

Acción internacional contra el trabajo infantil: Guía sobre procedimientos de vigilancia y quejas

1. Introducción

Aquellas personas que trabajan por la abolición del trabajo infantil en el ámbito nacional, regional e internacional saben ya que existe una diversidad de leyes internacionales que supuestamente deberían contribuir a eliminar la explotación económica de los niños. Sin embargo, aún existe confusión acerca de cómo utilizar estas leyes, así como acerca de cuáles de ellas pueden resultar más útiles para proteger los derechos de los niños.

Estas leyes van desde la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1999, pasando por ciertos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hasta diversos tratados regionales tales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Muchos de dichos convenios y convenciones cuentan con un mecanismo de acompañamiento para vigilar su aplicación. Igualmente, algunos tienen procedimientos dedicados, como un tribunal, para evaluar denuncias sobre casos específicos.

La presente guía se propone lograr tres objetivos con respecto a dichos mecanismos en cuanto se relacionan con el trabajo infantil:

- a) Informar sobre procedimientos pertinentes a las organizaciones que trabajan por la abolición del trabajo infantil;
- b) Demostrar a las organizaciones que tales mecanismos son accesibles y útiles;
- c) Indicar a las organizaciones interesadas cuáles son los pasos siguientes.

A su vez, Anti-Slavery International espera que lo anterior conduzca a:

- a) Mayor conciencia de los mecanismos de las Naciones Unidas/ OIT y otros mecanismos de vigilancia y quejas sobre trabajo infantil por parte de las ONG en el plano nacional;
- b) Mayor utilización de los mecanismos disponibles;
- c) Mayor presión sobre los gobiernos para que apliquen los convenios y las convenciones pertinentes como consecuencia de tales informes.

Esta guía indicará que los mecanismos internacionales pueden constituir una herramienta útil para las organizaciones de la sociedad civil en aquellos casos en que los gobiernos no estén cumpliendo sus obligaciones internacionales. Sin embargo, no es una guía exhaustiva que ofrezca una lista de opciones. Reconocemos que es poco lo que algunos mecanismos de vigilancia y quejas podrán conseguir para aquellos que intenten utilizarlos. Actualmente hay una gran cantidad de información disponible acerca de dichos mecanismos (véase la Bibliografía).

No obstante, describiremos en detalle algunos de los mecanismos útiles con los que hemos tenido experiencia. Esperamos que las organizaciones que lean esta guía y que hayan tenido experiencia con otros mecanismos no abarcados en este documento deseen compartirla con Anti-Slavery y con otros. La información referente a cómo contactarnos se encuentra en la sección de contactos de esta guía y toda información de esta índole será bien recibida.

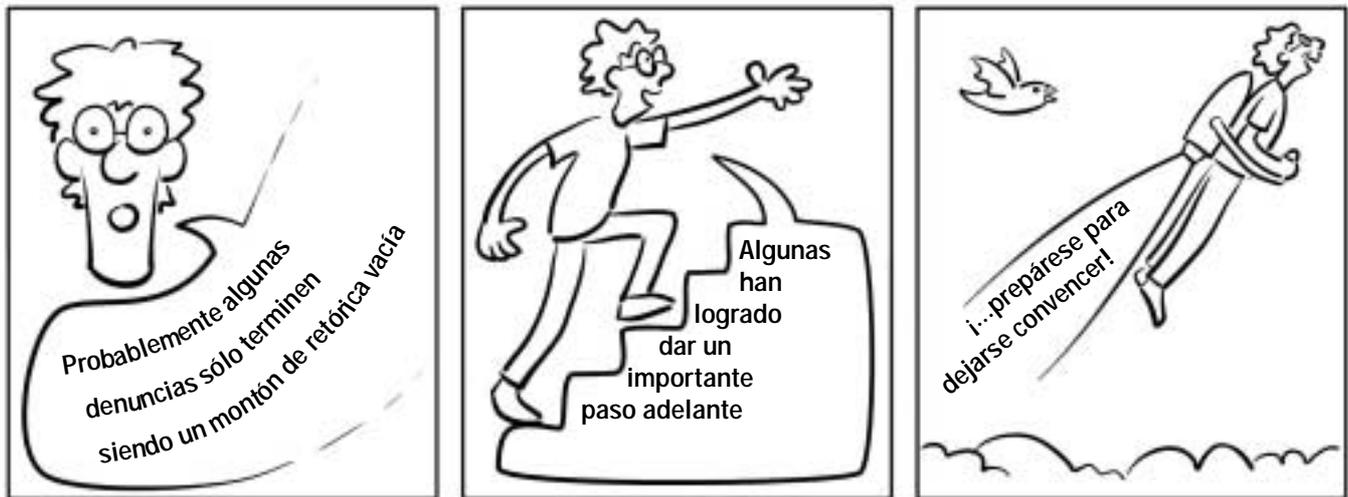
La presente guía señalará algunos de los mecanismos que le han significado beneficios a Anti-Slavery y a otras organizaciones y también indicará dónde puede obtenerse más información referente a ellos.

¿A qué nos referimos con "beneficios?"

Nos referimos a las ventajas de diversa índole para la organización que presenta una queja y para aquellos a quienes representa, puesto que así se amplían las opciones disponibles sobre cómo obtener justicia para los niños que son explotados. Esta información puede ser particularmente útil para los funcionarios de incidencia de una organización o para las personas responsables de la estrategia de incidencia. Por ejemplo, una organización no gubernamental (ONG) puede entablar un juicio ante un tribunal regional en nombre de una niña que haya sido explotada sexualmente. Si llegara a ganar el caso, los resultados potenciales serían: justicia para la víctima y para su familia, indemnización por daños y perjuicios para la víctima y su familia, mayor sensibilización alrededor del tema, mayor comprensión de que los delitos no quedan

impunes y un elemento de disuasión para quienes cometen delitos de explotación sexual. Esperamos que los estudios de caso que presentamos en esta guía ofrezcan un panorama más claro de las ventajas y desventajas que implica presentar quejas, y que permitan a los lectores emitir sus propios juicios respecto de cuándo y cómo utilizar las diferentes posibilidades.

Comprendemos que algunos mecanismos probablemente terminen siendo poco más que retórica, una lista de recomendaciones sobre acciones o mejoras a favor de los niños interesados. No obstante, creemos que algunos de estos mecanismos han logrado dar un importante paso adelante en la lucha por los derechos de la infancia. Otros pasos sólo podrán darse cuando la sociedad civil pueda vincularse con estos mecanismos y se convenza de que son valiosos. Prepárese para dejarse convencer...



2. ¿Por qué tomarse la molestia? Ventajas y desventajas de presentar una queja

Muchas ONG dedicadas a temas de trabajo infantil explotador no están habituadas a registrar la explotación cotidiana de los niños como una violación de los derechos humanos. ¿Por qué, entonces, deberían gastar tiempo y dinero aprendiendo sobre el sistema de procedimientos de vigilancia y quejas, cuando no ven cómo se relaciona con la situación a la que se enfrentan en el terreno? A pesar de esto, las ONG se han hecho cada vez más conscientes de que es necesario trabajar en prevención, y no tratar sencillamente de remediar las violaciones de los derechos. Capacitar o rehabilitar a niños trabajadores no evita que otros ingresen a las peores formas de trabajo infantil, como tampoco permite llegar a todos los niños explotados del mundo.

Esta mayor conciencia por parte de las ONG respecto de la prevención ha generado actividades que se ocupan de algunas de las causas de las peores formas de trabajo infantil para lograr una mayor repercusión. Estas actividades incluyen: incidencia para obtener mejores políticas gubernamentales y una mejor aplicación de las leyes; y sensibilización respecto del empleo de menores y de sus condiciones laborales. Estas actividades de incidencia se diferencian claramente de la prestación de servicios a los niños, pero ambas trabajan por un mismo propósito: la prevención del reclutamiento y empleo de niños en las peores formas de trabajo infantil. La presentación de información a los mecanismos de vigilancia y quejas forma parte de las actividades de incidencia para combatir el trabajo infantil, y por ende puede planificarse para que haga parte de una estrategia de incidencia. Las comunicaciones pueden contribuir a las actividades de cabildeo, realización de campañas, sensibilización e información pública, tal como lo indica la lista de ventajas que presentamos abajo.

Si bien es cierto que presentar quejas tiene muchas desventajas, tiene igualmente muchos beneficios. Diferentes procedimientos obviamente producirán diferentes resultados, pero las ventajas y desventajas que presentamos aquí son comunes a todos los procedimientos de quejas y éstos procedimientos pueden resultar muy provechosos para la labor de organizaciones de la sociedad civil y para la sociedad en general y, de manera más específica, para los niños explotados y sus familias.

Ventajas

- ✓ Puede conducir a cambios en las políticas gubernamentales;
- ✓ Somete a los gobiernos al escrutinio público;
- ✓ Mayor sensibilización alrededor de temas de trabajo infantil;
- ✓ Estimula la discusión;
- ✓ Estimula el escrutinio público y el de los medios de difusión;
- ✓ Crea oportunidades para diálogos con los gobiernos y otras instituciones y puede incluir situaciones en que los gobiernos se vean obligados a responder directamente a preguntas;
- ✓ Genera presión política y jurídica para producir cambios;
- ✓ Se obtienen recomendaciones para acciones futuras;
- ✓ Puede fomentar el desarrollo de legislación a escala nacional;
- ✓ La utilización del procedimiento puede constituir una fuerza que movilice a los grupos interesados y fortalezca la cooperación;
- ✓ Puede potenciar si se obtiene reconocimiento y apoyo internacional;
- ✓ El proceso de planeamiento, investigación, clasificación y redacción de documentos puede mejorar las capacidades y ofrecer experiencias de aprendizaje;
- ✓ Ayuda a establecer contactos y redes entre las organizaciones;
- ✓ Fomenta la responsabilidad;
- ✓ Fomenta una cultura de denunciar violaciones;
- ✓ Actúa como una herramienta de cabildeo;
- ✓ Combate la impunidad;
- ✓ Justicia;

Desventajas

- ✗ Requisitos estrictos de admisibilidad (véase el Glosario) en algunos casos;
- ✗ Los procedimientos de vigilancia/ quejas y jurídicos pueden resultar muy prolongados;
- ✗ Riesgo para la seguridad personal o riesgo de maltrato: recopilar y presentar información desafiando a los gobiernos u otros organismos poderosos puede implicar riesgos. Los trabajadores de la sociedad Civil se exponen a recibir malos tratos de diversa índole por parte de agentes gubernamentales o estatales (como la policía), por lo que es necesario preguntarse si vale la pena correr los riesgos en países donde los activistas de derechos humanos que desafían al poder no cuentan con suficiente protección.
- ✗ Falta de aplicación de muchos mecanismos;
- ✗ Exige mucho tiempo;
- ✗ Puede resultar demasiado costoso;
- ✗ Resultados variables.

Seguimiento

La participación de ONG en algunos mecanismos de vigilancia y quejas puede limitarse a la simple transmisión de información o bien ampliarse a un proceso judicial que concluya en un fallo a favor o en contra de la ONG. En cualquier caso, la utilidad de dichos mecanismos no tiene que ver únicamente con el fallo del organismo en cuestión. Es importante tomar en cuenta que cualquiera que sea el resultado de sus esfuerzos, siempre podrá desarrollar las oportunidades derivadas de la utilización de los procedimientos. Asegúrese de dedicar tiempo al seguimiento de estas oportunidades y trate de establecer como sería posible:

- ▶ Mantener el interés público y el de los medios de difusión;
- ▶ Fortalecer los contactos realizados a lo largo del procedimiento;
- ▶ Planificar sobre cómo puede llamarse a cuentas al gobierno y cómo ayudar a aplicar cambios o recomendaciones, cuando proceda;
- ▶ Demostrar a las autoridades estatales y al gobierno que las consultas con la sociedad civil, los cambios en las políticas o en las prácticas, o las respuestas a las inquietudes iniciales de la sociedad civil pueden evitar los enfrentamientos y la censura pública en el futuro;
- ▶ Continúe dialogando con las autoridades estatales cuando sea posible y trate de establecer foros sistemáticos para discutir sobre violaciones al trabajo infantil, por ejemplo un comité del poder legislativo nacional que analice el trabajo infantil explotador y que presente informes anuales;
- ▶ Asegúrese de que los resultados de sus gestiones, como son las recomendaciones sobre cambios a las políticas o prácticas, se divulguen en todos los niveles: entre las dependencias gubernamentales correspondientes (incluyendo entidades gubernamentales locales), autoridades estatales como la policía y los estamentos judiciales y estatales cuando sea pertinente, la sociedad civil y los medios, así como los niños, las niñas y los jóvenes.
- ▶ Evalúe todo el proceso y asegúrese de que se aprendan lecciones, para que puedan ponerse en práctica en los mecanismos de vigilancia y quejas en el futuro. Recuerde que las personas siempre se benefician con las experiencias de aprendizaje de los demás. Por ejemplo, quizás sea conveniente distribuir un informe de evaluación, presentar su experiencia en un seminario o escribir un artículo al respecto para una revista académica o para un periódico.
- ▶ Utilice los resultados del procedimiento para contribuir a evitar situaciones similares de trabajo infantil explotador en el futuro.

- ▶ Pregúntese quiénes son las personas en el terreno que necesitan conocer esta información: miembros de sindicatos, trabajadores sociales o educadores.
- ▶ Evalúe las posibles implicaciones para las prioridades futuras de su organización y las estrategias para realizar esas prioridades.
- ▶ En el largo plazo, resalte casos que comparen las promesas del estado con las acciones.

El fomento de una cultura de la denuncia

Probablemente le resulte conveniente repetir todo el proceso, particularmente si se propone presentar información a un procedimiento de denuncia, por ejemplo al Comité sobre los Derechos del Niño (ver página 22). Piense igualmente en cómo es posible mejorar los métodos de compilación de información sobre violaciones, como son llevar registros y estudios de caso. Una buena idea sería conformar un grupo de "periodistas amigos de los niños", como se ha hecho en Tanzania. Allí se está manteniendo actualizado a un grupo de periodistas, que se reúnen para discutir su propio trabajo y, como resultado de esta mayor comprensión de la cuestión, informan sobre violaciones y otros asuntos relacionados con el trabajo infantil de manera más extensa y con más regularidad.

El establecimiento de líneas telefónicas de emergencia o de centros de interés comunitario donde los niños y los adultos puedan denunciar casos de explotación también le proporcionará pruebas concretas, así como datos estadísticos que podrá utilizar en el futuro. Estos métodos ayudan a correr la voz entre la población general de que sí hay medios a los cuales se puede recurrir para denunciar abusos.

Si bien los procedimientos internacionales de quejas se ocupan de la responsabilidad de los estados (véase el Capítulo 5) en el trabajo infantil, estos procedimientos pueden emplearse para ilustrar que los individuos y las comunidades también

tienen responsabilidades y que pueden denunciar violaciones y presentar quejas para ayudar a los niños explotados en el plano local o nacional. Por ejemplo, un vecino que denuncia el caso de una trabajadora infantil doméstica que está siendo explotada, a una línea telefónica nacional de protección a menores estaría siguiendo el mismo procedimiento, sólo que a escala local. Aproveche la oportunidad para demostrar que todos somos responsables del bienestar de los niños y que las comunidades también tienen un papel que desempeñar en la vigilancia de lo que ocurre en sus respectivas zonas. Los sistemas comunitarios de vigilancia de los niños fortalecen a los grupos locales y promueven la responsabilidad y la acción a escala local. Los miembros de la comunidad pueden supervisar cuáles niños asisten a la escuela o al colegio, cuáles están empleados en el servicio doméstico o trabajan en una fábrica local o en sus propios hogares haciendo trabajo a destajo, y emprender acciones cuando alguno de estos niños esté siendo explotado. Situaciones similares pueden denunciarse ante las autoridades locales o llevarse ante un mecanismo local de resolución de disputas siempre que sea posible.

Cuando no existan organismos independientes que vigilen el respeto de los derechos de la infancia a escala nacional, puede ser conveniente hacer publicidad al hecho de que cuando no existe un organismo independiente, o sí existe pero no funciona eficazmente, es preciso elevar las quejas ante una instancia internacional. Como ya se mencionó, la mayoría de los países no tiene ningún interés en que su ropa sucia se lave en presencia de un público internacional. Si las ONG demuestran que la falta de mecanismos nacionales las ha obligado a recurrir a instancias internacionales, será posible persuadir al estado de que un organismo nacional no sólo resulta preferible sino necesario. Emplee su experiencia en el contexto internacional para exigir que se cree una institución independiente que vele por los derechos de los niños, incluyendo el derecho a estar libres de la explotación. Una institución de esta índole puede fomentar una cultura de denuncia allí donde más se necesita: en el ámbito nacional.



3. Mecanismos internacionales

Existe una diversidad de mecanismos que pueden emplearse para presentar quejas relacionadas con el trabajo infantil en el plano internacional. Como se mencionó en la introducción, nos limitaremos a aquellos mecanismos con los que Anti-Slavery ha tenido alguna experiencia y que le han reportado beneficios. Aquí destacaremos cinco de estos mecanismos internacionales: La Organización Internacional del Trabajo; el Comité sobre los Derechos del Niño; el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud; el Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía; y el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los Niños y los Conflictos Armados. Las organizaciones deberían igualmente tomar en consideración los mecanismos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.

3.1 La Organización Internacional del Trabajo

(Para el estudio de caso, véase el anexo 1, adjunto únicamente para efectos de facilitar el acceso a este documento, pero que se incluirá en el cuerpo del texto en la versión impresa). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el organismo de las Naciones Unidas que se encarga de los derechos laborales. Fue creada en 1919 y tiene una estructura tripartita conformada por gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores y cuenta con más de 170 estados miembros. La familiaridad con los convenios y con la labor de la OIT es esencial para las organizaciones que se ocupan del trabajo infantil. Muchas ONG ya están bastante enteradas de los convenios de la OIT sobre trabajo infantil: el Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (1973) y el Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999). Asimismo conocen el Programa Internacional de la OIT sobre la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC). El IPEC (Programa para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil, por su sigla en inglés) se creó en 1992 y constituye el programa de asistencia técnica sobre trabajo infantil de la OIT.

No obstante, lo que las ONG probablemente no conocen son los procedimientos de supervisión y quejas llevados a cabo por la OIT. Estos procedimientos han sido diseñados para supervisar la aplicación de los Convenios de la OIT y para garantizar que los países cumplan sus obligaciones internacionales en materia de trabajo. Evidentemente son los estados quienes deben informar sobre el cumplimiento de

tales obligaciones, pero las organizaciones de empleadores y de trabajadores también pueden denunciar. Además, entre los procedimientos de vigilancia utilizados por la OIT hay representantes de cada uno de los miembros tripartitos de la Organización. Algunos de los procedimientos pueden tener como resultado que los gobiernos se vean obligados a responder directamente a las preguntas de trabajadores y empleadores respecto de violaciones en sus respectivos países y estos debates podrán publicarse, lo cual representará una útil herramienta de presión política. A las organizaciones de trabajadores y de empleadores se les permite presentar sus propios comentarios sobre la aplicación de las normas de la OIT tanto en sus propios países como en otros.

Para las ONG, obtener acceso a la OIT no es un asunto sencillo. No obstante, esto no debe desanimar a las ONG de participar, habida cuenta de las ventajas potenciales - relacionadas en la Sección II - que dicha participación puede representar. Las ONG pueden presentar información sobre trabajo infantil al Comité de Expertos de la OIT cuando un país haya ratificado el Convenio 138 o el Convenio 182.

La información debe enviarse por intermedio de organizaciones de trabajadores o de empleadores. El envío de información por intermedio de un sindicato de trabajadores (bien sea local, nacional o internacional) puede ser la vía más fácil para muchas ONG, puesto que con frecuencia las dos organizaciones ya trabajan en asociación. Si bien en teoría las ONG pueden enviar información directamente a la OIT, en la práctica los miembros de la OIT pueden ser más receptivos a la información cuando ésta provenga de otros constituyentes de la OIT. Un sindicato puede presentar información en nombre de su organización empleando datos suministrados por la misma. Para citar un ejemplo de lo anterior, véase el estudio de caso ilustrado abajo, sobre la labor de Anti-Slavery en el tema de los jinetes de camellos en asociación con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL).

Para información completa de cómo presentar información ante la OIT, cuáles organizaciones tienen experiencia en este campo y los plazos para la presentación de informes, sírvase consultar una publicación conjunta de Anti-Slavery International y Minority Rights Group International. Aunque fue escrito para grupos que representan a minorías y a pueblos indígenas, este manual es una guía excelente y puede adaptarse fácilmente a quienes trabajan por la abolición del trabajo infantil. Un impreso del manual puede obtenerse directamente en Anti-Slavery, o en formato transferible en nuestra página en Internet: www.antislavery.org y se titula *The International Labour Organisation: A Handbook for Minorities and Indigenous Peoples* (La organización Internacional del Trabajo: Un Manual para Minorías y Pueblos Indígenas).

3.2 El Comité sobre los Derechos del Niño

Este Comité supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Se llama a los gobiernos a comparecer ante el Comité para que presenten un informe sobre la aplicación de la Convención en sus respectivos países. También se da oportunidad a las ONG para que presenten un informe alterno al Comité, que suministre información sobre la aplicación de la Convención y sobre la situación real para los niños. El Comité puede interrogar a representantes estatales y utilizar la información presentada por ONG para resaltar las áreas en las que los estados están incumpliendo sus obligaciones para combatir el trabajo explotador de los niños. De hecho, los miembros del Comité estimulan activamente a las ONG a presentar información. Posteriormente el Comité publica observaciones concluyentes y hace recomendaciones sobre las acciones que debe tomar el estado.

Para mayor información, existen varias páginas en Internet que pueden explicar cómo debe presentarse información sobre su país cuando sea el momento de hacerlo ante el Comité que aparece en la sección de Contactos Útiles. Hay también una organización que ayuda a coordinar el trabajo de las ONG con el Comité. Ésta está basada en Ginebra y se le conoce como el Grupo de ONG para la Convención de los Derechos del Niño. Ha publicado pautas sobre cómo presentar información al Comité. Para mayor información, véase la sección de Contactos Útiles.

3.3 El Grupo de Trabajo sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud

La ONU tiene una Comisión de Derechos Humanos que se reúne cada año para discutir violaciones a los derechos humanos. Esta Comisión cuenta con una Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que a su vez está dividida en varios grupos de trabajo. Uno de estos grupos de trabajo trata con las formas contemporáneas de esclavitud y está a cargo de vigilar la aplicación de las convenciones correspondientes. Por consiguiente, también abarca la esclavitud infantil y la servidumbre infantil (incluyendo la servidumbre por deudas y la trata de niños).

El Grupo de Trabajo sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud se reúne cada año a finales de mayo/comienzos de junio y las ONG pueden solicitar su acreditación para asistir a las reuniones. También se dispone de algún financiamiento, ofrecido por un fondo fiduciario voluntario, para que las ONG puedan asistir a la reunión del Grupo de Trabajo. Puede obtener más información acerca del Grupo de Trabajo, incluyendo asistencia y financiamiento, en la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (www.unhchr.ch). Las declaraciones verbales deben rendirse ante el Grupo de Trabajo y es posible hacer sugerencias sobre las recomendaciones formuladas por el Grupo

de Trabajo al finalizar su sesión. Posteriormente, dichas recomendaciones serán tomadas en consideración por la Subcomisión y podrán ser adoptadas en la Resolución de la Subcomisión.

La Subcomisión presenta igualmente anteproyectos de resoluciones y anteproyectos de decisiones a la Comisión con base en sus propias resoluciones.

El Grupo de trabajo resulta de especial utilidad para sensibilizar respecto de un tema y para distribuir información, puesto que las organizaciones internacionales y otros organismos de las Naciones Unidas, como la OIT están al corriente de los informes del Grupo de Trabajo.

Por ejemplo, si un fabricante de alfombras en Nepal emplea a niños en condiciones de servidumbre por deudas, incluso si el estado no emplea trabajadores en condiciones de servidumbre por deudas en su propio servicio civil, el estado está en la obligación de evitar que las empresas que se encuentran bajo su jurisdicción empleen trabajadores en estas condiciones. El estado tiene asimismo la obligación de hacer cumplir sus propias leyes proscribiendo esta práctica. En estas circunstancias, sería posible entablar una demanda contra el gobierno con base en su incapacidad para promulgar o instrumentar leyes que prohíban esta práctica y que ofrezcan alternativas viables de empleo y/o educación a antiguos trabajadores infantiles en condiciones de servidumbre por deudas.

En 1997, antes de que Nepal hubiera firmado o promulgado leyes específicas sobre el trabajo en condiciones de servidumbre por deudas, Anti-Slavery presentó ante el Grupo de Trabajo sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud una queja referente al trabajo en condiciones de servidumbre por deudas realizado por adultos y por niños en Nepal, exhortando al gobierno de ese país a que:

- ▶ Ratificara el Convenio No. 29 de la Organización Internacional del Trabajo relativo al Trabajo Forzoso (1930);
- ▶ Adoptara una ley que prohibiera toda práctica similar a la esclavitud, como primer paso fundamental hacia la progresiva eliminación del problema;
- ▶ Destinara tierras y recursos a la rehabilitación de las víctimas de la esclavitud, para permitirles utilizar sus propias habilidades y conocimientos para sostenerse a sí mismas y a sus familias;
- ▶ Adoptara un salario mínimo para los trabajadores agrícolas;
- ▶ Adoptara nuevos procedimientos para el cumplimiento forzoso de leyes contra la discriminación de casta, incluyendo la creación de una comisión especial para promover la igualdad entre las diferentes castas y grupos étnicos en Nepal;
- ▶ Adoptar medidas para ayudar a los pobres de zonas rurales a encontrar formas alternativas de pago de los servicios médicos.

Aunque la situación de los trabajadores en condiciones de servidumbre por deudas de todas las edades en Nepal está lejos de resolverse, Nepal acaba de ratificar el Convenio 29 de la OIT (enero de 2002).

También ha aprobado leyes nacionales que prohíben el trabajo en condiciones de servidumbre por deudas, dando así los primeros pasos hacia futuras acciones y colaboraciones con la OIT con miras a afrontar esta situación. Evidentemente, estos cambios no constituyen el único resultado de presentar denuncias ante el Grupo de Trabajo. Sin embargo, los informes reiterados como los que se acaba de describir contribuyeron sin duda a mantener la presión sobre el gobierno nepalés.

3.4 El Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de niños en la pornografía

En el marco de la Comisión de Derechos Humanos existen varios Relatores Especiales de la Comisión. La labor de estos Relatores Especiales se basa en temas específicos (por ejemplo las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias) o en países específicos (por ejemplo, existe un Relator Especial para el Sudán). La Comisión puede nombrar a un Relator Especial para investigar violaciones relacionadas con cualquier tema o en cualquier lugar del mundo y cada uno de ellos presenta un informe anual a la Comisión. Para obtener una lista completa de los Relatores Especiales, visite la página en Internet del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.unhcr.ch.

Hay un Relator Especial de particular interés para las ONG que se dedican al tema del trabajo infantil. Se trata del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. La Comisión ha pedido a este relator que busque y reciba información confiable y veraz de gobiernos, órganos de Naciones Unidas, organismos y no gubernamentales. En consecuencia, tanto ONG como particulares pueden enviar información al relator en las áreas específicas de su mandato.

Este Relator Especial toma medidas en los siguientes casos:

- ▶ La venta de niños;
- ▶ La prostitución infantil;
- ▶ La pornografía infantil;
- ▶ El abuso sexual de niños;
- ▶ La trata de niños.

Como consecuencia de la información recibida, el Relator Especial puede enviar dicha información a los gobiernos, solicitando sus comentarios, así como detalles de toda acción que éstos hayan tomado en relación con las violaciones mencionadas.

El Relator especial puede asimismo visitar países en misiones de investigación, con la autorización del gobierno interesado.

Por ejemplo, el Relator Especial visitará Bolivia en el año 2002. El informe del Relator Especial para el año 2002 incluyó información y la respuesta del gobierno a denuncias sobre el secuestro de una niña en Sri Lanka para fines de trabajo doméstico, así como información y la respuesta del gobierno a denuncias sobre la intimidación de personal que trabajaba para una ONG de niños de la calle en Guatemala (véase el estudio de caso del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, en página 13).

El trabajo del Relator Especial tiene como fin llamar la atención de los gobiernos interesados hacia incidentes, situaciones y condiciones que requieren acción o restricción por parte del estado. Posteriormente, el Relator Especial incluirá en su informe cualquier respuesta del Gobierno y cualquier acción que éste haya emprendido, así como recomendaciones del Relator Especial con respecto a estos casos.

En 2002, el nuevo Relator Especial, Sr. Miguel Petit, un periodista uruguayo, declaró en su informe que tiene mucho interés en trabajar con la sociedad civil y otros a fin de intensificar los esfuerzos para impedir la venta y la explotación de niños, y para desarrollar mecanismos para prevenir, detectar, denunciar y enjuiciar estos casos. Declaró también que espera desarrollar una página en Internet para que la información sobre su trabajo y sobre cómo denunciar violaciones sea fácilmente accesible. Una voluntad tan evidente de trabajar con ONG no debe pasarse por alto.

Para facilitar el suministro de información sólo es necesario rellenar un formulario en el que las ONG puedan proporcionar detalles de violaciones y enviarlo a la Oficina del Relator Especial. Es posible obtener información más detallada sobre el formulario y el mandato del Relator Especial, así como de las definiciones de los términos anteriormente mencionados, en la Oficina del Relator Especial, cuya información para contactos aparece en la sección de Contactos Útiles así como en la dirección electrónica arriba indicada.



3.5 El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados

Los Representantes Especiales del Secretario General informan directamente a éste, y, por consiguiente, al Consejo de Seguridad. Generalmente se les nombra para responder a una situación muy grave de derechos humanos. El Representante de mayor importancia para los activistas del trabajo infantil es el Representante Especial sobre la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados.

El Representante Especial desde 1997, Sr. Olara Otunnu, describe su trabajo en los siguientes términos:

- ▶ Fomentar la protección, los derechos y el bienestar de los niños en todas las fases de un conflicto: de forma preventiva antes de que éste estalle, durante su desarrollo y en el periodo posterior a él.
- ▶ Aumentar la conciencia pública con relación a este problema y para movilizar a la comunidad internacional con el objetivo de que tome medidas al respecto.
- ▶ Fomentar la aplicación tanto de normas internacionales como de los valores locales tradicionales, que aseguran la protección de los niños en las épocas de conflictos.
- ▶ Empezar acciones de diplomacia política y humanitaria y proponer iniciativas concretas para la protección de los niños durante las guerras.

¿Cuáles han sido los logros de la labor del Representante Especial desde 1997? El primer informe del Secretario General al Consejo de Seguridad en el año 2000, planteó una extensa serie de cuestiones al Consejo de Seguridad y formuló 55 recomendaciones específicas para tratar con estas cuestiones. El segundo informe, presentado en 2001, indicó asimismo medidas que podrían tomar los estados para afrontar estas cuestiones. También mantuvo al Consejo de Seguridad informado de los progresos de la situación de estos niños, indicó de qué forma se estaban aplicando las resoluciones del Consejo de Seguridad a este respecto y resaltó acciones importantes que aún eran necesarias para alcanzar mayores avances. Estos informes pueden constituir valiosas fuentes de información para ONG y las recomendaciones a los estados que aquéllos contienen pueden emplearse para presionar a los gobiernos a tomar medidas. La información completa sobre la labor del Representante Especial, incluyendo estos informes, puede encontrarse en la página en Internet de su oficina, cuya dirección se encuentra en la sección de Contactos Útiles.

Las ONG han trabajado con el Representante Especial desde que el cargo fue creado y continúan enviando información y cooperando con el Representante Especial durante sus visitas a los países. La información sobre violaciones de derechos relacionadas con el mandato del Representante Especial debe enviarse a su oficina - que aparece en la sección de Contactos útiles - teniendo en cuenta las sugerencias sobre presentación de información relacionadas en la Sección 4 sobre cómo presentar quejas. La Oficina del Representante Especial incluso solicita información a ONG para verificar que los informes al Consejo de Seguridad reflejen el trabajo de las ONG y el papel que desempeñan la vigilancia, la compilación de información y la presentación de informes sobre las conclusiones, en el trabajo con niños que se encuentran en situaciones de conflicto armado.

Estudio de caso: Los jinetes de camellos y la Organización Internacional del Trabajo

¿Por qué planteó Anti-Slavery la cuestión de los jinetes de camellos ante la OIT?

Anti-Slavery había planteado regularmente la cuestión de niños muy pequeños que estaban siendo traficados a los Emiratos Árabes Unidos (EAU) desde el sur de Asia y desde África para utilizarlos como jinetes de camellos desde comienzos de la década de 1990. Durante esta década, la conciencia pública alrededor del problema - no sólo del trabajo infantil explotador, sino de las peores formas de trabajo infantil - había ido en aumento. La Marcha Global contra el Trabajo Infantil había aglutinado a sindicatos, ONG y otros miembros de la sociedad civil en un movimiento internacional contra el trabajo infantil. Esto culminó en 1999 con la adopción unánime del Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, que seguía los pasos del Convenio 138. Aprovechando esta mayor conciencia sobre la cuestión, incluyendo en el seno de la OIT, en el verano de 2000 Anti-Slavery decidió presentar información a la OIT sobre la explotación de que estaban siendo víctimas los niños jinetes de camellos.

En el caso de los niños jinetes de camellos resulta particularmente difícil entablar un diálogo constructivo con los estados del Golfo en quienes recae la responsabilidad, debido a la falta de ONG en la región y a la participación de los poderes gobernantes en esta forma particular de explotación. En consecuencia, un foro de diálogo en el cual un gobierno se vea presionado a responder, resulta particularmente útil. Con anterioridad, Anti-Slavery había escrito directamente a los gobernantes de los EAU y a sus embajadas en Londres, pero lo único que obtuvo fue silencio, o bien una absoluta negación de que estuviera ocurriendo cualquier clase de explotación de los niños jinetes de camellos.



Nos proponíamos plantear la cuestión de los niños jinetes de camellos en un nuevo foro para aumentar la presión sobre el gobierno de los EAU y para estar seguros de que el incumplimiento de las obligaciones que tienen los estados miembros por parte de los EAU fuera ventilado en la OIT. Esperábamos obtener la sanción de los miembros de la OIT a los EAU y que la OIT instara al gobierno de los EAU para que se esforzara por cambiar la situación. Así, toda crítica por parte de los miembros de la OIT podría ser utilizada por Anti-Slavery y otras organizaciones, especialmente debido a que tales críticas revestirían mayor autoridad si provinieran de un organismo internacional.

¿Cuál fue la información que utilizó Anti-Slavery?

La información presentada se obtuvo de organizaciones asociadas, en los países expulsores, así como de pruebas anecdóticas, informes de medios de difusión, informes de investigaciones e información de autoridades de policía y de inmigración, e incluyó lo siguiente:

- ▶ Estudios de caso de varios niños traficados durante el período 1999 - 2000;
- ▶ Detalles de las consecuencias de la trata para estos niños;
- ▶ Una clara descripción de los derechos específicos que esta práctica vulnera, como son el derecho a la alimentación, a la salud y a la vida familiar, así como de la explotación flagrante que implica este trabajo, incluyendo en lo que se relaciona con los Convenios de la OIT;
- ▶ También se hizo referencia a los informes del Departamento de Estado de EE.UU. sobre los Emiratos Árabes Unidos para los años 1998 - 2000 y al informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía Infantil, que habían condenado esta práctica.

¿Cómo presentamos esta información a la OIT?

Esta información fue remitida a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CLOSL) para que ésta a su vez la remitiera a la OIT. La CLOSL es miembro de la OIT y durante largo tiempo ha mantenido una satisfactoria relación con Anti-Slavery. En consecuencia, estas dos organizaciones intercambian información regularmente. En este caso, Anti-Slavery envió la información al departamento correspondiente de la CLOSL en septiembre de 2000 y solicitó que las pruebas fueran presentadas a la OIT.

La CLOSL remitió la información a la OIT en octubre de 2000, lista para su presentación a la reunión del Comité de Expertos de la OIT que se celebraría en noviembre de 2000. El Comité de Expertos es el principal órgano de la OIT a cargo de examinar los informes de los estados miembros sobre convenios ratificados (en este ejemplo no consideraremos los mecanismos para convenios no ratificados), lo cual hace en noviembre de cada año durante una reunión que se celebra en Ginebra.

En relación con la información que debía considerar la OIT, en este caso era importante que:

- ▶ Se hiciera referencia específica al Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, indicando precisamente y con claridad cómo y de qué manera el estado miembro había dejado de aplicar las disposiciones del Convenio.
- ▶ Se utilizara el Convenio 138 y no el 138 y el 182 conjuntamente, puesto que en esa época los Emiratos Árabes Unidos aún no habían ratificado el Convenio 182.

Posteriormente, el Comité de Expertos elabora un informe que abarca cada uno de los convenios en orden numérico. Este informe se publica en marzo del año siguiente. A continuación, la información seleccionada del

informe que el Comité de Expertos genera cada año se discute durante la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebra todos los años en junio. Durante la Conferencia, esta información llega a un público mucho más numeroso.

La Observación del Comité de Expertos

La OIT remitió una copia de esta información a los EAU en septiembre de 2000 para darles la oportunidad de responder al comentario. Sin embargo, en noviembre de 2000 la OIT había recibido únicamente una contestación inicial al comentario y no una respuesta real del Gobierno con respecto a los casos de los jinetes de camellos mencionados.

Así las cosas, el Comité de Expertos contaba con la información de Anti-Slavery y con una contestación inicial de los EAU para examinarlas. Después de examinar esta información, el Comité efectivamente formuló una observación con respecto a los EAU. Los siguientes son los comentarios:

- ▶ Que el gobierno de los EAU había especificado la edad mínima de 15 años para admisión al empleo cuando ratificó el Convenio 138. Las nuevas pruebas indicaban claramente que las normas habían sido manifiestamente ignoradas.
- ▶ El Comité consideraba que el empleo de niños como jinetes de camellos constituye trabajo peligroso de acuerdo con el significado asignado en el Convenio 138.
- ▶ El Comité solicitó al gobierno que tomara todas las medidas necesarias para garantizar que ningún niño menor de 18 años sea empleado como jinete de camellos.

De esta manera el Comité señaló que la información presentada había sido efectivamente pertinente a la aplicación del Convenio 138 y que la interpretación del Comité de lo que constituye trabajo peligroso incluía el trabajo de los niños jinetes de camellos. Puesto que las observaciones se utilizan para señalar problemas existentes desde hace mucho tiempo o graves fallas en la aplicación de los convenios de la OIT, los gobiernos no toman estos comentarios con ligereza, y dado que los comentarios se publican, constituyen asimismo una forma de censura pública.

Del Comité de Expertos a la Conferencia Internacional del Trabajo - Junio de 2001

Posteriormente, estas observaciones del Comité de Expertos pasan a la siguiente fase de vigilancia por parte de la OIT. Todos los años, en junio, la OIT celebra la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), que hace las veces de asamblea general de los miembros, que se reúnen para tomar decisiones. Durante la reunión, otro Comité sesiona para examinar cuestiones generales relacionadas con la aplicación de los Convenios de la OIT, entre ellas el informe del Comité de Expertos. A este Comité se le conoce como la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (la Comisión de Aplicación).

Cada año la Comisión de Aplicación toma decisiones sobre varias situaciones de países que es preciso analizar con detenimiento. En junio de 2001 la Comisión de Aplicación decidió examinar la situación en los EAU e invitó al gobierno de los EAU a que compareciera ante la Comisión de Aplicación para que respondiera a las críticas de que había sido objeto. Para Anti-Slavery, el hecho de que la Comisión de Aplicación decidiera aplicarse al caso de los EAU representó una señal de que la OIT estaba tomando esta información con seriedad. También representaba una oportunidad para medir el grado de interés de los EAU. El informe de la Comisión de Aplicación se publica en junio, después de que finaliza la CIT.

¿Cómo respondió el gobierno de los EAU?

El representante del gobierno sostuvo que la observación del Comité de Expertos se refería a casos aislados e infundados que habían ocurrido fuera de los EAU. Añadió que los comentarios del Comité de Expertos no se relacionaban con las leyes o las prácticas de los EAU como tampoco con la aplicación del Convenio 138. En otras palabras, una absoluta negación del problema concerniente a los jinetes de camellos. Sin embargo, varios otros miembros de la OIT se pronunciaron sobre la cuestión, citaron los casos de Anti-Slavery, mencionando a la organización por su nombre y un miembro representante de los trabajadores concluyó que los casos también simbolizaban algunas características de las peores formas de trabajo forzado¹.

Las conclusiones de la Comisión de Aplicación

Posteriormente la discusión se resumió en conclusiones y recomendaciones que fueron adoptadas por la Comisión. A pesar de la negación de la existencia del problema por parte de los EAU, la Comisión de Aplicación expresó su profunda preocupación por la situación de los jóvenes jinetes de camellos y concluyó que:

- ▶ La utilización de niños como jinetes de camellos y las dietas a las que se les sometía eran actividades peligrosas que podían causar graves perjuicios a la salud de estos niños.
- ▶ Que los niños utilizados como jinetes de camellos habían sido traficados ilegalmente al país para ese fin específico.

- ▶ Que era preciso tomar medidas para prevenir el tráfico de niños hacia los EAU, así como su empleo en una actividad tan peligrosa.

Seguimiento en 2001/2002

Anti-Slavery procedió a repetir exactamente el mismo procedimiento en 2001, presentando información a la reunión del Comité de Expertos de noviembre de ese año, información que fue recibida nuevamente por la Comisión de Aplicación y discutida en junio de 2002. Una vez más, patronos y sindicatos miembros de la OIT criticaron al gobierno de los EAU, y esta vez un miembro sugirió que la Comisión de Aplicación debía considerar una misión de "contactos directos"² a los EAU. Durante el presente año, 2002, el gobierno de los EAU declaró que su Ministerio del Trabajo se proponía modificar secciones del código laboral para prohibir el trabajo peligroso para los menores de 18 años y que la policía emprenderá actuaciones judiciales contra quienes trafiquen con niños. El que tales medidas lleguen o no a promulgarse aún queda por verse, pero el caso ilustra cómo el gobierno de los EAU se ha visto obligado a responder a sus críticos y cómo la OIT puede proceder empleando procedimientos de vigilancia en caso de que no se produzcan cambios. Anti-Slavery continuará presentando informes de esta forma y continuará insistiendo para que la OIT aumente la presión sobre los EAU utilizando todos los mecanismos a su alcance.

¿Qué consiguió Anti-Slavery con este procedimiento?

La utilización de este procedimiento por parte de Anti-Slavery tuvo varios efectos, a saber:

- ▶ Dirigió la atención pública sobre el incumplimiento del gobierno de los EAU en la aplicación del Convenio 138 y planteó cuestiones relacionadas con el Convenio 182 y el Convenio 29 sobre trabajo forzoso;
- ▶ Ha dejado claro ante los constituyentes de la OIT que los procedimientos de vigilancia pueden exigir que se haga cambios a las leyes internas relacionadas con el trabajo infantil cuando no armonicen con las leyes internacionales que han sido ratificadas;
- ▶ Sensibilizó a los miembros y al personal de la OIT respecto de la difícil situación que enfrentan los niños jinetes de camellos;
- ▶ El gobierno de los EAU se vio obligado a responder públicamente a las críticas de organizaciones tanto nacionales como internacionales;
- ▶ Permitió a Anti-Slavery establecer contactos con organizaciones de los países de origen para lograr más incidencia alrededor del tema;
- ▶ Permitió a Anti-Slavery utilizar los comentarios de la OIT en la información referente a los EAU que envió al Comité de los Derechos del Niño para su evaluación en 2002.
- ▶ En la actualidad la cuestión se está tomando con más seriedad y los medios de difusión le están dedicando mayor cubrimiento;
- ▶ La cuestión de los niños jinetes de camellos fue incluida en el Informe Mundial de la OIT sobre Trabajo Infantil de 2002;
- ▶ Ha alentado a Anti-Slavery a intensificar su trabajo sobre los niños jinetes de camellos y a desarrollar una red de organizaciones que trabajan en esta la cuestión, con miras a realizar más actividades de campañas públicas en el futuro.

¿Cuánto tiempo, esfuerzo y dinero se empleó?

El estudio de caso anterior abarca un período de casi dos años, desde agosto de 2000 hasta junio de 2002. Por consiguiente, es preciso incorporar el trabajo al programa de la organización y ésta debe ser consciente de que los frutos de su labor pueden tardar años en llegar. Sin embargo, el trabajo en sí no exige mucho tiempo ni resulta costoso. Cotejar información para enviarla a un sindicato, o directamente a la OIT supone escribir un documento corto que reúna información proveniente de las diversas fuentes arriba mencionadas, de la forma ya mencionada, y luego asegurarse de que llegue a la OIT y a la Comisión, haciendo un seguimiento de los contactos.

Es preciso tener conocimiento de los procedimientos de la OIT y resulta útil contar con una relación establecida tanto con los sindicatos afiliados como con los miembros de la OIT. Sin embargo, el personal de incidencia de una organización debería ser capaz de manejar ambos frentes adecuadamente y muchas ONG nacionales ya cuentan con estas relaciones y con este conocimiento. Las secciones de Contactos Útiles y de Bibliografía de la presente guía también indican dónde encontrar esta información. Puesto que la Comisión de Aplicación únicamente puede examinar algunas de las violaciones abarcadas en el informe del Comité de Expertos, es importante cabildear para que sus comentarios sean atendidos por la Comisión de Aplicación y seguir los progresos de su caso adquiriendo los informes pertinentes de las reuniones de la Comisión y del Comité. Los detalles de cómo adquirir estos informes pueden encontrarse en la página en Internet de la OIT o en el Manual de Anti-Slavery sobre la OIT mencionado arriba y en la Bibliografía.

Como se indica arriba, los beneficios que este trabajo le ha reportado a Anti-Slavery han sido satisfactorios y la cuestión continuará siendo una de las prioridades de la organización en sus actividades de campaña, área en que se utilizará la contribución de la OIT para fortalecer el apoyo en este campo.

4. Mecanismos regionales

Es evidente que los mecanismos regionales tienen un importante papel que desempeñar en llamar a los gobiernos a cuentas respecto del trabajo infantil. En el ámbito del presente manual no contamos con el espacio suficiente para examinar en su totalidad los diversos mecanismos regionales disponibles y su potencial utilidad para las ONG. Sin embargo, deseamos señalar a su atención el hecho de que existen mecanismos regionales disponibles que en algunos casos pueden resultar más útiles que los mecanismos internacionales (véase la Sección 8.2).

Muchos procedimientos regionales de vigilancia y quejas se encuentran aún en evolución, pero deben desarrollarse con mayor rapidez que sus contrapartes internacionales, puesto que han sido establecidos muy recientemente. Aquí ofrecemos una lista de estos mecanismos, así como detalles de dónde obtener más información referente a los mismos. Tal como se mencionó en la introducción, si Ud. cuenta con experiencia en la utilización de mecanismos regionales que quisiera compartir con otras ONG, sírvase informarnos para que podamos encontrar la mejor manera de compartir sus experiencias.

4.1 África

Existen dos piezas básicas de legislación sobre derechos humanos que resultan pertinentes al trabajo infantil: La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, que incluye un artículo, el 18.3, sobre la protección de los derechos de los niños, y la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, de 1990, que entró en vigencia hace relativamente poco, en 1999. Esta última contiene artículos sobre la explotación sexual y los niños soldados, así como un artículo sobre el trabajo infantil, el Artículo 15, cuyo texto es el siguiente:

1. Todo niño estará protegido de todas las formas de explotación económica y de realizar cualquier trabajo que pueda resultar peligroso o que interfiera con el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño.

2. Los Estados Partes en la presente Carta tomarán todas las medidas legislativas y administrativas pertinentes para garantizar la cabal aplicación del presente Artículo, que abarca tanto el sector formal como el informal del empleo y, con arreglo a las disposiciones pertinentes de los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo, los Estados Partes, en particular:

- a) Dispondrán, mediante legislación, un salario mínimo para la admisión a todo empleo;
- b) Dispondrán la reglamentación de las jornadas y de las condiciones laborales;
- c) Dispondrán los castigos u otras sanciones pertinentes para garantizar la aplicación eficaz del presente Artículo;
- d) Promoverán la divulgación de información sobre los riesgos que implica el trabajo infantil para todos los sectores de la comunidad.

La Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño tiene un Comité de Expertos, instituido en marzo de 2002, que vigila la aplicación de la Carta (este Comité es similar al Comité sobre los Derechos del Niño), y, por consiguiente, las ONG podrán informar a dicho Comité en el futuro. Actualmente, ONG africanas y de otras partes del mundo han conformado un grupo para promover la Carta Africana y otras cuestiones relacionadas con los niños de África, llamado el Grupo Temático Interagencias. Puede obtenerse información complementaria acerca del Comité y del Grupo Temático Interagencias de la Red Africana para la Prevención del Abuso y el Abandono de los Niños (ANPPCAN, por su sigla en inglés), cuyos datos aparecen en la sección de Contactos Útiles.

Con respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos, existe una comisión encargada tanto de la promoción como de la protección de los derechos humanos y de los pueblos en África, así como de la interpretación de la Carta Africana. Se trata de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, con sede en Gambia, cuyos detalles para contactos aparecen en la sección de Contactos Útiles. En julio de 2002, la Comisión Africana se pronunció a favor del pueblo Ogoni en una demanda contra el gobierno nigeriano interpuesta por una ONG con sede en Lagos, el Centro de Acción por los Derechos Económicos y Sociales (SERAC, por su sigla en inglés). Este caso ilustra cómo la Comisión Africana puede ocuparse satisfactoriamente de los derechos económicos, sociales y culturales y llamar a los gobiernos a rendir cuentas por su comportamiento. El caso constituye asimismo una señal de que otras ONG pueden adelantar casos relacionados con el trabajo infantil.

Existe un Protocolo a la Carta Africana, firmado en 1998, que establece un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos. Un tribunal de esta índole presentaría excelentes oportunidades para que ONG pudieran llamar a cuentas a sus gobiernos respecto a incumplimientos específicos del estado en tomar medidas sobre el trabajo infantil, tal como lo demuestra nuestro estudio de caso sobre el Tribunal Interamericano y los niños de la calle.

Sin embargo, el Protocolo aún no ha sido objeto de suficientes ratificaciones para su entrada en vigor y nada parece indicar que quedará instituido en el futuro próximo. Con todo, es importante señalar que durante una reunión de la Comisión Africana en mayo 2002, se adoptó, entre otras cosas, una resolución instando a todos los estados miembros a ratificar el Protocolo para que el Tribunal Africano pueda instituirse. Una resolución de esta índole demuestra que la comisión trabaja activamente para alentar a sus estados miembros a tomar medidas para que el Tribunal pueda instituirse. Las ONG pueden utilizar esta resolución como una herramienta para promover la ratificación del Protocolo.

Para finalizar, el establecimiento de la Unión Africana y la dinámica que generará en toda África serán una oportunidad para que las ONG incrementen su labor de incidencia y para que pongan en el punto de mira a la nueva UA con exigencias de más acción a favor del trabajo infantil y de otras cuestiones de derechos humanos, y para exhortar a los gobiernos a cumplir sus compromisos.



4.2 América

Para las Américas, el organismo "paraguas" de la OEA cuenta con varios instrumentos de derechos humanos, así como con una Comisión Interamericana de Derechos Humanos y un Tribunal Interamericano de Derechos Humanos. La Comisión está encargada de promover y proteger los derechos humanos y funciona como órgano consultivo de la OEA en cuestiones de derechos humanos.

Hay diversos elementos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que son pertinentes al Trabajo infantil. Por ejemplo, el documento básico de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) incluye disposiciones relativas a la protección especial de los niños (Artículo VII) y al derecho a la educación (Artículo XII). Además, la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) contiene un artículo referente a la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre (Artículo 6), y su Protocolo de San Salvador de 1998 contiene igualmente un artículo sobre el trabajo infantil (Artículo 7(f)).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión es uno de los principales organismos de la OEA y está a cargo de promover imparcialmente la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. La Comisión está facultada para estudiar quejas o peticiones relacionadas con casos de violaciones de los derechos humanos y ha recibido miles de peticiones que han culminado en el procesamiento de casos. A fin de promover y proteger los derechos humanos de conformidad con sus deberes, la Comisión investiga y resuelve denuncias de supuestas violaciones de los derechos humanos, efectúa visitas sobre el terreno, redacta anteproyectos de tratados y declaraciones de derechos humanos y expide informes sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región.

La Comisión tiene una excelente reputación y está en la vanguardia de la lucha contra los abusos en contra de los derechos humanos que la región ha presenciado tanto en el pasado como en el presente. Si bien la Comisión se ha enfocado más evidentemente en las violaciones de los derechos políticos, esto no debería ser un obstáculo para que las organizaciones que trabajan por la abolición del trabajo infantil se informen del potencial de la Comisión (y del Tribunal, cuando sea del caso) para ocuparse de sus quejas relacionadas con el trabajo infantil en la región.

Para las ONG, el punto importante es que cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental puede presentar una "petición" a la Comisión, denunciando violaciones de los derechos consagrados en la Convención Americana y/o en la Declaración Americana (una petición es la presentación de los documentos relacionados con las violaciones de los derechos humanos y constituye la solicitud formal para que se estudie un caso). Toda denuncia presentada debe sostener que uno de los estados miembros de la OEA es responsable de la violación de los derechos humanos en cuestión).

Con respecto a la información sobre cuándo vale la pena tomarse la molestia de presentar una queja, la Comisión puede estudiar peticiones que denuncien que agentes estatales vulneraron los derechos humanos. Sin embargo, la Comisión también puede procesar casos en los que se argumente que el estado fue incapaz de evitar una violación de los derechos humanos, o que fue incapaz de efectuar un seguimiento adecuado después de una violación, incluyendo la investigación y la sanción de los responsables, así como el pago de la indemnización a la víctima. Por ejemplo, si un estado ha sido informado de que una empresa emplea a niños en trabajo forzoso o en condiciones de servidumbre por deudas, y sin embargo no actúa contra el transgresor, ese estado ha incumplido sus obligaciones.

Una vez que se ha presentado una denuncia ante la Comisión, ésta decide sobre la admisibilidad del caso (véase el Glosario). Cuando un caso es admisible, la Comisión establecerá los hechos del caso y tratará de llegar a una transacción amigable con el estado correspondiente. Si no es posible llegar a un acuerdo, la Comisión expedirá un informe con sus recomendaciones. Si el estado no cumple con dichas recomendaciones, la Comisión podrá entonces preparar un segundo informe o remitir el caso al Tribunal.

Para más información sobre cómo presentar una queja, véase tanto el estudio de caso ilustrado abajo como los detalles de contactos de la Comisión en el Capítulo 8.

El Tribunal Interamericano de Derechos Humanos

El tribunal es una institución judicial independiente cuyo objeto consiste en la aplicación y la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El tribunal únicamente tiene autoridad sobre los estados que hayan aceptado oficialmente esa autoridad ("competencia"). Si desea saber si su país ya aceptó, sírvase consultar la página en Internet de la OEA. La OEA y la Comisión tienen más información sobre el funcionamiento del Tribunal.

Los fallos del Tribunal Interamericano gozan de mucho respeto y al Tribunal se le percibe como un organismo capaz de "morder", puesto que puede expedir determinadas órdenes a los estados miembros, como por ejemplo exigir una

indemnización. Los cambios recientes en el funcionamiento del Tribunal significan asimismo que las supuestas víctimas, o quienes las representan pueden participar directamente en los procedimientos del Tribunal. En consecuencia, si su caso llegara finalmente ante el Tribunal, ofrecería un excelente proceso de aprendizaje y sensibilización para todos los interesados y le significará una buena oportunidad de experimentar las ventajas de los procedimientos de quejas descritos en el Capítulo 2.

Para quienes desean investigar la opción de presentar una queja ante la comisión, hay una ONG en particular que ayuda a otras ONG a presentar peticiones específicas ante la Comisión y a instaurar demandas ante el tribunal. Esta ONG se denomina el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, por su sigla en inglés) y actúa como representante de las víctimas y como asesor jurídico de la Comisión prácticamente en todos los casos en trámite en el tribunal. Sin embargo, cabe señalar que el CEJIL selecciona casos representativos que ilustren un patrón sistemático de abusos cuya resolución tenga amplias repercusiones sobre la forma en que se aplican las leyes de derechos humanos. Véase el Capítulo 8 para más detalles.

4.3 Asia

En Asia no existen instrumentos o sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Existe un foro de instituciones nacionales de derechos humanos llamado el Foro Asia Pacífico de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que fomenta el diálogo, la cooperación y el apoyo mutuo entre instituciones Nacionales (una vez más, los detalles del Foro pueden encontrarse en el Capítulo 8). Existe asimismo una plataforma de cooperación entre países del Sudeste Asiático para la Cooperación Regional (ASACR), cuyos miembros son Bangladesh, Bután, la India, Maldivas, Nepal, Paquistán y Sri Lanka. La ASACR tiene un Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Trata de Mujeres y de Niños con Fines de Prostitución (2002), pero este Convenio no ha contado con procedimientos de aplicación o cumplimiento forzoso.

4.4 Europa

En Europa el instrumento regional de mayor alcance sobre derechos económicos, sociales y culturales es la Carta Social Europea, creada por el Consejo Europeo. El Consejo Europeo es una organización intergubernamental creada después de la Segunda Guerra Mundial con el objeto de lograr la paz y velar por el cumplimiento de los derechos humanos en Europa. El Consejo Europeo, que no debe confundirse con la Unión Europea, está abierto a todos los estados que convengan en garantizar la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley.

La Carta Social Europea fue adoptada en 1961 y revisada en 1996, e incluye un artículo muy completo,

el Artículo 7, sobre los derechos de los niños y de los jóvenes a la protección en relación con el trabajo. La Carta cuenta con un organismo denominado el Comité Europeo de Derechos Sociales para la vigilancia de su aplicación. Este comité estudia informes provenientes de quienes son parte de la Carta y puede remitir una situación determinada a la siguiente etapa de los procedimientos de supervisión, lo que puede dar como resultado una recomendación del Comité de Ministros (el organismo responsable de la toma de decisiones del Consejo Europeo) a los estados partes.

Así como existe este procedimiento para denunciar para los estados partes de la Carta, también existe ahora un procedimiento de quejas, conocido como el procedimiento de quejas colectivas, que es el resultado del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que dispone un Sistema de Quejas Colectivas. En virtud de este Protocolo, las organizaciones de empleadores, los sindicatos y ciertas ONG pueden presentar quejas colectivas contra estados miembros. Las quejas deben presentarse por escrito; deben relacionarse con una disposición de la Carta que haya sido aceptada por el estado parte interesado, y deben indicar de qué manera el estado está violando la Carta.

De hecho, este procedimiento fue empleado por la Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, en 1998. Con base en un informe del Comité de Expertos, el Consejo Europeo decidió que Portugal estaba violando el Artículo 7 (1) de la Carta Social y solicitó al gobierno portugués que continuara con las medidas que ya estaba tomando para luchar contra el trabajo infantil. Lo anterior tuvo el efecto de sensibilizar respecto del problema del trabajo doméstico en Europa así como de la necesidad de que los gobiernos europeos tomaran medidas. El gobierno portugués ya había tomado medidas para afrontar la cuestión, con la adopción de un Plan Nacional para Eliminar la Explotación del trabajo infantil y de un salario mínimo. A pesar de ello, se mantuvo la presión sobre el gobierno portugués y se advirtió a otros países de Europa que el mecanismo de quejas colectivas podía funcionar y que podía exponer a los gobiernos ante la opinión pública. Para mayor información sobre el Consejo Europeo y el procedimiento de quejas colectivas, véase la sección de Contactos Útiles.



Estudio de Caso: Los niños de la calle y la Comisión Interamericana y el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos

Este estudio de caso se refiere a la presentación de una denuncia ante la Comisión Interamericana y posteriormente ante el Tribunal de Derechos Humanos, por parte de una ONG con sede en Guatemala: la Casa Alianza. Si bien este caso no tiene que ver con el trabajo infantil, indica las experiencias de una ONG que lucha por que se haga justicia para los niños cuyos derechos han sido vulnerados en el plano regional. Hay muchas lecciones como esta para otras ONG que quieran entablar una demanda relacionada con el trabajo infantil.

En septiembre de 1994, la organización no gubernamental Casa Alianza y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), decidieron presentar la denuncia por el asesinato de cinco chicos, tres de los cuales eran menores de 18 años, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington, D.C. La petición se basó en la muerte de cinco jóvenes y en la supuesta denegación de justicia en el plano nacional.

En 1994 se abrió un expediente con base en los hechos siguientes:

- ▶ En junio de 1990, cuatro jóvenes, dos de los cuales eran menores de 18 años, fueron secuestrados por agentes de la Policía Nacional en la Ciudad de Guatemala. Los jóvenes fueron torturados y después, quemados. Sus cuerpos fueron abandonados en el bosque y sólo fueron encontrados por casualidad varios días después. Les habían arrancado los ojos y mutilado las orejas y la lengua y les habían disparado en la cabeza. Un quinto joven, que era amigo de los otros cuatro y también menor de edad, fue asesinado nueve días después por los mismos agentes de policía con varios disparos en la espalda.
- ▶ Casa Alianza instauró una demanda para obtener justicia por la muerte de aquellos jóvenes en los Tribunales de Guatemala.
- ▶ Los tribunales se mostraron poco dispuestos a procesar el caso y se presentaron graves irregularidades durante el juicio. La organización llevó el caso hasta el Tribunal Supremo. Sin embargo, los dos agentes de policía implicados fueron exonerados por "falta de pruebas".
- ▶ No se llevó a cabo una investigación exhaustiva y hubo pruebas cruciales que fueron excluidas.
- ▶ A las familias de los jóvenes no se les mantuvo informadas ni en el momento de la muerte de los jóvenes ni durante el proceso judicial.

¿Qué ocurrió después de que se abrió el juicio?

Una vez que el juicio se abrió en la Comisión, siguió un intercambio de información y de expedientes entre los denunciantes, la Comisión y el Estado de Guatemala.

- ▶ En octubre de 1996, la Comisión declaró que el caso era admisible.
- ▶ La Comisión hizo varias recomendaciones a Guatemala con respecto al caso y en relación con la situación de los niños de la calle en general.
- ▶ Se envió a Guatemala un informe y las recomendaciones sobre el caso. El estado de Guatemala no tomó ninguna medida dentro del plazo establecido para aplicar las recomendaciones del informe y ninguna de las partes estuvo dispuesta a negociar una transacción.
- ▶ En 1997, la Comisión convino en que Guatemala había violado los derechos humanos de los jóvenes y el caso fue remitido al Tribunal Interamericano de Derechos Humanos. (Guatemala había aceptado la competencia del Tribunal en 1987).

¿Cómo presentaron Casa Alianza y el CEJIL la información a la Comisión y posteriormente, al Tribunal?

Se envió diversos tipos de información, que incluyó:

- ▶ Copias de los expedientes de los juicios en el ámbito nacional, incluyendo declaraciones e informes de los juzgados.
- ▶ Información sobre las condiciones de los niños de la calle en general durante el período en que ocurrieron los crímenes iniciales y durante el período de todos los procesos judiciales, incluyendo una copia de un informe al Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, e informes sobre la cuestión, provenientes de otras ONG, como Amnistía Internacional.
- ▶ Pruebas testimoniales de las familias, personal de ONG y agentes de la policía.
- ▶ Pruebas forenses.

¿Qué ocurrió una vez que el caso llegó al Tribunal?

En enero de 1999 el caso fue visto públicamente por el Tribunal. En diciembre de 1999, el Tribunal falló que el Estado de Guatemala había violado numerosos Artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura). Un hecho que merece destacarse es que en la Interpretación que hizo el Tribunal del Artículo 19 de la Convención Americana (el artículo que abarca los derechos del niño), éste Artículo incorporaba la totalidad de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y, por consiguiente, incluía el Artículo 32 de la CDN sobre trabajo infantil. En la práctica, esto significa que el sistema interamericano potencialmente puede ofrecer reparaciones por violaciones de la CDN de las Naciones Unidas.

¿Cuál fue el seguimiento que se hizo al veredicto de "culpabilidad"?

- ▶ Posteriormente, el tribunal celebró audiencias de indemnización y en diciembre de 2000 ordenó al estado de Guatemala que pagara una indemnización de 500.000 dólares a las cinco familias de las víctimas antes de finalizar el mes de noviembre de 2001.
- ▶ En vista de que este plazo se venció sin que Guatemala pagara la indemnización por daños y perjuicios, Casa Alianza lanzó una acción urgente de carácter internacional, solicitando a ONG del mundo entero que escribieran al gobierno de Guatemala solicitando que se pagara la indemnización.
- ▶ En diciembre de 2001 el Presidente de la oficina de derechos humanos del gobierno Guatemalteco entregó cheques por la suma total de 500,000 dólares a las cinco familias, como también pagó 30,000 dólares por los gastos judiciales de Casa Alianza y del CEJIL.

También se ordenó a Guatemala que:

- ▶ Bautizara un colegio con los nombres de las víctimas.
- ▶ Permitiera la exhumación de los restos mortales de Henry Contreras, quien había sido sepultado como "XX" en un cementerio público y permitiera que fuera sepultado en el cementerio de Casa Alianza.
- ▶ Garantizara que la ley guatemalteca refleje el Artículo 19 (los Derechos del Niño) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¿Qué consiguió Casa Alianza con este procedimiento?

Cuando Casa Alianza inició todo el proceso, no se sabía con exactitud lo que éste implicaría. Ahora que el caso terminó, creen que bien valió la pena y que fue mucho lo que lograron, incluyendo:

- ▶ Justicia para las víctimas.
- ▶ Reducción de la violencia contra los niños de la calle, al quedar demostrado que sí es posible hacer justicia y que aquellos que violan los derechos humanos de los niños no pueden continuar actuando con impunidad.

- ▶ Sensibilizó sobre la situación de los niños de la calle y sobre los abusos a que son sometidos, en muy altas esferas en el mundo entero.
- ▶ Puesto que se responsabilizó al estado, han ofrecido un incentivo para que el estado evite que sus agentes cometan tales abusos. Antes del caso, el estado permitía que sus agentes asesinaran niños, puesto que no había motivos para detenerlos.
- ▶ Más diálogo con el gobierno y mayor voluntad de llegar a un arreglo: concluido el caso, Guatemala inició negociaciones amistosas en relación con varios casos en trámite en la Comisión y manifestó su interés en establecer un diálogo permanente con ONG que tienen que ver con casos ante la Comisión.
- ▶ Un proceso de aprendizaje en materia de recabar pruebas, verificar que determinados trámites se cumplan y la necesidad de presionar a las autoridades a cumplir con su deber.
- ▶ Se ha estimulado a las ONG a llevar los casos hasta procesos judiciales y a demostrar que tales procesos pueden ser útiles. Actualmente Casa Alianza considera la posibilidad de trabajar más con los mecanismos de las Naciones Unidas, y en potencia, incluso con el Tribunal Penal Internacional. También se ha reconocido la necesidad de recabar pruebas que ilustren la inacción en el plano nacional, puesto que este es un elemento necesario para que el caso sea admisible en el plano internacional.
- ▶ Hoy el propio Estado reconoce la existencia de problemas relacionados con las demoras del sistema judicial y ha originado algunas iniciativas tales como anteproyectos legislativos, aumentar el número de juzgados y aumentar los salarios de los jueces para enfrentar este problema. Esto reviste especial importancia puesto que afronta las causas de un sistema judicial deficiente y aumenta las posibilidades de hacer mejoras sostenibles al sistema.
- ▶ Más confianza de la población en el sistema judicial, lo que a su vez estimula a las personas a dar un paso al frente y a denunciar.
- ▶ Mayor comprensión del papel de los medios de difusión, tanto para sensibilizar como para distribuir información, lo cual implica aumentar la presión sobre el estado.

¿Cuáles fueron las dificultades con que tropezaron las ONG que instauraron la demanda?

Evidentemente, el caso supuso grandes cantidades de trabajo y de dinero por parte de todas las ONG que participaron, puesto que se inició en el plano interno en 1990 y el fallo del Tribunal se produjo en 1999. Posteriormente, siguieron las audiencias relativas a las indemnizaciones y los pagos, que finalmente se hicieron en diciembre de 2001, de tal manera que en total el caso duró más de 10 años. El Director de Casa Alianza estima asimismo que los costos totales para la organización fueron de 100,000 dólares. También tropezaron con otra serie de dificultades, a saber:

- ▶ El asesinato de testigos y amenazas de muerte, cuyas consecuencias fueron que se dificultara obtener declaraciones de los testigos, sin mencionar una aterradora experiencia para el personal de la ONG.
- ▶ Un sinnúmero de problemas en el proceso judicial interno, como el hecho de que pruebas cruciales que hubieran llevado a la condena de los acusados fueron declaradas inadmisibles.
- ▶ Las tácticas dilatorias por parte del sistema judicial y del cuerpo de policía nacional.
- ▶ La necesidad de que las propias ONG tuvieran que recabar pruebas debido a la falta de voluntad de las autoridades estatales para hacerlo.
- ▶ Procedimientos prolongados en el plano internacional.



En conclusión...

Como lo ilustra el anterior estudio de caso, los obstáculos a la justicia suelen ser inmensos y aparentemente insuperables. Dejando completamente de lado las amenazas de muerte, el tiempo y el dinero que todo esto implica impediría a la mayoría de las ONG entablar procesos similares. No obstante, los cambios producidos por este caso son muchos y muy trascendentales, puesto que no sólo benefician a las familias de las víctimas, sino a todos los niños de la calle en Guatemala y en el mundo entero. Se ha logrado cambiar la cultura de impunidad que existía antes del fallo del Tribunal. Estos cambios demuestran que sí es posible defender a los niños y protegerlos de la explotación y de los abusos. Como lo demuestra aquí el papel desempeñado por el CEJIL, también existen sistemas de apoyo disponibles para las ONG que se propongan instaurar demandas similares. La moraleja de la historia es seguir adelante y seguir el ejemplo...

5. Cuándo tomarse la molestia: circunstancias en las que el trabajo infantil en condiciones de explotación se presta a los mecanismos de vigilancia y quejas

(a) Cuando se ha establecido la responsabilidad del estado

Si una organización desea presentar información acerca del comportamiento de un estado a un mecanismo de vigilancia o de quejas en el plano internacional o regional, lo primero que debe establecer es la responsabilidad del estado en las violaciones que se destacan.

Los convenios internacionales son de carácter obligatorio para los estados que los ratifican. En consecuencia, es a los estados a quienes se responsabiliza de la aplicación y de la observancia forzosa de dichos convenios y convenciones. Si bien existen excepciones, normalmente los estados no son responsables de acciones perpetradas en su territorio por parte de particulares y no se les puede hacer responsables de tales acciones. En consecuencia, los mecanismos de vigilancia y quejas se utilizan para fiscalizar la forma en que los estados, no los particulares, están cumpliendo sus obligaciones. Es preciso que las organizaciones tomen esto en cuenta cuando presenten información, para que puedan garantizar que dicha información ilustre la incapacidad del estado para cumplir sus obligaciones. Las obligaciones de los estados se clasifican en dos categorías:

- (i) Obligaciones "positivas" significan que un estado se compromete a hacer algo;**
- (ii) Obligaciones "negativas" significan que un estado se compromete a no hacer algo.**

¿Cuál fue el papel desempeñado por el estado en el área específica de la explotación que estamos describiendo? Por ejemplo, un estado puede haber ratificado el Convenio 182 de la OIT, que prohíbe expresamente la trata de niños. En este caso, una ONG podría elevar una queja sobre la incapacidad del estado para tomar medidas para impedir la trata. Tales medidas podrían incluir el registro de nacimientos, controles fronterizos adecuados y el enjuiciamiento de traficantes. A un estado no puede hacerse responsable de las acciones del traficante, pero sí puede responsabilizarse por no remover o enjuiciar a funcionarios de inmigración reconocido por recibir sobornos de traficantes, o por no remover o enjuiciar a funcionarios estatales que expiden documentos falsificados, o por comprometerse a enjuiciar a los propios traficantes y luego no hacerlo.

También puede destacarse la incapacidad del estado para proteger a los niños de las causas del trabajo infantil. Por ejemplo, sabemos que son muchas las causas del trabajo infantil, que van desde la discriminación, pasando por la prestación de servicios educativos deficientes y/o inadecuados, hasta la tradición. Si un estado se ha comprometido a tomar medidas para prevenir la discriminación, entonces su incapacidad para hacerlo entra en conflicto con su compromiso de combatir el trabajo infantil. Incluso en situaciones en las que los responsables son organismos diferentes del estado, como por ejemplo empresas o patronos, el estado sigue siendo responsable de reglamentar las prácticas de esos otros organismos.

b) Cuando están ocurriendo violaciones sistemáticas sin que se tomen medidas

Si bien algunos procedimientos de vigilancia y quejas se ocupan de quejas individuales, (véase por ejemplo la información sobre el Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, en la Sección 5.4, abajo), la mayoría están diseñados para ayudar a combatir violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Esto no se debe a que las violaciones no se tomen en serio; simplemente obedece a que los procesos implicados son prolongados y a que su objetivo consiste en tener repercusión en las políticas o en el comportamiento del estado, y no en ocuparse de ofrecer reparaciones a los individuos cuyos derechos han sido vulnerados.



Es cierto que los casos de particulares pueden utilizarse para describir un patrón de explotación, pero los casos de estudio individuales resultan mejores para ilustrar un patrón. Por ejemplo, una ONG india llamada la Campaña Contra el Trabajo Infantil, presentó un Informe complementario de ONG sobre la situación del trabajo doméstico en la India, cuando el gobierno indio se encontraba ante el Comité de los Derechos del Niño en enero de 2000. Se trataba de un informe general que examinaba el trabajo infantil en toda la India, desde la minería hasta la industria de beedi (los cigarrillos locales), y desde la servidumbre por deudas hasta el trabajo doméstico. El informe incluía una tabla de estudios de caso para ilustrar sus ejemplos y para señalar que, aunque el trabajo infantil es un problema generalizado en la India, la explotación tiene un rostro humano y afecta a niños individuales cada día. Las recomendaciones del Comité (conocidas como Observaciones Concluyentes) al gobierno, incluían siete recomendaciones específicamente sobre la cuestión del trabajo infantil, dentro de las cuales se incluía el trabajo infantil en condiciones de servidumbre por deudas, la minería y la industria del beedi. Tal cantidad de recomendaciones únicamente sobre trabajo infantil, demuestran que cuanto mejor sea el informe, mejor será la respuesta del Comité.

c) Cuando existe la necesidad de incluir una cuestión que hasta ahora ha sido ignorada o que no ha recibido la suficiente atención, en la agenda internacional

Si bien actualmente existe una mayor consciencia de la cuestión del trabajo infantil a escala internacional, muchos elementos de este problema permanecen insuficientemente atendidos. Por ejemplo, la cuestión del trabajo infantil en la economía formal en lo relacionado con las exportaciones del mundo en desarrollo hacia los países industrializados fue objeto de mucha atención durante la década de 1990. Sin embargo, la OIT estima que tan sólo el 5% del trabajo infantil se dedica a la industria de la exportación. La inmensa mayoría de los niños explotados trabajan en la economía informal en sectores como la agricultura y el trabajo doméstico. Sin embargo, muchas organizaciones que trabajan por la abolición del trabajo infantil desde el plano local hasta el internacional continúan mal informadas respecto del trabajo infantil en los sectores menos visibles o menos favorecidos por la publicidad.

En consecuencia, la utilización de procedimientos de quejas para resaltar áreas hasta ahora desatendidas o marginadas del trabajo infantil puede resultar muy productiva, puesto que sensibiliza respecto del problema y

puede lograr que los responsables de las políticas consideren nuevas áreas de trabajo e investigación. Anti-Slavery International y varias organizaciones más han utilizado constantemente al Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud para sensibilizar acerca del problema de los niños empleados domésticos en hogares de terceros, junto con otras actividades de incidencia.

Por ejemplo, entre 1998 y 2002, los informes al Grupo de Trabajo sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud (véase la Sección 3.3) sobre el tema provinieron de organizaciones de las Filipinas, Haití, África Occidental y Costa Rica. También se envió copias de estos informes a organismos de las Naciones Unidas como el UNICEF y la Organización Internacional del Trabajo, así como a otras ONG interesadas, para indicar la magnitud del problema. Esto ha desempeñado un papel importante en ayudar a esas organizaciones a ser conscientes del problema. Ahora, estas organizaciones se están ocupando de la cuestión de los trabajadores infantiles domésticos, están financiando programas sobre trabajadores infantiles domésticos y ayudando a sensibilizar a la sociedad civil, a los gobiernos y a otras organizaciones internacionales.

6. El estilo lo es todo: cómo redactar y presentar su queja

Quienquiera que presente información de cualquier tipo estará presentando información para que sea juzgada. Esta información puede requerir un formato escrito u oral y puede ser presentada con o sin ayudas visuales y materiales suplementarios de apoyo.

Cómo presentar los hechos

Es vital que su información presente su caso de manera óptima, así que, ¿Qué puede hacer para asegurarse de que sea así? Aquí ofrecemos algunas sugerencias, en bastardilla, con ideas sobre cómo lograrlo.

- ▶ **Sea claro(a), específico(a) y fácil de comprender:**
Utilice frases cortas y sencillas, sin jerga o acrónimos.
- ▶ **Ilustre cómo están siendo explotados los niños:**
Describa el contexto y los detalles de la explotación.
- ▶ **Sea específico(a), objetivo(a) y veraz:**
Proporcione o indique pruebas que estén disponibles para fundamentar sus denuncias, incluyendo fechas, horas y lugares.
- ▶ **Emplee diversas fuentes como:**
Leyes, análisis de legislación en trámite, informes del gobierno, informes de los medios de difusión, investigación e informes (de académicos, otras organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods), libros, revistas, periódicos, informes de actas parlamentarias, expedientes de policía o de juzgados y declaraciones de partes implicadas.
- ▶ **Demuestre cómo esta explotación viola derechos específicos:**
Haga referencia a los artículos pertinentes de la convención o convenio en virtud del cual presenta la denuncia.
Cuando describa la acción o la inacción de un Estado:
Verifique que no enumere únicamente las violaciones y los derechos que vulneran, sino también las consecuencias de la acción del Estado. Por ejemplo, el reclutamiento de niños pequeños como niños soldados en las fuerzas armadas de un estado es una violación potencial al derecho del niño a la supervivencia y al desarrollo, a estar protegido por su familia, a la educación y a la salud. Las consecuencias para el niño pueden incluir lesiones, la muerte, mala salud, falta de educación, etc.
- ▶ **Emplee un tono equilibrado, sin importar qué tan seguro(a) está de la solidez de sus argumentos:**
Deje que los hechos hablen por sí solos, sin exageraciones.
- ▶ **Recuerde que la solidaridad de aquellos a quienes apela puede serle útil:**
Piense en su público objetivo y en cómo mantenerlos de su lado
- ▶ **Ofrezca una posible solución o remedio para la explotación:**
Sugiera qué puede hacer el estado para brindar más protección a sus niños y para cumplir sus obligaciones.

A pesar de que no contamos con espacio suficiente en esta guía para ilustrar un ejemplo de un informe de este tipo, pueden encontrarse muestras de los informes de Anti-Slavery en nuestra página en Internet:

www.antislavery.org.

Cómo contrarrestar la defensa del estado

Trate de anticipar la forma en que el estado responderá a sus argumentos e intente contrarrestar su defensa, demostrando por qué el estado es inadecuado y por qué la legislación interna es inadecuada o bien no se está

aplicando. Por ejemplo, suponga que se propone acusar a un estado que ya ha ratificado la CDN y los Convenios 138 y 182 de la OIT, de utilizar trabajo infantil en condiciones de explotación. Los estados suelen responder a las denuncias afirmando que ya han ratificado todas las leyes pertinentes. Aclare que usted es consciente de que el estado ya ratificó los instrumentos, pero que puede presentar pruebas de la incapacidad del estado para aplicar esas leyes, o ilustre cómo el estado ha sido incapaz de armonizar la legislación interna con la legislación internacional, dando así lugar a contradicciones en las leyes en el plano nacional.

La unión hace la fuerza

Recuerde que la unión hace la fuerza. Es probable que los estados intenten desacreditar a una organización que eleva denuncias en su contra y que acuse a dicha organización de estar motivada por intereses ocultos - políticos, históricos o religiosos, por ejemplo. Sin embargo, si las denuncias provienen de un grupo o coalición de organizaciones, le resultará mucho más difícil al estado desviar las críticas desacreditando a su acusador. Por consiguiente, trabajar en grupo puede ofrecer mayor protección contra las tácticas perjudiciales del estado.



7. Notas finales

página 10 ¹ Véase: OBSERVACIONES E INFORMACIÓN RELACIONADAS CON CIERTOS PAÍSES
 Conferencia Internacional del Trabajo, Actas Provisionales, PARTE DOS, Octogésima novena reunión, Ginebra, 2001.
 Disponible en: www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/pr-19-2.pdf Pág. 2/77 y 2/78

página 11 ² Una misión de "contactos" directos se refiere a la visita del Director General de la OIT a un país en el que no se está logrando progresos en una cuestión específica. Aunque la misión sólo puede llevarse a cabo con la aprobación del gobierno correspondiente, cuando un gobierno no coopera, lo único que consigue es atraer más atención negativa hacia las violaciones que están ocurriendo y la imposibilidad de entablar un diálogo constructivo.

8. Bibliografía/Lecturas suplementarias recomendadas

Mecanismos de las Naciones Unidas para uso de las ONG nacionales en la lucha contra la Explotación Sexual de los Niños, Grupo ONG para la CDN, 1998, www.focalpointngo.org

A UN Road Map: a guide for Asian NGOs to the international human rights system and other mechanisms, Canadian Human Rights Foundation/Ateneo HR Centre/Asian Migrant Centre/Asian Pacific Forum on Women, Law and Development, 2000.

Una Guía para las Organizaciones No-Gubernamentales que informan al Comité de los Derechos del Niños, Versión revisada 1998, Grupo ONG para la CDN, www.crin.org/NGOGroupforCRC

Red para los Derechos del Niño - Una guía para las ONGs. Grupo de Trabajo de Coaliciones Nacionales 2001, www.crin.org/NGOGroupforCRC

Orientation manual: the UN Commission on Human Rights, its Sub-Commission, and related procedures, Minnesota Advocates for Human Rights/ International Service for Human Rights, 1993.

Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos de los Refugiados: Manual sobre cómo los mecanismos de derechos humanos pueden proteger los derechos de los refugiados, Amnistía Internacional/ Servicio Internacional de Derechos Humanos, 1997, www.amnesty.org / www.ishr.ch

Advocating children's rights in the human rights system of the United Nations, Radda Barnen, 1999.

Promoting and defending economic, social and cultural rights: a handbook, Allan McChesney, American Association for the Advancement of Science/HURIDOCs, 2000, www.hrea.org/erc/library/reference

The Human Rights Handbook: a practical guide to monitoring human rights, Kathryn English & Adam Stapleton, Human Rights Centre, University of Essex, UK, 1995

Independent institutions protecting children's rights, Innocenti Digest 8, UNICEF Centro de Investigación Innocenti, 2001, www.unicef-icdc.org

Has Oído Hablar del nuevo Convenio de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil? Grupo ONG para la CDN, Subgrupo sobre Trabajo Infantil, pdf transferible desde: www.antislavery.org

Human Rights for Street and Working Children: a practical manual for advocates, Iain Byrne, Intermediate Technology Publications Limited, 1998, www.oneworld.org/itdg/publications.html

The International Labour Organization: a handbook for Minorities and Indigenous Peoples, Chandra Roy and Mike Kaye, Anti-Slavery International and Minority Rights Group International, 2002, pdf transferible desde: www.antislavery.org

Manual Derechos Humanos y Trata de Mujeres, Alianza Global contra la Trata de Mujeres, disponible en inglés, español, ruso y polaco Alliance Against Trafficking in Women, 2001, available in English, Spanish, Russian and Polish, www.inet.co.th/org/gaatw

9. Contactos Útiles

9.1 Contactos relacionados con los organismos internacionales anteriormente descritos

Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para luchar contra las formas contemporáneas de esclavitud
Ms. Eulàlia Ortadó
Tel: (41) 22 917 9145 /917 9266 /917 9164
Fax: (41) 22 917 9017
Correo electrónico: eortado-rosich.hchr@unog.ch o emonsalve.hchr@unog.ch

Comité sobre los Derechos del Niño
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Tel: (41) 22 917 9000

Organización Internacional del Trabajo/Programa Internacional para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil
Tel: (41) 22 799 6486
Fax: (41) 22 799 8771
Correo electrónico: ipecc@ilo.org
www.ilo.org/childlabour

Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud

Secretario del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Tel: (41) 22 917-9000
Correo electrónico: m.tebourbi@unhchr.ch

Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía Infantil

c/o Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos
Fax: (41) 22 917 9006
Correo electrónico: webadmin.hchr@unog.ch
(sírvese incluir en la casilla "asunto":
(Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía Infantil.)

Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados

Tel: 1 (212) 963 4680
Fax: 1 (212) 963 0807
Correo electrónico: morris@un.org
www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/

9.2 Contactos para los mecanismos regionales destacados arriba

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Tel. (220) 392962
Fax: (220) 390764
Correo electrónico idoc@achpr.org
www.achpr.org

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Tel: (1) 202 458 6002
Fax: (1) 202 458 3992
Correo electrónico: cidhoea@oas.org
www.cidh.org

El Consejo Europeo

Tel: (33) 3 88 41 20 33
Fax: (33) 3 88 41 27 45
Correo electrónico: infopoint@coe.int
www.coe.int

Foro Asia -Pacífico de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

Tel: (61) 2 9284 9644
Fax: (61) 2 9284 9825
Correo electrónico: apf@hreoc.gov.au
www.apf.hreoc.gov.au

Secretaría de la Asociación del Sudeste Asiático para la Cooperación Regional

P.O. Box 4222, Kathmandu, Nepal.
Tel:(977) 1 221794 /221785
Fax: (977) 1 227033 /223991
Correo electrónico: saarc@saarc-sec.org
www.saarc-sec.org

9.3 Organizaciones sindicales internacionales

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
Tel: (32) 2 224 0328
Fax: (32) 2 201 5815
Correo electrónico: internetpo@icftu.org
www.icftu.org

9.4 ONG

Alianza Internacional Save the Children
Tel: (44) 20 8748 2554
Fax: (44) 20 8237 8000
Correo electrónico: info@save-children-alliance.org
www.savethechildren.net

Anti-Slavery International
Tel: (44) 20 7501 8920
Fax: (44) 20 7738 4110
Correo electrónico: antislavery@antislavery.org
www.antislavery.org

Casa Alianza
Correo electrónico: info@casa-alianza.org
www.casa-alianza.org

Centro Africano de Estudios sobre Democracia y Derechos Humanos
Tel: (220) 394525; 394961
Fax: (220) 394962
Correo electrónico: info@acdhrs.org
www.acdhrs.org

Centro de Documentación de los Derechos Humanos
www.hrdc.net

Centro de Documentación sobre Derechos Humanos del Sudeste Asiático
Tel: (91) 11 619 1120 /619 2717 /619 2706
Fax: (91) 11 619 1120
Correo electrónico: hrdc_online@hotmail.com
www.hrdc.net/sahrdc

Centro para los Derechos Sociales y Económicos, Nigeria
Tel: (234) 1 584 0288
Correo electrónico: serac@linkserve.com.ng

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
Tel: (202) 319- 3000
Fax: (202) 319-3019
Correo electrónico: washington@cejil.org
www.cejil.org

Coalición Para Detener el Uso de Niños Soldados
Tel: (44) 20 7713 2761
Fax: (44) 20 7713 2794
Correo electrónico: info@childsoldiers.org
www.child-soldiers.org

Comisión Internacional de Juristas
Tel: (41) 22 979-38-00
Fax: (41) 22 979-38-01
Correo electrónico info@icj.org
www.icj.org

Consortio para los Niños y Niñas de la Calle
Tel: (44) 20 7274 0087
Fax: (44) 20 7274 0372
Correo electrónico: info@streetchildren.org.uk
www.streetchildren.org.uk

Child Workers in Asia
Tel: (66) 2 930 0855
Fax: (66) 2 930 0856
Correo electrónico: cwanet@loxinfo.co.th
www.cwa.tnet.co.th

Defensa de los Niños Internacional
Fax: (41) 22 740 1145
Correo electrónico: dci-hq@pingnet.ch
www.defence-for-children.org

ECPAT International
Fax: (66) 2 215 8272
Correo electrónico: ecpatbkk@ksc15.th.com
www.ecpat.net

Federación Internacional Tierra de Hombres
Fax: (41) 22 736 1510
Correo electrónico: intl-rel@iftdh.org
www.iftdh.org

Grupo de ONG para la Convención sobre los Derechos del Niño/ Subgrupo sobre Trabajo Infantil
Fax: (41) 22 740 1145
Correo electrónico: ngo.group@pingnet.ch

Human Rights Watch
Tel: (1) 212 290 4700
Fax: (1) 212 736 1300
Correo electrónico: hrwnyc@hrw.org
www.hrw.org

Instituto Árabe de Derechos Humanos
Tel: (216) 71 767 889/767 003
Fax: (216) 71 750 911
Correo electrónico: aihr.infocenter@gnet.tn
www.aihr.org.tn

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Tel:(506) 234 04 04
Fax: (506) 234 09 55
Correo electrónico: soc.civil@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Marcha Global contra el Trabajo Infantil
Tel: (91) 11 622 4899/647 5481
Fax: (91) 11 623 6818
Correo electrónico: yatra@del2.vsnl.net.in
Childhood@globalmarch.org
www.globalmarch.org
www.childservants.org

Organización Árabe de Derechos Humanos
Tel: (20) 2 4181396 - 4188378
Fax: (20) 2 4185346
Correo electrónico: aohr@link.com.eg
www.aohr.org

Punto Focal sobre la Explotación Sexual
Tel: (41) 22 740 4711
Fax: (41) 22 740 1145
Correo electrónico: info@focalpointngo.org
www.focalpointngo.org

Red Africana para la Prevención del Abuso y el Abandono de los Niños (ANPPCAN)

Tel: (254) 2 576 502 /573 990

Fax: (254) 2 576 502

Correo electrónico: anppcan@arcc.or.ke

www.anppcan.org

Red de Información sobre los Derechos del Niño

www.crin.org

Servicio Internacional para los Derechos Humanos

Tel: (41) 22 733 5123

Fax: (41) 22 733 0826

www.ishr.ch

Visión Mundial

Fax: (41) 22 798 6547

Correo electrónico: geneva@wvi.org

www.wvi.org

9.4 Coaliciones nacionales de derechos del niño

Puede contactar a las Coaliciones Nacionales de Derechos del Niño y de la Niña, por intermedio de la Red de Información para los Derechos del Niño y de la Niña, en: www.crin.org. Por otra parte, puede obtenerse información por intermedio del Grupo de ONG de Ginebra para la CDN (véase arriba).

9.5 Organizaciones internacionales de Niños y de Niñas que trabajan

Concern for Working Children

Fax: (91) 80 523 42 58

Correo electrónico: cwc@pobox.com

www.workingchild.org

ENDA Jeunesse Action (Movimiento Africano de los Niños y Adolescentes Trabajadores)

Tel: (221) 821 74 03/821 21 13

Fax: (221) 823 5157

Correo electrónico: ejt@enda.sn

diawbamba@hotmail.com

www.enda.sn/eja

NATS Niños/as y Adolescentes Trabajadores

Organización coordinadora del movimiento

Latinoamericano de niños/as que trabajan

Correo electrónico: mnnatsop@bigfoot.com

10. Glosario

Admisibilidad

Los requisitos previos que debe cumplir un particular, un grupo o un estado para que se le permita presentar su queja ante un organismo determinado de vigilancia, supervisión, o jurídico.

Convención

Un acuerdo de carácter obligatorio entre estados; lo mismo que un tratado o un pacto.

Declaración

Un documento que representa normas convenidas, pero que no tiene carácter jurídico obligatorio.

Leyes internas

Las leyes nacionales.

Procedimiento de vigilancia

Un procedimiento que generalmente no da por resultado reparaciones de ejecución forzosa.

Los procedimientos de vigilancia y quejas usualmente consisten en el examen y la evaluación del comportamiento estatal (bien sea por parte del propio estado o de otros, como ONG o sindicatos) y suele conducir a recomendaciones.

Ratificación

El proceso mediante el cual un cuerpo legislativo, como por ejemplo un parlamento, confirma la acción de un gobierno firmando un tratado.

Por consiguiente, la ratificación es el procedimiento formal mediante el cual un estado queda legalmente vinculado con una convención o convenio.

Reparación

Recurso mediante el que se asegura el cumplimiento de un derecho o se impide, se repara o se indemniza por la violación de un derecho, como en el caso de la indemnización otorgada al culminar una demanda interpuesta ante los tribunales nacionales.

Presentación de un informe

Este es el documento inicial de información, que inicia la acción. La presentación de un informe constituye un breve resumen de la forma en que un estado o sus agentes han violado los derechos humanos de individuos, o de grupos de individuos como los trabajadores infantiles.

Acreditación

El acceso a algunos elementos del sistema de las Naciones Unidas puede estar restringido a ONG que tengan una relación consultiva con el Consejo Económico y Social (CES) de las Naciones Unidas. Las ONG que no tienen esta relación pueden afiliarse a aquellas que tengan acreditación (que es el término con el que se conoce la relación consultiva), o pueden solicitarla por cuenta propia, poniéndose en contacto con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en la dirección indicada a continuación:

DAES, Sección ONG

1 UN Plaza. Room DC1-1480

New York, NY 10017

Tel: (212) 963 8652

Fax: (212) 963 9248

desangosection@un.org

www.un.org/esa/coordination/ngo/ngosection.htm