La mayoría de edad en materia laboral se alcanza a los 16 años, acorde a lo que se desprende del artículo 23 de la Ley laboral, que menciona que: “los mayores de 16 años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en esta ley”. Antes de esta edad, las taxativas impuestas al menor son tales, que no pueden disponer de su fuerza de trabajo sino con la autorización de sus padres o tutores, y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del trabajo o la autoridad política. Además debe haber terminado su educación obligatoria o tener la aprobación de la autoridad correspondiente.

“El Código Civil señala que los bienes adquiridos por el trabajo del hijo bajo la patria potestad, le pertenecen en propiedad, administración y usufructo (Art. 428 y 429).

Por otra parte la ley del trabajo anterior, establecía en su artículo 19 que tenían capacidad para percibir la retribución convenida, los menores de edad mayores de 16 años, imposibilitándose de las disposiciones del derecho común a favor de los menores entre 14 y 16 años, puesto que – en un desmedido afán de separar al Derecho del Trabajo del Derecho Civil – el artículo 16 determinaba que los casos no previstos por la ley se resolverían entre otros, por los principios

del derecho común, en cuanto no contrariasen a la ley laboral y puesto que tal contraposición existía el problema quedo sin embargo, ello se ha decidido por el nuevo artículo 23 que en su segunda parte se establece que los menores trabajadores – sin hacerse distinción – pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan.

Aunando a esto, el artículo 100 dice que el salario se pagara directamente al trabajador”. **(Arriaga, Op, cit, 65)**

Existe además disposición expresa capacitando al menor en materia procesal según se lee en el artículo 691 que dice que los menores trabajadores tienen capacidad para comparecer en juicio sin necesidad de autorización alguna. Esto esta vinculado a la última parte del artículo 23, respecto de los sindicatos el artículo 362 otorga la posibilidad a los mayores de 14 años para formar parte de los mismos.

2. Jornada de trabajo de los menores.- “Se establece que la jornada de trabajo de los menores no puede exceder las seis horas diarias debiendo dividirse en dos periodos de tres horas como máximo, con un reposo de una hora al menos entre ambos (Art. 177 en relación con la fracción III del artículo 123 Constitucional)”. **(Mendizábal, Op, cit, 90)**

Igual que el trabajo de las mujeres, se les prohíbe a los menores de dieciséis años y mayores de catorce, desempeñar jornadas extraordinarias, así como para realizar trabajos los séptimos días y los descansos obligatorios que se señalan en la Ley Federal del Trabajo, por lo que en caso de que el patrón viole esta disposición pagara un salario triple es decir, un doscientos por ciento mas que el salario ordinario como pena por la violación a la norma de trabajo contenido en el artículo 178.

3. Vacaciones anuales de los menores.- “El artículo 179 señala que los menores de 16 años disfrutaran de un periodo anual de vacaciones pagadas de 18 días laborables, por lo menos. Aunque la Ley no lo cita en este apartado por la analogía se aplicara la disposición a que se refiere el pago proporcional, así como el pago de la prima vacacional a que se refiere el artículo 80 de la Ley federal del trabajo, por lo que en caso de que el patrón viole esta disposición pagara un salario triple, es decir un doscientos por ciento mas del salario ordinario como pena por la violación a la norma de trabajo contenido en el artículo 178”. (Ramos y Ortega, 1986, 114)

4. La obligación de los patrones que tengan a su servicio menores trabajadores.- Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciséis años y mayores de catorce años deben:

“a) Exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo (98), sin los cuales no podrán utilizar sus servicios; 98.- Además de obtener el certificado, los menores están sujetos a la obligación de someterse a los exámenes médicos periódicos que ordene la inscripción del trabajo (artículo 174). Si el patrón contrata servicios de menores sin el certificado, abra nulidad del contrato, la cual solo podrá surtir efecto desde su declaración, y no antes ni retroactivos.

b) Llevar un registro de inspección especial, con indicación de la fecha de su nacimiento, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo;” (Ramos y Ortega , *Ibidem*: 115)

Lo anterior es sin menos cabo de que se de cumpliendo por parte del patrón de los señalado en el párrafo segundo del artículo 158 de la Ley Federal del Trabajo, referente al cuadro general de antigüedades, cuya formulación esta a cargo de una comisión paritaria de trabajadores y patrones, para el sólo efecto del reconocimiento de la antigüedad de los trabajadores transitorios para

hacer valer su derecho de preferencia previsto en el artículo 154 y siguientes de la Ley Laboral.

“c) Distribuir el trabajo a fin de que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares;

d) Proporcionarles capacitación y adiestramiento; y

e) Proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten (artículo 180)”. **(Ramos y Ortega, Op, cit, 116)**

5. La industria familiar.- “El artículo 354 exceptúa a los talleres familiares respecto de las disposiciones anotadas, siendo aquellos en los que trabajan los cónyuges, sus ascendientes, descendientes y pupilos. La inspección del trabajo solamente vigilará el cumplimiento de las normas relativas a higiene y seguridad, las cuales no entraran a la excepción”. **(Arriaga, Op, cit, 67)**

“Ya nos referimos antes a la importancia que tiene el aprendizaje y nos manifestamos a favor de reincorporar a nuestro régimen legal un contrato que le regule. Creemos como formulas más convenientes las siguientes:

a) Que el aprendizaje se lleve a cabo con una retribución económica de al menos 75% del salario mínimo general de la zona de que se trate;

b) Que existan periodos determinados para la enseñanza de acuerdo al oficio de que se trate cumplido los cuales, independientemente del grado de avance, el salario que se pague al aprendiz será al menos del 100% del salario mínimo de la zona a que se trate; y

c) Que se realicen exámenes anuales para los aprendices a efecto de certificar su aptitud para el trabajo objeto del aprendizaje (esto puede hacerse del modo previsto por la Ley Federal del Trabajo de 1931 en su artículo 227). (Ramos, Op, cit, 116) y (Arriaga, Op. cit., 65).

c) La labor de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social en protección y regulación del trabajo de niños y adolescentes.

La instancia del Poder Ejecutivo directamente encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley en materia laboral es la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS), por medio de la entrega de constancias y autorizaciones de trabajo, visitas de inspección y otras acciones.

En la Evaluación al Programa Nacional de Acción a favor de la infancia, instancia interinstitucional de gobierno encargada de seguimiento en los avances del PNA, se amputan datos relativos a la labor de regulación del trabajo adolescente en 1997 y 1998. En este documento se especifica que durante 1998, la STPS entrego 2,360 autorizaciones para trabajar y realizo 8,413 visitas de inspección en todo el país. Considerando que 6,241 de estas se realizaron en los 31 estados de la republica mexicana esto presenta un promedio de 17 visitas de inspección por mes por estado. Si se toma en cuenta que quienes ocupan a adolescentes trabajadores son pequeños establecimientos, y que muchos de ellos operan en la informalidad, es posible invalorar el posible numero de visitas de inspección y de labor de protección que se realizaran para los adolescentes trabajadores. En 1997, la STPS informo haber otorgado, entre 1996 y 1997, un total de 7,637 autorizaciones y constancias de trabajo. Asumiendo que estos adolescentes aun trabajan, se podrían estimar que en todo el país solo poco menos del 10,000 adolescentes entre los 14 y los 17años se encuentra trabajando con protección.

El insuficiente número de visitas de inspección y vigilancia y la poca información sobre los resultados de estas sugieren, por un lado, la incapacidad institucional para aplicar la ley y, por otro, la falta de una visión integral que coordine las acciones de todas las instituciones de gobierno en sus diferentes niveles para abordar el problema del trabajo adolescente (y trabajo infantil en conjunto). Es evidente que la prohibición del trabajo infantil y la regulación del trabajo de adolescentes en el marco jurídico es fundamental para enfrentar el problema; no obstante, sin las capacidades institucionales suficientes para hacer actuar la ley, y sin políticas que iguallen el problema de manera integral, difícilmente se podrá alcanzar el objetivo de erradicación en el mediano-largo plazo.” (Barreiro y Castellanos, *Op. cit.*, 84).

d) Imposibilidad de una protección total, efectiva de los menores trabajadores.

Las causas que a nuestro parecer originan la imposibilidad de una protección total y efectiva de los pequeños trabajadores son las que a continuación analizamos:

Los propios niños hacen imposible su protección laboral por que el simple hecho de que solo así ganan el sustento. El niño que vive en la miseria no puede alejarse del trabajo y ninguna ley ni ninguna autoridad pueden impedirle que busque un empleo, de cualquier índole y cualquier pago, y tampoco podrán conseguir que deje de sentir su obligación para con su familia, ni que prefiera un mal trato y un mal salario a pasar hambre, puesto que no hay salario mas miserable que aquel que no se percibe.

Mientras el niño esté en tal necesidad, mientras no se le den medios de vida que hagan posible que no haya menesteres de su trabajo; mientras el hambre, la miseria le acometan, el niño trabajara y nada podrá hacerse por que la voluntad de vivir no puede cegarse.

Por otra parte, nos encontramos con el problema rural. El campo representa un área de ingente trabajo infantil, donde las dificultades de aplicación de las normas legales son extremas.

En estas zonas la inspección del trabajo es prácticamente inexistente y los inspectores que hay, debe recorrer distancia enormes, con el resultado de no poder comprobar las violaciones a la ley.

Es entonces, por la carencia de elementos, tanto personales como materiales, que el control es imposible y con ello, imposible proteger efectivamente a los menores, por que como se dice, si bien el Derecho del Trabajo busca conseguir todo aquello que es socialmente sociable, sólo puede realizar aquello que es económicamente posible.

Finalmente, el límite impuesto por la ley en cuanto a la inaplicabilidad de las disposiciones generales del trabajo de menores a la industria familiar genera una laguna insalvable en detrimento de aquellos que son explotados por sus padres.

Por esta razón la OIT ha mantenido vigente desde siempre la preocupación por que los menores orillados a prestar sus servicios personales lo hagan en condiciones que no lesionen su desarrollo físico e intelectual y al mismo tiempo les permita recibir la preparación y formación profesionales que los capaciten para desenvolverse con buen éxito en una sociedad sujeta a constante cambio.

4.3. Instructivo Para Regir el Trabajo de los Menores Empacadores (CERILLOS) en Tiendas Comerciales, del Gobierno del D.F.

“I. Todo menor para poder trabajar necesita de la expedición de su Permiso General de Trabajo.

Para poder obtener el permiso se requiere:

- a) Exhibir acta de nacimiento para constatar que tiene la edad mínima para trabajar, que conforme a la Ley, debe ser de 14 años.
- b) Presentar constancia escolar a fin de comprobar que ha terminado su educación primaria.
- c) Presentar por escrito la autorización de quien ejerce la Patria Potestad o la Tutela.
- d) Entregar 2 fotografías de tamaño infantil.
- e) Presentarse en esta Dependencia para que les sea practicado un examen médico a fin de acreditar su aptitud para el trabajo.

Reunidos los requisitos antes citados, se procede a la expedición de su Permiso General de Trabajo.

II. El área de trabajo de los menores empacadores se circunscribe al espacio que ocupa la caja y el necesario para realizar la actividad de empacar y transportar la mercancía de la clientela.

III. Por ningún motivo se permitirá el acceso del menor empacador al interior de la tienda en horas de trabajo, evitando así, la realización de actividades diferentes a las que les corresponden.

IV. Para mantener un control adecuado en el desempeño de sus labores, deberá nombrarse en cada tienda de autoservicio un Coordinador del trabajo de los menores, quien debe ser empleado de la misma.

V. El Coordinador de Menores se encargará de llevar el control de un archivo con los permisos y demás documentos relativos a los empacadores y servirá como enlace entre los menores y las autoridades del Trabajo y Previsión Social.

VI. El Coordinador deberá registrarse en la Oficina de Trabajo de Menores y Mujeres, como responsable del trabajo de los menores empacadores ante la Dirección General de Trabajo y Previsión Social.

VII. Para la aplicación de medidas disciplinarias, el Coordinador de Menores se sujetará al criterio de la Oficina de Trabajo de Menores y Mujeres.

VIII. Son funciones del Coordinador de Menores, coordinar el trabajo de los menores empacadores dentro de la tienda, así como mantener informadas a las autoridades del trabajo a través de las visitas mensuales que lleve a cabo ante las mismas, respecto de sus labores realizadas.

IX. Se prohíbe que la empresa o cualquier otra persona, sea representante de la misma o no, les cobre cuotas a los menores empacadores.

X. Los delantales y gorros, o cualquier accesorio (uniforme de los menores), deben ser proporcionados por la tienda sin costo alguno para los menores.

XI. Queda prohibido que los menores transporten mercancías voluminosas y pesadas en los brazos, ya que esto constituye un trabajo superior a sus fuerzas, lo cual puede impedir o retardar su desarrollo físico normal.

XII. Es necesario que la tienda tome las medidas necesarias de seguridad e higiene para la protección de los menores en aquellos casos en que algún menor sufriera alguna lesión o accidente que afecte su salud.

XIII. La empresa deberá designar un lugar para que los menores tomen descanso.

XIV. La jornada de trabajo no excederá de 6 horas diarias, divididas en periodos de 3 horas, con descanso de una hora entre cada periodo.

XV. Por cada 6 días de trabajo existirá un día de descanso.

XVI. La empresa está obligada a efectuar la publicidad necesaria para que el cliente sepa que el menor empacador trabaja a base de propinas.

XVII. Se impondrá multa de \$100.00 a \$5000.00 al patrón que viole las normas que rigen el trabajo de los menores.

Como puede verse, estas multas ya son totalmente obsoletas, sin embargo también se sostiene que es preferible que los menores presten estos servicios en lugar de dedicarse a la ociosidad." (Cavazos, *Op. cit.*, 170).

Este tipo de trabajo para los menores, se podría decir que es aquel en el que los menores no corren un riesgo de gran peligro, ya que se encuentran dentro de una tienda y no se encuentran en la calle, de algún modo esta actividad los ayuda a mantenerlos ocupados, asimismo para poder obtener de

alguna manera un ingreso, aunque como todos sabemos, no tienen un sueldo base, siendo su ingreso de propinas.

Independientemente de esto, la autoridad se encuentra más pendiente en este tipo de actividades que realizan los menores, al pedirles una serie de documentos para poder trabajar, sin embargo, podemos pensar que como en cualquier trabajo, aquellas personas que desean adquirir los servicios de un menor en este caso, sabemos que no les interesa que algunos no cuenten con la documentación requerida por la autoridad para prestar sus servicios.

Es importante tener en cuenta, que debemos de preocuparnos por las actividades realizadas por los menores, los cuales se tiene que enfrentar a la triste realidad de trabajar aun y contra su propia voluntad, muchas veces los adultos no se dan cuenta del daño causado a los menores trabajadores, mismos que tienen que renunciar a su niñez para poder llevar un sustento a su familia, la cual se ve necesitada de ese pequeño ingreso llevado a casa por el menor.

Los trabajadores cerilleros son la causa de las familias numerosas, o bien de familias de escasos recursos, es preocupante el hecho de que los menores tengan que trabajar, la autoridad debe de poner más atención a este tipo de situaciones, las cuales deben de cesar definitivamente.

La importancia de esta norma, que rige el trabajo de los menores empacadores, mejor conocidos como cerillos, los cuales se encuentran en las tiendas comerciales, consiste primero que nada, en obtener un Permiso General de Trabajo, el cual lo obtendrán una vez cubiertos los requisitos antes citados, considerados de gran relevancia, teniendo los menores la obligación de comprobar la edad establecida para iniciar a laborar, tanto con su acta de nacimiento, como de una constancia escolar, limitando de esta forma la entrada a aquellos menores que no cuenten con la edad establecida. Del mismo modo,

el examen practicado, es de gran relevancia, pudiendo verificar que el menor se encuentran en buena salud para poder realizar ese trabajo.

Es importante destacar, que el espacio ocupado por los menores para desempeñarse en esta actividad, se limita únicamente al espacio abarcado por la caja, limitándose estrictamente a empacar, prohibiéndoles de alguna manera la realización en otras actividades.

Para complementar la importancia derivada de esta norma, debemos de mencionar, que existe un Coordinador, encargado de la supervisión de los menores, así como del control de los documentos requeridos para iniciar sus labores como empacadores, de igual forma deberá mantener informada a la autoridad, además esta considerado como responsable de los menores ante la Dirección General de Trabajo y Previsión Social. Queda prohibido que se les cobre alguna cuota a los menores, la tienda deberá de proporcionarles el uniforme gratuitamente y asegurar la seguridad del menor dentro de la tienda.

Es claro que esta norma cubre todas las medidas de seguridad requeridas por el menor trabajador, procurando en todo momento el bienestar físico, psicológico y moral del menor empacador.

4.4. Normas Nacionales de la Protección de los Menores en México.

a) Antecedentes de la Legislación Vigente en Nuestro País.

“En nuestro país diversos esfuerzos, desde 1892, alineando el camino seguido hasta la obtención de la primera ley que contempló los diversos aspectos del trabajo de los menores. En dicho año el doctor Coni presentó un proyecto de ordenanza municipal para la Capital Federal en tal sentido y, a su vez, el Patronato de la Infancia envió al Senado de la Nación otro proyecto, redactado por el doctor de Nevares, que dicho cuerpo legislativo no consideró a pesar de los pedidos formulados en 1895 y 1896. En ese año obra también un proyecto del diputado Obligado. En 1899 el señor Williams hizo lo propio, y finalmente, en 1902, los señores Cané y Avellaneda obtuvieron que el Senado aprobara su proyecto, el cual, no considerado por Diputados, caducó reglamentariamente por el transcurso del tiempo correspondiente.”

(Martínez, Op. cit.,18).

De lo mencionado en el apartado anterior, podremos tener una visión del surgimiento de nuestra legislación, la cual fue producto de unos proyectos presentados por diversos personajes, los cuales tenían que ser sometidos a revisiones para poder ser aceptados.

“El 22 de junio de 1906 el diputado Alfredo L. Palacios presentó un proyecto de ley sobre trabajo de menores y de mujeres, y durante el período de sesiones solicitó en nueve oportunidades su consideración y el despacho de comisión. Con notorias resistencias, el proyecto fue despachado por la Comisión de Legislación con modificaciones, y aprobado, en general, por la Cámara. En tal estado, el Ministerio del Interior hizo llegar un proyecto sobre trabajo de mujeres y de menores que la Cámara, con la conformidad de la comisión citada, tomó como base para la discusión particular, y que con pequeñas modificaciones de detalle se convirtió en la ley 5291. Esta ley, que contenía normas generales para todo el territorio y propias para el ámbito

federal, ya que el Congreso Nacional actuó como tal y como legislatura local, tuvo vigencia hasta el 30 de septiembre de 1925, fecha en que se dictó la ley 11.317.” (Martínez, Op. cit.,18).

Para poder lograr el despacho de los proyectos presentados, se tuvo la necesidad de solicitar en nueve ocasiones su estudio, contemplando de esta manera lo difícil que resultó poder tomar este tema tan importante que nos ocupa en la actualidad, comprendiendo la evolución obtenida a lo largo de los años.

“Aquella ley inicia, la 5291, establecía: *El trabajo de los menores de 10 años de edad, no puede ser objeto de contrato. Tampoco puede serlo de los mayores de 10 años, que, comprendidos en la edad de la ley escolar, no hayan completado su instrucción obligatoria. Sin embargo, el defensor de menores del distrito, podrá autorizar el trabajo de éstos, cuando fuera indispensable para la subsistencia de los mismos, de sus padres o de sus hermanos.* Estas disposiciones eran para regir en toda la República. En norma aplicable sólo en la Capital Federal se disponía que en los establecimientos industriales no se empleara el trabajo de niños de doce años. Esto es suficiente para ratificar la expresión de Unsain al comentar dicha ley, cuando afirmaba que entonces (la situación de nuestros niños y mujeres era más que mala, resultaba pésima. Las jornadas de doce horas eran corrientes y a ellas estaban sujetos aquellos, lo mismo en la Capital Federal que en el resto del país).

Por estas razones dije ya en 1961 que se imponía un ordenamiento legal al respecto, que permitiera determinar las distintas normas aplicables, distinguiendo las que rigen en cualquier actividad laboral de los menores, de otras referidas sólo al trabajo industrial, no industrial, marítimo, ambulante o en espectáculos artísticos, coordinándolas y eliminando las modificadas o derogadas por normas posteriores. Sólo así podrán evitarse – agregaba –

interpretaciones deformadas, así como cierta confusión que se observa en la aplicación de los textos.” (Martínez, Op. cit.,18).

Queda establecida una disposición en la ley 5291, al establecer que únicamente el defensor de los menores podrá autorizar a estos a laborar, siempre y cuando sea para la subsistencia de ellos mismos, de sus padres o de sus hermanos, dando como resultado la carga de manutención adquirida por el menor, para poder satisfacer sus necesidades.

“Es una ley detallista y reglamentaria, como bien lo destaca el decreto nacional del 28 de mayo de 1923, reglamentario de la ley para la Capital Federal. El Poder Ejecutivo entendió, y así lo hizo saber, que por tal razón (dicha facultad debe ser limitada a las situaciones que por expresa disposición legal quedan sujetas a ella, dejando librada a la autoridad de los tribunales de justicia la interpretación de las restantes prescripciones, en cuanto afecten a su fondo, y la resolución de las cuestiones que su aplicación pueda suscitar, sin perjuicio de las aclaraciones que la práctica y la experiencia de la ley indiquen como necesarias para su mejor cumplimiento en la esfera administrativa). Esta interpretación, unida a la imprecisión de algunos de los términos o menciones de la ley, han suscitado dificultades, que hemos destacado, provocando una anarquía que sólo podía superarse en el ordenamiento ya mencionado y requerido.

Casi al cumplir su cincuentenario, la ley 11.317 fue prácticamente derogada, al sancionarse en 1974 la normativa de contrato de trabajo por la ley 20.744. En ella se reproducían algunas de sus disposiciones, se modificaban otras, se efectuaba algún agregado y se dejaban sin efecto algunos requerimientos. Decimos que quedó prácticamente derogada, porque en el art. 7º. De la ley 20.744, dice (quedan derogados por esta ley...ley 11.317, salvo en sus arts. 10, 11 y 19 a 24)”. (Martínez, Idem.,18).

El apartado de los antecedentes siempre es importante, ya que nos permite conocer la manera de creación de la legislación vigente en nuestro país, si bien es cierto que la legislación es una de las mejores, también sabemos que es una de las peores aplicadas.

Se menciona como se logro colocar el tema que nos ocupa, siendo este el de La Protección de los Menores, teniendo gran relevancia ciertas personalidades nombradas anteriormente, los cuales a través de sus propuestas lograron obtener la aceptación de las mismas.

b) Comentarios al Derecho Mexicano

“Gran similitud guarda en México, el avance de la legislación del trabajo en materia de protección a los menores, en relación con las medidas que también se observan referentes al trabajo de las mujeres.

En nuestra legislación se determinan tres situaciones diferentes para el trabajo de menores en cuanto a las condiciones que se deben de observar para la prestación del servicio.

I. Señalaremos por inicio, que el mayor de 14 años que desee trabajar, deberá obtener previamente un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse además a los exámenes médicos que periódicamente ordene la inspección del trabajo. Y aun así en la realización del trabajo, quedará sujeto a vigilancia y protección especial llevada a cabo por el Servicio de Inspección Laboral.

II. Seguidamente mencionaremos lo concerniente a los menores que cuenten ya con 16 años de edad. A estos jóvenes trabajadores, por principio se les protege fijándoseles una jornada máxima de tres horas, mediando entre ellos cuando menos una hora.” **(Mozart y Bermúdez, Op. cit., 683).**

Se le prohíbe al patrón, que utilice a estos menores en tiempo extraordinario, así como también el trabajo en día domingo o en día de descanso obligatorio.

El quebrantamiento a esta prohibición, obliga al patrón a pagar el tiempo extra con un 20 % más del salario que corresponda a las horas de la jornada. Y si la violación es en cuanto a los días domingos o a los días de descanso obligatorios, se les pagará un salario doble por el servicio prestado.

Además estos menores trabajadores gozarán de una etapa de vacaciones anuales pagadas, de cuando menos 18 días laborables; como se ve es éste un descanso prolongado en relación al común de trabajadores; pero esto es con la finalidad de propiciar una recuperación de la fuerza física gastada por el menor durante el tiempo que ha prestado servicios.

A este respecto señalaremos que la misma Ley Federal del Trabajo establece que serán labores peligrosas o insalubres aquellas que por su naturaleza, o por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se prestan, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores..

“III. A los menores de 18 años se les prohíbe el trabajo nocturno industrial.

La contratación de trabajadores menores, crea al patrón las siguientes obligaciones especiales: exigir los certificados médicos; llevar un registro con las condiciones de trabajo a que se somete al menor; distribuir el trabajo en forma tal que se le facilite su asistencia a la escuela; y por último proporcionar informes del mismo a la inspección del trabajo cuando ésta lo solicite.”
(Mozart y Bermúdez, Op. cit., 683).

Después de lo anterior comentaremos, que consideramos que esta normación sobre el trabajo de los menores choca con la realidad en la que día a día vemos a menores trabajando las más de las veces en condiciones no especiales, sino sometidos al régimen de los demás trabajadores adultos; de trabajadores menores a los cuales no se les exige certificado médico alguno, no se les lleva registro especial de las condiciones de trabajo; omisiones ante las cuales la Inspección del Trabajo resulta tal vez insuficiente en sus elementos para detectar este tipo de violaciones que por desgracia guardan una condición de continuidad, en deterioro de la salud e integridad de jóvenes que indudablemente protegidos como la Ley lo prevé, incrementarán en el futuro los niveles productivos del país.

Es alarmante la situación que vive nuestro país en la actualidad, ya que se difiere un poco con lo establecido en la ley, a lo que realmente se vive en la vida cotidiana, es importante resaltar las condiciones en las cuales trabaja un menor, independientemente de que la ley estable ciertos requisitos para los menores de 14, 16 y 18, todos sabemos que no se respetan y no se cumplen, por lo que debemos de replantear las estrategias para poder lograr un resultado absoluto.

c) *Fundamentos de la Protección Jurídica*

"Las bases normativas sobre el trabajo de los menores, el campo de aplicación de la normatividad y las formas de protección.

GARCÍA OVIEDO señala las causas que motivan la protección al trabajo de los menores:

- a) *Fisiológicas*. Se refiere a los procedimientos que derivan de trabajos abrumadores y antihigiénicos, que limitan el desarrollo del niño y del joven.

- b) *De seguridad*. Los menores, por su falta de experiencia, son propensos a sufrir más accidentes.
- c) *De salubridad*. Porque el ambiente o determinados materiales de trabajo pueden provocar que el organismo de un ser humano en plena formación y desarrollo se resienta.
- d) *De moralidad*. Por ejemplo, la elaboración de imágenes, literatura y artículos análogos que pueden malinterpretarse por la falta de preparación del menor.
- e) *De cultura*. Se refiere al aseguramiento de una instrucción adecuada, libre de tareas que distraigan su atención y tiempo.” (Garrido, 1999: 183)

El Estado se ha impuesto la tarea de velar por la educación del menor, por tal motivo prohíbe el trabajo de menores de 14 años, ya que su desarrollo físico y mental todavía no es suficiente para considerarlo sujeto de una relación laboral.

Por su parte, el Título Quinto Bis de la LFT consagra los derechos de los menores, en los arts. 173 a 180. Además, la base constitucional respecto al menor que trabaja se encuentra en la fracción III del apartado A del art. 123: “III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas”.

La LFT protege a los menores mediante un sistema de hipótesis y consecuencias de derecho, que se basa en la relación entre el individuo y su ambiente; es decir, el menor trabajador y la influencia que sobre él ejercen los elementos ambientales del trabajo; existen, pues, aspectos subjetivos o internos y objetivos o ambientales. Los primeros se reducen a la edad del individuo, que

tiene íntima relación con el desarrollo físico y mental, ya que se trata de seres humanos en formación.

"Clasificación de los Trabajadores Menores de Edad

1. Menores de catorce años. Esta prohibido emplearlos, sin salvedad o excepción, arts. 5º. Y 22.
2. De catorce a dieciséis. Esta prohibido emplear a personas mayores de catorce y menores de dieciséis años, si no han terminado su educación obligatoria, salvo en los casos en que la autoridad a su juicio lo apruebe.

Si hay compatibilidad entre las labores y el estudio, se requieren las autorizaciones siguientes (art. 22 de la LFT):

- a) De los padres o tutores o, en su defecto, del sindicato al que pertenezcan.
- b) De la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- c) Del Inspector del trabajo.
- d) De la autoridad política (art. 23 de la LFT)

La vigilancia y protección de los menores trabajadores está a cargo de las autoridades del trabajo, arts. 173 y 174 de la LFT.

Art. 173. El trabajo de los mayores de catorce años y menores de dieciséis queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo.

Art. 174. *Los mayores de catorce y menores de dieciséis años deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo. Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios". (Garrido, Op. cit., 183)*

En relación al trabajo de los menores, se puede decir que la ley al reglamentar busca la protección de la salud, la educación así como el cuidado de formación moral.

"Las labores prohibidas a los menores de dieciséis años son:

- a) Labores en expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato.
- b) Labores que puedan afectar su moralidad y buenas costumbres.
- c) Trabajos ambulantes, excepto con permiso de la Inspección del trabajo.
- d) Labores subterráneas o submarinas.
- e) Labores peligrosas o insalubres.
- f) Labores superiores a sus fuerzas y las que puedan perjudicar su desarrollo físico.
- g) Labores en establecimientos no industriales después de las diez de la noche.
- h) Los demás que determinen las leyes.

Los trabajos prohibidos a los menores de dieciocho años son los nocturnos e industriales." (Bailón, 1991: 51).

Es de observarse que la ley por un lado prohíbe tales labores, pero tal parece que por otro las autoriza al ordenar que si violan estas prohibiciones las horas extraordinarias se pagarán con un doscientos por ciento más.

Las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en tratándose de menores y mujeres son desmentidas por la realidad por lo que es válido afirmar

siguiendo al constituyente que lo dijo, que la Constitución es un traje de luces para aquellos.

Como ya se menciona anteriormente, que la ley establece una serie de limitantes y requisitos para que los menores trabajen, pero en cualquier esquina vemos a menores limpiando parabrisas, o vendiendo dulces en los cruceros, es contradictorio hasta cierto punto, lo cual no debería de ser, ya que la misma ley debe ser tajante en cualquier punto que se maneje.

d) *Nuestra Legislación*

“Determinó dos condiciones diferentes para el trabajo de los menores. Primero: una prohibitiva en términos generales para todos aquellos trabajadores de catorce años, a quienes se les prohíbe en forma terminante la realización de cualquier trabajo y un segundo aspecto que permite la realización de trabajo a los mayores de catorce y menores de dieciocho años en ciertos trabajos que representan peligrosidad por las materias que manejen o por los procedimientos de fabricación; considerando también necesario el otorgamiento de permisos por las autoridades laborales, para que se pueda autorizar la contratación de dichos menores. Asimismo nuestra Legislación del Trabajo acogió la conclusión de la Organización Internacional del Trabajo que establecía que se permitía el trabajo a los menores de catorce años, en labores agrícolas, cuando la realizase en el seno familiar, esto debido a las condiciones sociales que a nivel universal guardan las tareas del campo.” (Bermúdez, 1977: 128).

Consideramos que esta reglamentación sobre los menores en la Ley Federal choca con una realidad que nos demuestra a un gran número de menores que deambulan por las calles realizando trabajos sin ningún control ni protección de la Ley; por lo contrario, con una prohibición tajante a la realización y por lo mismo a la protección en todo tipo de trabajo.

· Todo esto es realidad, a lo cual talvez muchas personas no estamos acostumbrados, a sentarnos y reflexionar si realmente esta bien la aplicación de nuestra legislación, de la cual deberíamos sentir aberración, pero de cualquier forma los ciudadanos deberíamos de ejercer presión de alguna manera para abrirle los ojos a los demás y nuestro menores vivir su niñez como su propio cuerpo se los va pidiendo, no antes.

“Al menor es dispensada protección especial en razón de moralidad. Con la intención de preservar la buena formación moral, el legislador estableció interdicciones de la libertad de trabajar en ciertas empresas y servicios reputados nocivos al mismo, en una fase en que el carácter del individuo puede sufrir influencias del medio en que trabaja.

Se considera, asimismo perjudicial a la moralidad del menor el trabajo prestado en:

- a) En teatros de revista, cinemas, casinos, cabarets, dancings, cafés-concierto y establecimientos congéneres;
- b) En empresas circenses, en funciones de acrobacia, saltimbanco, gimnasia y otras semejantes;
- c) De producción, composición, entrega o venta de escritos, impresos, carteles, diseños, grabados, pinturas, emblemas, imágenes y cualesquier otros objetos que pueden a juicio de la autoridad competente, ofender a las buenas costumbres o a la moralidad pública.
- d) En la venta, al menudeo de bebidas alcohólicas.” (Gomes, 1979: 564).

La ley ha establecido cuidadosamente una serie de empleos, en los cuales el menor no deberá de prestar ningún servicio, cuidando de esta manera, su formación e impidiendo que dañen su moralidad, comprobando el empeño puesto en la protección de los menores en cualquier nivel.

“El juez de menores podrá autorizar al menor el trabajo a que se refieren las letras a y b desde que la representación tenga fin educativo o la pieza acto o escena, de que participe, no pueda ofender a su pudor o a su moralidad. Asimismo podrá dar autorización si certifica ser la ocupación del menor indispensable a su propia subsistencia o a la de sus padres, abuelos o hermanos y no advertir ningún perjuicio a la moralidad del menor. Idéntica dispensa judicial es exigida para el trabajo del menor en las calles, plazas y otros lugares públicos.

La autoridad pública, Ministerio del Trabajo y Juzgado de Menores, puede obligar al menor a dejar el trabajo si verifica que éste le es perjudicial a su desarrollo físico o al moral. La medida revela el acentuado grado de orden público en que se asientan las normas protectoras del trabajo del menor. El contrato de trabajo ejecutado en tales condiciones es nulo de pleno derecho, y la autoridad pública no hace más que impedir el curso de una relación de hecho.

A los padres y tutores, por su turno, en falta de iniciativa de la autoridad pública, es facultado a pleitear la extinción del contrato de trabajo del menor de 18 años, desde que el servicio pueda acarrear para el mismo perjuicios de orden físico o moral. La norma legal modifica la regla de capacidad civil en la esfera del Derecho del Trabajo. Es sabido que el empleado adquiere plena capacidad laboral al llegar a los 18 años. Entre los 12 y 18 pueden celebrar contrato de trabajo, dependiendo de la asistencia del padre o tutor. Si el menor tiene menos de 12 años la autoridad pública puede obligarlo a dejar el empleo. Si cuenta con más de 12 años y menos de 18 años, ocurriendo las circunstancias encima referidas. No se trata aquí de un contrato nulo de pleno derecho, visto que en esa fase el empleado tiene capacidad plena para concluir el contrato de trabajo. Son razones de orden moral y biológicas perjudiciales al desarrollo del menor, que inducirían al legislador a atribuir a los representantes legales esa acción resolutoria.” (Gomes, Op. cit., 564).

Se señala, además que el sentido de la protección al trabajo del menor es el de conservarle, siempre que sea posible, el empleo. Por más de una vez, los textos legales, se refieren al deber del empleador de proporcionar al menor todas las facilidades para mudar de servicio o funciones, de modo que le asegure la colocación. Solamente cuando ésta disminuya considerablemente el tiempo de estudio, o de reposo, o perjudique a su educación moral, pueden intervenir los responsables legales apartándolo del empleo. Por otro lado, es obligación del empleador conceder al menor el tiempo que fuere necesario para su asistencia a clases.

En algunos aspectos debemos de mencionar que la ley se preocupa de alguna manera que el menor estudie y trabaje, dándole las facilidades correspondientes, pero también se establece que los padres o tutores tendrán la capacidad para poder pedir en cualquier caso la terminación del contrato de trabajo, cuando este no sea pedido por la autoridad competente.

Pudiendo complementar de alguna forma, todos aquellos puntos cubiertos por la autoridad, que van desde el aspecto físico, psicológico, de seguridad social, hasta el hecho de proteger su moralidad, al abarcar estos puntos esenciales el menor podrá estar protegido, pero eso no es suficiente, lo importante de todo esto, no solo es constatar lo que se encuentra plasmado en la ley, ya que algunas veces su interpretación pudiera ser contradictoria, sino poner atención en su aplicación, que en muchas ocasiones es donde se encuentran errores importantes.

CAPITULO V
UNIFICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LAS NORMAS NACIONALES E
INTERNACIONALES PROTECTORAS DE LOS MENORES EN MÉXICO, EN
MATERIA LABORAL

Dentro de este último capítulo, plantearemos nuestra propuesta, encaminada en todo momento a procurar un mejor nivel de vida, para aquellos menores que día a día se ven obligados a trabajar en condiciones desfavorables, logrando determinar en breves cuatro puntos la solución para resolver el enorme problema por el que atraviesan nuestros menores hoy en día, pretendiendo la contribución para su adecuado desarrollo, con el apoyo total por parte de la autoridad.

En el primer punto, nos adentraremos al estudio del artículo 133 Constitucional, considerándolo por su gran importancia a nivel internacional, el cual le otorga cierta prioridad a todos aquellos convenios celebrados por el Presidente de la República, logrando con su interpretación la obligatoriedad de las normas internacionales.

En el segundo punto, a grandes rasgos, estableceremos las bases para lograr justificar el hecho de que es necesario unificar las normas protectoras de los menores en México, manteniendo en todo momento nuestra prioridad, consistente en la debida protección de los menores trabajadores.

En el tercero, nos apoyaremos en las actividades efectuadas por el DIF, considerado dicho organismo gubernamental como una plataforma para difundir las normas protectoras.

Por último el cuarto punto, consistirá en el cumplimiento de las normas protectoras de los menores, el cual deberá realizarse tal y como lo establezca la ley, evitando que sea violada para lograr la satisfacción de la sociedad.

5.1. El Art. 133 Constitucional y la Obligatoriedad de la Norma Internacional

"Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados"

El artículo anterior, esta considerando como ley suprema a todos aquellos convenios celebrados por el presidente, teniendo como resultado que todos los Estados de la República, tendrán que aplicar lo establecido por los diversos convenios o tratados celebrados, o que se celebren, los cuales tendrán el carácter de obligatorios.

Claro está que por esta disposición se ha permitido la adopción de algunas legislaciones contra la lucha del trabajo infantil, ya que la OIT interpone algunos medios importantes para la supervisión de estos convenios y recomendaciones sobre este punto de gran inquietud para los Estados.

Dentro de este contexto se contempla claramente la prioridad otorgada a aquellas normas internacionales, lo cual es importante dentro del estudio de nuestro tema, teniendo considerada a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la precursora de la protección de los menores en el ámbito laboral, por lo cual consideramos importante la mención y el estudio de dicho artículo.

Existen convenios de gran importancia, de los cuales únicamente se llega a realizar un acuerdo de voluntades, en este caso, entre el Estado y la OIT, y el siguiente paso a seguir será la ratificación, considerada como un acto formal, a esto nos enfocaremos básicamente, muchos de los Estados no llevan a cabo la

ratificación, siendo de gran importancia para poder surtir efectos en el Estado que realice dicho acto.

En razón de que algunos de los convenios más mencionados en este trabajo es el convenio numero 138 teniendo como contenido la edad mínima, siendo el objetivo principal la ratificación de todos los estados posibles, fijando una edad mínima en la admisión al empleo y su recomendación numero 146 define todas las medidas normativas esenciales para la prevención del trabajo infantil y lograr su extinción total.

Pero existe un inconveniente, nuestro país no ha ratificado este convenio de gran importancia para determinar la edad mínima de admisión del empleo de los menores en México. La única ley que hace mención a la edad mínima para comenzar a trabajar es la Ley Federal del Trabajo y esta es la de 14 años.

Por ello es necesario que México ratifique este convenio pero estableciendo como edad mínima al empleo la de 15 y 16 años que es donde el menor comienza su formación profesional, considerando esta edad donde el menor alcance su desarrollo pleno en sus capacidades física, mental y social.

Podría establecerse una sanción severa a aquellos Estados que únicamente realicen el acuerdo de voluntades, para obligarlos de alguna manera a realizar la ratificación, evitando la apatía de aquellos gobiernos incapaces de percibir el enorme daño causado a su población, sin embargo favoreciéndolo en gran medida al Estado interesado al momento de la mencionada ratificación y posteriormente informarle a la Oficina Internacional del Trabajo.

Resulta importante el hecho de tomar medidas de carácter jurídico, para lograr que los Estados ratificantes cumplan con lo establecido en el convenio, evitando de esta manera que únicamente quede en una condena moral, considerando la actitud de diversos Estados, al no adoptar las medidas

necesarias para su debida aplicación, entorpeciendo de alguna forma aquellos beneficios contenidos en los diversos convenios, retrasando de alguna manera su crecimiento económico, político y social.

Al parecer podemos detectar una contrariedad en lo establecido en el art. 133 Constitucional a los hechos mencionados con respecto a los convenios, como ya se comento anteriormente en la parte concerniente a la obligatoriedad de la Norma Internacional, un convenio es una Norma internacional, sin embargo en muchos casos no es aplicada como lo establece la norma.

En México se requiere fomentar información y conciencia sobre el trabajo de los niños mexicanos que a su corta edad trabajan, siendo muchas veces niños callejeros, vendedores ambulantes o guías de turistas, etc.

Y se debe de poner un fin a esta situación y para ello se tiene que dotar de dos herramientas fundamentales, la asignación de recursos financieros y humanos que faciliten la acción promotora de la eliminación del trabajo infantil y el seguimiento a través de un consejo que incluya a las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y a las entidades empresariales y sindicales.

Resulta de gran relevancia hacer mención, la importancia alcanzada por la Norma Internacional, considerando su contenido mucho mas completo y apegado a la realidad vivida en nuestro país, no estaría de más adoptar las medidas necesarias para lograr apegarnos a ellas, pudiendo obtener de alguna manera un mejor nivel de vida para toda la sociedad y principalmente para los menores trabajadores.

Para lograr alcanzar los objetivos planteados, es necesarios buscar la mejoría para nuestras leyes, las cuales resultan un tanto precarias al momento de su aplicación, afectando a diversas personas desde el momento en que se

encuentran plasmadas, sin perder de vista a las autoridades quienes son pieza clave para procurar la correcta aplicación de las normas.

Proponemos el establecimiento de un sistema de información completo, confiable y oportuno, procurando en todo momento que se encuentre al alcance de cualquier ciudadano interesado en conocer los avances obtenidos en cualquier Estado.

Una de las dificultades más serias para establecer políticas públicas es la ausencia de información confiable y oportuna que permita definir la línea de base de los fenómenos sociales y, a partir de ella, determinar el impacto de las inversiones.

Un Programa de eliminación del trabajo infantil podría utilizar una herramienta para poder subsanar este problema:

a) introducir modificaciones al sistema estadístico nacional del INEGI a fin de que no permanezca oculta la participación infantil dentro de la población económicamente activa, la cual es una excelente y económica herramienta para determinar de manera cierta y con la participación de las niñas y los niños las características y peculiaridades del trabajo infantil en una determinada población y/o zona.

5.2 Necesidad de Unificar las Normas Protectoras de los Menores en México.

Existen Programas que han demostrado resultados positivos en materia de atención a niñas y niños trabajadores callejeros y resultados preliminares en la erradicación del trabajo infantil, como el del DIF.

Por esta razón la homologación de la definición del problema: la evidencia empírica demuestra que los diversos programas a favor de los niños trabajadores parten de una definición del problema, que en algunas ocasiones es cualitativo y otra es de tipo cuantitativo.

Una de las condiciones de toda política pública exitosa es la definición adecuada del problema. En este sentido, es necesario que los hacedores de las políticas a favor de la infancia trabajadora analicen y comprendan en su justa dimensión, todas las características del problema para que una vez realizado este análisis, puedan homologar una definición correcta y por ende, planten una solución adecuada

Sin embargo para cada nueva oportunidad de acción a favor de niñas y niños trabajadores se ha adoptado, con frecuencia, una actitud que desconoce dichas experiencia.

De tal suerte que, en ocasiones la canalización de recursos humanos y económicos es la equivocada. Por lo anterior para plantear políticas públicas eficientes es menester seguir una lógica incremental para que permita recuperar las acciones que han dado resultado y no partir de cero cada vez.

En este punto nos enfocaremos a uno de los problemas más grandes, estableciendo que existe la enorme necesidad de realizar cambios benéficos

para nuestra legislación, anteponiendo en todo momento cualquier beneficio otorgado a aquellos menores que inician su vida laboral a temprana edad.

México tiene la gran necesidad de proteger a los menores de nuestro país, asegurando que sea en todos los aspectos necesarios como la salud del trabajo, seguridad en el trabajo, cuestiones familiares, es decir, una Seguridad Social la cual no es suficiente pues existen muchas familias necesitadas que carecen del derecho otorgado por la ley al ser trabajadores, por esta razón los menores se ven obligados a trabajar para llevar una ayuda económica a sus hogares y corren el peligro de enfermarse con mas rapidez que los adultos, dejando así a su corta edad su educación.

Como todos sabemos en ocasiones podemos detectar la falta de concordancia con lo establecido en la ley y lo que podemos percibir como una realidad en las calles lo cual en ocasiones nos resulta detestable, reconociendo el insuficiente resultado de la ley plasmada.

En lo que respecta a las normas protectoras aplicadas en nuestro país, podemos percibir su enorme deficiencia, si bien es cierto que existen los Derechos del Niño, los cuales son violados a cada momento y a todas luces sin que nadie pueda hacer nada al respecto.

Como podemos darnos cuenta, la ley por un lado prohíbe que los menores trabajadores de 16 años trabajen los días domingos, de descanso y días festivos, pero por el otro, establece una multa a la persona contratante o bien denominado patrón que realice dicho acto, en este aspecto la ley debería ser tajante, ya que al establecer multas, esta previendo que la ley será violada, sin embargo si estableciera sanciones mucho más rigurosas y hasta cierto punto determinantes, evitaría de alguna forma un sin fin de violaciones.

Es importante que dentro de esas unificaciones, establecer un número determinante de inspectores del trabajo, los cuales en la actualidad resultan insuficientes para cubrir con la debida supervisión, organizando inspectores para realizar sus actividades los días sábado y domingo, siendo estos los días aprovechados, para que algunos menores que no cubren los requisitos establecidos para ser empacadores (cerillos) en tiendas comerciales, laboren sin ser molestados por ningún inspector.

Con base en el análisis los problemas y las implicaciones en el trabajo infantil y tomando en cuenta los avances internacionales tanto en materia de instrumentos jurídicos como de experiencias de atención a la infancia, y las dificultades y obstáculos presentes, en México para poner en practica una política integral de erradicación del trabajo infantil presentamos a continuación una serie de propuestas encaminadas a alcanzar dicho objetivo:

- 1.- Establecer un programa nacional que articule los esfuerzos de diversos sectores con metas precisas, el cual debe de ser un instrumento normativo y orientador de la voluntad del estado mexicano, que plasme la unidad de esfuerzos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con las organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada para avanzar hacia la erradicación del trabajo infantil.
2. - Crear y realizar políticas generales para extinguir la pobreza en México.
- 3.- Fomentar los empleos, la educación y la formación profesional.
- 4.- Introducir o reformar procedimientos favorables a los menores y que se respete su dignidad de estos niños afectados.
- 5.- Hacer que los niños, las familias y comunidades sepan sus derechos y como ponerlos en practica.

- 6.- Establecer sanciones para los empleadores de menores y promoverlo con los niños trabajadores.
- 7.- Tipificar las peores formas de trabajo infantil en México.
- 8.- Regular la supervisión de los menores cerilleros los días sábado y domingo.

Estas son algunas medidas que se podrían establecer para lograr de alguna manera beneficiar aquellos menores trabajadores sujetos de derechos y obligaciones, sin perder de vista los maltratos a los que son sometidos, con el único y principal objetivo, de conseguir un ingreso, por mínimo que este pudiera ser, contribuyendo con los gastos familiares, los cuales son necesarios cubrir a corto plazo.

Como podemos ver, nuestra legislación carece de un sin fin de normas que beneficien directamente a nuestros menores trabajadores, los cuales merecen prioridad por ser mas débiles en todos los sectores, evitando su pleno desarrollo físico, mental y social. Provocando con esta situación, un retraso económico para el Estado, rezagado cada día por la enorme ineptitud de los gobernantes, los cuales no logran comprender la magnitud del problema llamada menores trabajadores.

5.3. Difusión de las Normas Protectoras Efectuadas por el DIF

El DIF es considerado un organismo gubernamental, el cual de alguna manera contribuye a la enorme tarea de proteger a los menores desprotegidos, sin embargo se encuentra contemplada para poder realizar la actividad de difundir a través de algunos programas aquellas normas encargadas de proteger a los menores trabajadores, existiendo la ignorancia de la sociedad, los cuales en muchas ocasiones desconocen los derechos de los cuales son merecedores nuestros menores trabajadores.

Con la ayuda de este organismo, se podrá lograr difundirlas, para que no únicamente las conozcan aquellos estudiosos del derecho, si no toda la sociedad en general, en especial los menores, siendo los más perjudicados y los principales interesados.

El diseño de estrategias de coordinación efectiva, que articulen los esfuerzos gubernamentales y faciliten el acercamiento con los sectores de la sociedad civil, la iniciativa privada y los sindicatos, particularmente los del sector educativo. Actualmente se realizan programas desde diversas instituciones de gobierno.

La STPS vigila el trabajo de los adolescentes a través de los inspectores de trabajo. El DIF nacional instrumenta un programa de educación no formal dirigida a las niñas y los niños trabajadores callejeros provenientes de familias del ámbito urbano-marginal. Todos estos esfuerzos deben de contar con una visión común y una articulación efectiva que permita la erradicación del trabajo infantil.

- ❖ El DIF debe de crear y promover medidas que sensibilicen a la sociedad para identificar y remitir a los niños maltratados a las instituciones adecuadas donde se valore si se pueden ser

reintegrados a su familia, a un hogar sustituto o a una institución de protección favoreciendo su reintegración a la sociedad.

- ❖ Implementar cursos a los profesores con el objeto de que proporcionen trato adecuado a los alumnos, como de sensibilizarlos de las consecuencias que tiene el maltrato físico y emocional, así como capacitarlos para que puedan detectar caso de maltrato y eviten conductas agresivas hacia los alumnos.

- ❖ Promover cursos para matrimonios en donde se les enseñe acerca de la importancia de las relaciones adecuadas, el cuidado de los niños, técnicas educativas y de estimulación temprana que favorezcan el desarrollo de los niños.

- ❖ Promover el derecho de los niños a vivir su niñez (Convención sobre los derechos de la niñez, ratificada por México y la ley de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes afirma los derechos de los niños a la educación, libertad de expresión y liberación del trabajo explotador. Los niños no son adultos pequeños, su derecho fundamental es la niñez misma).

La definición clara de las prioridades, objetivos y los métodos de acción sobre la base de información confiable, tomando en consideración no solo el número de niñas y niños que están trabajando sino también sus condiciones laborales y de vida.

En la definición de estas prioridades será muy importante tomar en cuenta las opiniones y necesidades de las niñas y los niños que se encuentran trabajando y su familia, para conocer los verdaderos motivos, por los cuales los menores son empujados de alguna manera a salir a buscar un empleo.

El trabajo comunitario y la participación activa de niñas y niños en su propio desarrollo y formación. La erradicación del trabajo infantil implica un cambio fundamental en la vida de muchas niñas y niños que trabajan, son ellos quienes deberían de tener un papel prioritario en dicho proceso de cambio.

Parte del éxito de las experiencias de atención a la infancia trabajadora puestas en práctica por Organizaciones de la Sociedad Civil, como JUCONI, CIDES Y MAMA, también ponen de relieve la importancia de la claridad de los objetivos, métodos y definición de tiempos y procesos de acción para alcanzar las metas deseadas, comprobando una vez más, que mientras más organismos se unan a esta gran lucha, menos pesada será la carga de muchos otros.

La articulación entre los esfuerzos gubernamentales y los de la Sociedad Civil organizada son esenciales no solo para aprender colectivamente de experiencias exitosas de atención a la infancia trabajadora y de búsqueda de modelos y mecanismos para la erradicación del trabajo infantil, sino también para llevar a la práctica un programa enmarcado en una política integral de atención auténticamente pública.

5.4. Cumplimiento de las Normas Protectoras de los Menores

En este último punto, pretendemos establecer que todas aquellas normas establecidas, encargadas de proteger a los menores trabajadores, se cumplan estrictamente, procurando la eficacia permanente en el ámbito jurídico, el cual se vera reflejado en el buen ambiente de trabajo, requerido por aquellos menores dedicados a laborar en establecimientos permitidos por la ley.

Para complementar la obligatoriedad, unificación y la difusión de las normas protectoras, es esencial el cumplimiento de la misma, tanto por parte de la autoridad como del resto de la sociedad, para que no quede en letra muerta lo aprobado por nuestros legisladores.

Para realizar esta complicada tarea tendremos que regirnos en todo momento bajo la esencia de las normas protectoras, las cuales buscaran dentro de lo establecido y permitido, proteger a esos menores ansiosos por satisfacer sus necesidades, ingresando a laborar a una edad en la cual no han adquirido del todo un alto grado de madurez.

Es indispensable procurar una buena interpretación de la norma, para evitar la deformación de dicha ley que pudiera afectar de algún modo su correcta aplicación.

En este caso seria la capacitación de los inspectores de trabajo, trabajadores callejeros, promotores comunitarios urbanos y rurales, debe estar presente como una prioridad operacional para la ejecución sobre cualquier sector de la infancia trabajadora y su familia.

El establecimiento de un sistema permanente de monitoreo no solo de las acciones sino fundamentalmente del impacto de las mismas.

Como ya se menciona, la mayoría de las políticas sociales hacia la infancia más vulnerable no han sido evaluadas por que no existen mecanismos definidos previamente para ellos.

La tendencia de reportar actividades deben ser modificadas por un estilo de trabajo que con transparencia registre los cambios en las situaciones de falta de equidad y violación de los derechos de la niñez.

Y una permanente comunicación con la sociedad sobre los avances y los retos a un pendientes en el cambio de la eliminación efectiva del trabajo infantil (la información sistematizada del sistema permanente del monitoreo sería también utilizada con este fin).

De esta manera se podría sensibilizar a la Sociedad y a la opinión pública para sumar esfuerzos en la eliminación del trabajo infantil.

El hecho de cumplir con lo establecido en la norma, sería un gran beneficio para toda la sociedad, trayendo como resultado un avance a nuestro país, así como una satisfacción para haber obtenido un logro en lo que respecta a los menores trabajadores, los cuales serían los principales beneficiarios del correcto cumplimiento de las normas que los protegen.

Con esto se pretende obtener como resultado, primeramente la reducción de la pobreza existente en nuestro país, evitar la corrupción en todos los sectores del gobierno y procurar manifestar nuestra ideología en lo que respecta a los menores trabajadores, con el único objetivo de beneficiarlos en todo momento.

Lo planteado no resulta imposible, con la cooperación del gobierno, de las sociedades civiles, de los organismos internacionales y de toda la sociedad, se lograría alejar a todos aquellos menores de diversas actividades laborales.

CONCLUSIONES

Primera.- Es importante mencionar lo trascendental que resulto el título del presente trabajo de investigación, en virtud de haber considerado su estudio de suma importancia, inclinándonos por los menores trabajadores, siendo estos, los sujetos mas desprotegidos del sistema laboral, considerándolo como el resultado de la equivocada aplicación de las normas, no solo de las nacionales, si no también del ámbito internacional, las cuales necesitan ser unificadas, para evitar ser trasgredidas y procurar su correcta aplicación, en beneficio de los niños, niñas y adolescentes para que en un futuro sean hombres de provecho pero con todas las limitantes que se encuentran dentro de estas propuestas, e incitar a todos los países a ratificar los convenios propuestos por la OIT, a favor de ellos que son el futuro y bienestar del mundo.

Segunda.- El camino que México tiene que recorrer hacia la conformación de una política integral de atención y protección de la infancia de erradicación del trabajo infantil es aun largo. Varios de los principios jurídicos rectores en materia de protección y atención a las niñas, los niños y los adolescentes que trabajan se encuentran ya contemplados en algunas legislaciones nacionales.

Pero.hace falta dar el paso siguiente, es decir, ubicar los problemas del trabajo infantil en un lugar prioritario en la agenda presupuestal, administrativa y política y abordarlo de manera más integral.

Tercera.- El carácter integral de una política de atención a la infancia, cuyo propósito sea, entre otros la erradicación del trabajo infantil y la prevención de las causas que le dan origen tiene como uno de sus puntos de referencia centrales el respeto a los derechos de la infancia, a su autonomía, y por tanto su reconocimiento jurídico e institucional.

Cuarta.- Por esto consideramos el estudio de la Protección de los Menores Trabajadores, de gran relevancia, ya que en muchos casos se desconoce la verdadera situación atravesada por aquellos menores, los cuales sufren todo tipo de maltrato, tolerando ambientes desfavorables para su salud e incluso arriesgar su propia vida siendo las siguientes:

- a) Lugares en temperaturas muy altas
- b) Ramo de la construcción (Abuso de la fuerza física)
- c) La pesca (Carece de material necesario)
- d) Agricultura y Artesanía (Envenenamiento por distintas sustancias tóxicas, Cancerígenas)
- e) Talleres de teñido (Amianto que provoca el cáncer)
- f) Industria del cuero, piel y la minería del oro (Dosis de mercurio)

Quinta.- Con el único objetivo de obtener algún recurso, ya sea para su sobrevivencia propia, o para ayudar al sostén de su hogar, desconociendo en todo momento que existen derechos que los respaldan y de los cuales son merecedores, no solo por el simple hecho de trabajar, sino por ser menores de edad.

Sexta.- La Organización Internacional del Trabajo (OIT), juega un papel importante dentro de este estudio, siendo el primer organismo de encargarse en proteger a esos menores desprotegidos, implementando programas para lograr abarcar todos los sectores posibles, denominado IPEC, obteniendo resultados impresionantes, hasta hoy existen registros en internet, acerca de informes, publicaciones relacionadas con el tema. De igual forma existen ahora otros organismos internacionales, como son: la OMS, la UNICEF, la UNESCO y la FAO, los cuales cada uno en su campo, contribuye de alguna manera a la gran lucha de la OIT, protegiendo a los menores.

Séptima.- Sin dejar de mencionar las Sociedades Civiles las cuales sin contar con el apoyo del gobierno realizan tareas encaminadas a la protección de

niños abandonados que tratan de sufragar sus necesidades trabajando en condiciones insalubres.

Octava.- Los Convenios más sobresalientes en este trabajo, consideramos que son el número 138 y el 182, el primero de ellos, establece la edad determinada para iniciar a trabajar y el segundo establece las peores formas de trabajo infantil, siendo ratificado en corto tiempo por una gran cantidad de Estados, sin dejar de mencionar que nuestro país aún no ratifica uno de estos convenios.

Es importante destacar que en nuestro país es necesario realizar una correcta unificación a nuestras normas, considerada deficiente y en algunos aspectos inexacta en lo concerniente a la protección de los menores, atendiendo en gran medida dicha deficiencia.

Novena.- No podemos perder de vista que la OIT en sus diversas actividades ha fomentado en otros organismos el espíritu de cooperación y de humanidad, pero es esencial obtener el apoyo de todos y cada uno de los Estados que conforman el mundo entero, resultaría más fácil su labor, lo cual por ahora resulta un poco complicada, mas no imposible.

Décima.- Sería importante reflexionar acerca del futuro que queremos para nuestros menores y si es justo el hecho de explotarlos, maltratarlos y hasta matarlos. Haciendo conciencia en los ciudadanos para exigir la debida aplicación de las normas y así proteger a nuestros niños.

Décimo Primera.- Como puede observarse, se hace énfasis en cuatro aspectos que pueden ser vistos como un diagnostico de las tareas más urgentes: **ampliar la visión sobre el trabajo infantil para lograr una definición más adecuada del mismo, mejorar la vigilancia del trabajo adolescente, considerar la asistencia técnica del IPEC, y finalmente invitar a nuestro país a la ratificación del convenio 138.**

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, Manuel, Curso del Derecho del Trabajo, México, D.F. Cárdenas Editores, 1979.
- ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, La Necesidad Económica del Trabajo de Menores y sus Consecuencias en el Derecho Laboral con Jurisprudencia, México, D.F. , Cárdenas Editor, 1990.
- BAENA PAZ, Guillermina, Instrumentos de Investigación, México, D.F., Editores Mexicanos Unidos, S.A., 20ª. Reimpresión, 1996.
- BAILON VALDOVINOS, Rosalio, Derecho Laboral, México, Mundo Jurídico, 1991.
- BARROSO FIGUEROA, José, Derecho Internacional del Trabajo, México, D.F., Editorial Porrúa, 1997.
- BERREIRO GARCIA, Norma y Roberto Castellanos Cereceda, Hacia una Política de Erradicación del Trabajo Infantil en México, México, UNICEF, 2002.
- BERMUDEZ CISNEROS, Miguel, Las Obligaciones en el Derecho del Trabajo, México, Cárdenas Editores, Primera Edición, 1977.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo, México, D.F., Harla, Primera Edición, 1985.
- CABAZOS FLORES, Baltasar (et al), Hacia un Nuevo Derecho Laboral, México, D.F., Trillas, Primera Edición, 1994.
- CABAZOS FLORES, Baltasar, El Derecho del Trabajo en Teoría y Práctica, México, Editorial Confederación Patronal de la Republica, 1972.

- DÁVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, México, D.F., Editorial Porrúa, 1988.
- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, México, D.F., Porrúa, Décimo quinta Edición, 1998.
- FONTANA Vicente J., En Defensa del Niño Maltratado, México, Sexta Reimpresión, Editorial, Pax México, 1998.
- GARRIDO, Ramón, Derecho Individual del Trabajo, México, Oxford University Press, 1999.
- GOMES GOTTSCHALK y Bermúdez, Curso de Derecho del Trabajo II, México, D.F., Cárdenas Editor, Primera edición, 1979.
- GROS ESPIELL Héctor, La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Latina, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- HIGASHIDA, Bertha, Ciencias de la Salud, México, D.F., Segunda edición, Editorial Mc Graw Hill, 1990.
- LUARD, Evan, Organismos Internacionales el Marco creciente de la Interdependencia, México, Editorial El manual moderno, 1979.
- MARTINEZ VIVOT, Julio J., Los Menores y las Mujeres en el Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Argentina, Astrea, 1981.
- MENDIETA ALATORRE, Ángeles, Tesis Profesionales, México, DF., Décima Octava Edición, Editorial Porrúa, 1989.
- MENDIOZABAL, Osés, Derecho de Menores, Teoría General, Madrid, España, Ediciones Pirámide, 1977.

- MERCADO H., Salvador, Como hacer una Tesis, México, D.F., Editorial Limusa, 1990.
- MOZART RUSSOMANO, Víctor y Miguel Bermúdez Cisneros, El Empleado y El Empleador, México, Cárdenas Editores, 1982
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Un Futuro sin Trabajo Infantil, México, D.F., Alfa Omega Grupo Editor, 2002.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, El Trabajo Infantil, Lo Intolerable en el Punto de Mira, México, Alfaomega, 2000.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Acción del IPEC Contra el Trabajo Infantil, Ginebra, 1999.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, La Acción del IPEC Contra el Trabajo Infantil, Avances y Prioridades Futuras, Ginebra, 2002.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, La Acción del IPEC Contra el Trabajo Infantil, Avances y Prioridades Futuras, Ginebra, Primera Edición, 2004.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Las Normas Internacionales del Trabajo, Ayuda al Desarrollo y Justicia Social, Italia, 1990.
- RAMOS, Eusebio (et al), Nociones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México, PAC, 1986.
- SEARA VÁZQUEZ Modesto, Derecho Internacional Público, México, Sexta Edición, Editorial, Porrúa, 1979.
- SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1973.

- SUÁREZ GONZÁLEZ Fernando, Menores y Mujeres ante el Contrato de Trabajo, Madrid, España, Editorial, Instituto de Estudios Políticos, 1967.
- TRUEBA URBINA Alberto, Derecho Social Mexicano, México, D.F., Editorial Porrúa, 1978.
- VALTICOS Nicolás, Derecho Internacional del Trabajo, Madrid, España, Editorial Tecnos, 1977.
- WALKER, Melissa, Como escribir trabajos de investigación, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2000.

LEYES COMPLEMENTARIAS A LA BIBLIOGRAFIA

- Código Civil del Distrito Federal
- Comisión de los Derechos del Niño (CDN)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
- Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
- Constitución de la Organización Internacional del Trabajo
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Declaración de Filadelfia
- Ley Federal del Trabajo
- Programa de Duración determinada (PDD)
- Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil. (IPEC)
- Programa para Prevención de Agrícolas Jornaleros (PRONJAG)

ANEXOS

El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que se basaba en los diez instrumentos adoptados antes de la Segunda Guerra Mundial, expresa esta tradición al señalar que la edad mínima para empezar a trabajar no debe ser inferior a la edad en la que se concluye la escolaridad obligatoria. Mediante el establecimiento de este vínculo se trata de asegurar el máximo potencial del capital humano del niño, en beneficio de los propios niños, de sus familias y comunidades y del conjunto de la sociedad, aumentando la contribución que éstos pueden aportar al crecimiento económico y al desarrollo social cuando se hagan mayores." (OIT, 2002: 7).

Desde 1999, la actividad de la OIT contra el tráfico de niños y niñas se ha visto reforzada con la adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (núm. 182). En el mismo se establece que el tráfico de niños y niñas es inaceptable en todos los países con independencia de su grado de desarrollo y se insta a erradicarlo sin demora. Se confirma que el tráfico de niños y niñas es una práctica análoga a la esclavitud y que pertenece a la misma categoría que el trabajo forzoso. El Convenio núm. 182 exhorta a los países a prohibir y erradicar el tráfico de personas menores de 18 años. No sólo se contempla el tráfico que conduce a las situaciones de explotación laboral más conocidas (talleres donde las condiciones de trabajo son inhumanas, trabajo doméstico, agricultura y pesca, por ejemplo), sino también en situaciones ilegales o delictivas (tráfico de estupefacientes y explotación sexual comercial). Además, el Convenio núm. 182 sugiere directrices operativas para la erradicación efectiva del tráfico de niños y niñas y medidas de protección para aquellos que han sido víctimas de él o corren riesgo de serlo.