



Organización
Internacional
del Trabajo

Abordaje contra el trabajo infantil desde el Mercosur

**Sistematización
de la experiencia regional
en prevención y erradicación
del trabajo infantil**

Con el apoyo de:



Abordaje contra el trabajo infantil desde el Mercosur

**Sistematización de la experiencia regional
en prevención y erradicación del trabajo infantil**

Silvina Gorsky

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Noviembre de 2015

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016
Primera edición 2016

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

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Gorsky, Silvina.

Abordaje contra el trabajo infantil desde el Mercosur : Sistematización de la experiencia regional en prevención y erradicación del trabajo infantil / Silvina Gorsky ; Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de País de la OIT para la Argentina. - Buenos Aires: ILO, 2016

ISBN: 9789223311216; 9789223311223 (web pdf)

ILO Country Office for Argentina

child labour / Mercosur / regional plan

13.01.2

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: ilopubs@ilo.org.

Para más información sobre esta publicación contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina, visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org

Corrección de estilo: Cecilia Pozzo

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

Índice

Resumen ejecutivo	6
Presentación	12
Sistematización de la experiencia	12
Objetivos de la sistematización	13
1. Mercosur, instrumentos y órganos sociolaborales	14
<i>a. Tratado de Asunción</i>	14
<i>b. Subgrupo de Trabajo N° 10 (SGT10) “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”</i>	14
<i>c. Protocolo de Ouro Prêto</i>	15
<i>d. Declaración de Buenos Aires</i>	16
<i>e. Declaración Sociolaboral</i>	17
<i>f. Comisión Sociolaboral</i>	18
<i>g. Observatorio del Mercado de Trabajo</i>	18
<i>h. Comisión temática N° 3 “Salud, Seguridad e Inspección del Trabajo y Seguridad Social”</i>	19
<i>i. Marco legal respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil</i>	23
<i>j. Declaraciones de presidentes sobre trabajo infantil en el Mercosur</i>	24
<i>k. Segunda Declaración Sociolaboral del Mercosur</i>	26
2. Plan Regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur	27
3. Perspectiva de los actores clave	29
<i>a. Incorporación del trabajo infantil en la agenda Mercosur</i>	30
<i>b. Órganos e instrumentos sociolaborales en materia de trabajo infantil</i>	31
<i>i. Efectividad y pertinencia</i>	31
<i>ii. Conformación y toma de decisiones</i>	32
<i>iii. Vinculación entre órganos</i>	34
<i>c. Diálogo social</i>	34
<i>i. Impacto del Mercosur en la perspectiva de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores</i>	35
<i>ii. Relación entre empresas, gobiernos y sindicatos</i>	35
<i>iii. Experiencias previas que favorecieron los procesos regionales</i>	36
<i>d. Plan Regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur</i>	36
<i>i. El Plan como estrategia de abordaje regional</i>	36
<i>ii. Aspectos innovadores en la implementación del Plan</i>	37

<i>iii. Principales resultados</i>	38
<i>iv. Acciones a incluir en futuros Planes de trabajo</i>	38
<i>e. Valoración de la OIT</i>	39
<i>f. Pertinencia de exportación de la experiencia Mercosur</i>	40
<i>g. Principales logros del Mercosur contra el trabajo infantil</i>	41
<i>h. Límites y tareas pendientes</i>	41
<i>i. Desafíos</i>	43
Reflexiones finales	43
Recomendaciones	45
Anexos	46

Resumen ejecutivo

El Mercado Común del Sur (Mercosur) se propone como un proceso de integración regional, abierto y dinámico. El principal objetivo que se planteó cuando fuera creado en 1991 fue el de propiciar un espacio común que permitiera generar oportunidades comerciales y de inversiones mediante la integración competitiva de las economías nacionales en el mercado internacional. Desde este marco, la meta de alcanzar la activación del desarrollo económico con justicia social puede comprenderse como un primer esbozo de la dimensión sociolaboral que tal proceso de integración desarrolla.

La conformación de órganos sociolaborales con participación tripartita y la inclusión del trabajo infantil como temática de especial interés en estos espacios de discusión, análisis y acuerdos constituyen un hecho inédito hasta el presente. Esto significa que es la primera vez que un bloque regional asume tripartitamente un compromiso acerca de la prevención y erradicación del trabajo Infantil.

La incorporación de la problemática del trabajo infantil entre los temas que deben ser considerados durante un proceso de integración regional, su progresiva visibilidad e importancia en la agenda Mercosur y la construcción de políticas regionales que permitan el abordaje del fenómeno implicaron un proceso sostenido y complejo que justifica el esfuerzo de reconstrucción y reflexión que se propuso la OIT al desarrollar la Sistematización de la experiencia que se presenta en este documento.

La tarea propuesta tiene como objetivos la recuperación histórica del proceso de regionalización del abordaje del trabajo infantil en el marco de integración del Mercosur, así como la reconstrucción de la experiencia desde la perspectiva de los actores involucrados. El período bajo estudio se extiende desde el inicio del Mercosur, en 1991, hasta noviembre de 2015.

La sistematización que estamos presentando pretende ser:

- un primer paso en el ineludible camino de recuperación, evaluación y valoración de la experiencia Mercosur en relación con el trabajo infantil;
- un insumo para poder difundir los recorridos y los logros alcanzados respecto del trabajo infantil en el interior del Mercosur, con el propósito de iniciar y profundizar la articulación con otros órganos o con otros grupos de trabajo dentro del bloque,
- y una herramienta para presentar la experiencia en otros marcos y contextos de integración de nivel mundial.

Para esta tarea se consideró primordial dar énfasis a las experiencias acumuladas por los propios protagonistas, por lo que se realizaron entrevistas con actores clave de los sectores gubernamental, empresarial y sindical. De este modo, se buscó promover la reflexión acerca de algunos ejes significativos, tanto de los procesos y los resultados logrados como de los desafíos. A continuación, se presenta una síntesis de estas reflexiones.

Principales logros del Mercosur contra el trabajo infantil

- La construcción a partir del consenso, ya que el Mercosur es la ejemplificación más clara y concreta de la práctica del diálogo social.
- Un aumento de la visibilidad de la temática y la construcción de una perspectiva común contra el trabajo infantil desde el enfoque de derechos y desarrollo, lo que constituye una mirada unificada que adquirió legitimidad en una nueva Declaración presidencial.
- La discusión, redacción y elevación de tres recomendaciones: para la prevención y erradicación del trabajo infantil en los ámbitos doméstico y artístico, y de articulación entre los gobiernos, las empresas y los sindicatos.
- La firma de dos Declaraciones presidenciales sobre Prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur, que orientan muy concretamente las políticas nacionales hacia objetivos comunes.
- La selección de Argentina como la sede de la próxima Conferencia global sobre el trabajo infantil, prevista para 2017. Esta decisión ha sido recibida por varios de los participantes consultados como un reconocimiento al compromiso y a los avances alcanzados por los países de la región contra el trabajo infantil.

Límites y tareas pendientes

- Los fondos del Plan Regional resultan ser más reducidos que cualquiera de los presupuestos que cada país destina a sus Planes nacionales. Sobre este punto, algunos referentes consideraron que los Estados deben realizar mayores esfuerzos para ampliar el apoyo financiero.

Existen posturas antagónicas respecto de la necesidad de contar con financiamiento externo, orientado a la implementación de las iniciativas regionales contra el trabajo infantil. En este sentido, mientras algunos actores consultados resaltan que muchas de las actividades diseñadas en el Plan Regional se realizan con los recursos de cada uno de los países –y debido a ello la discontinuidad del apoyo económico no constituiría una limitación para el sostenimiento de las acciones–, otros agentes involucrados opinan que muchas de las actividades se desarrollan gracias al apoyo de la cooperación (campañas comunicacionales, contratación de consultores, realización de estudios, traslados para reuniones de trabajo presenciales, entre otras), las cuales por cuestiones de instrumentación y administrativas serían muy difíciles de sostener sin la existencia de una fuente de financiamiento externo.

- Durante algunas entrevistas se señaló que la situación económica de la región, es decir, la crisis que ya afecta a algunos de los países miembros, constituye un factor de alarma que

deberá tenerse en cuenta, para que problemas de esa índole no impliquen un retroceso en los avances ya alcanzados.

- Una debilidad que se mencionó especialmente es el tema de la invisibilidad de los logros. En este sentido, fue señalado que los avances en relación con la prevención y erradicación del trabajo infantil no son reconocidos ni dentro del mismo Mercosur ni más allá de sus fronteras. Por lo tanto, mejorar la visibilidad sobre los logros constituye una tarea todavía pendiente.
- Otro ítem destacado como pendiente y que guarda vinculación con el anterior, pues permitiría mejorar el reconocimiento del éxito alcanzado en algunas dimensiones, consiste en avanzar con esfuerzos de evaluación de resultados y medición de impacto de las acciones que se llevan a cabo en el marco del Plan Regional.
- También fue destacado como pendiente que cada país y cada sector realicen un análisis en términos cuantitativos sobre sus aportes a las acciones que se desarrollan en el marco del Plan Regional. Esta tarea sería de gran utilidad no solo para poner en valor los esfuerzos que cada actor realiza para sostener el Plan, sino también como un elemento importante para ser expuesto entre las estrategias de *fundraising* (captación de fondos), que muchos mencionaron como una medida que deberá iniciarse a la brevedad, con el propósito de no depender de una sola fuente de financiamiento.
- Por último, dos metas pendientes, que fueran mencionadas para esta nueva etapa de trabajo, tanto en los espacios locales como en la construcción de Mesas multisectoriales y binacionales son: llevar adelante estrategias que fortalezcan las redes en las zonas de frontera y, además, avanzar en el diseño y la adopción de protocolos de actuación que podrían ser bi o trinacionales.

Desafíos

- El mayor desafío, resaltado por todos los actores entrevistados, es la incorporación de nuevos países como miembros plenos. Sobre esto se indicó que la situación plantea la necesidad de retomar el trabajo de adecuación normativa, armonización conceptual y diagnóstico, ya que los estados que se suman desarrollan diversas formas de abordar el tema y se encuentran en etapas diferentes de las alcanzadas por los países que conformaron inicialmente el Mercosur. Precisamente, lo que se presenta como un verdadero desafío para la Unidad Ejecutora del Plan es diseñar una táctica que permita la articulación de los nuevos países en las dinámicas de trabajo, garantizando en todo momento una participación tripartita. Por otra parte, es importante brindar herramientas para que todos los países adecuen su normativa y puedan cumplir con los estándares regionales establecidos por los instrumentos del Mercosur en relación con el tema.

- La articulación horizontal del Mercosur también se presenta como un gran reto. En este sentido, será preciso contar con una sólida estrategia institucional de coordinación de todas las instancias del Mercosur, que permita el diálogo, el análisis y el abordaje de manera integral e intersectorial. A la vez, se volverá imprescindible conocer las actividades realizadas en otros espacios del Mercosur y propiciar el trabajo conjunto entre los Subgrupos. En efecto, se trata de una dinámica que no está muy instalada dentro del Mercosur, que enriquecería en mucho la perspectiva de los espacios y, sin duda, amplificaría los resultados.
- Otro desafío crucial es fortalecer la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal, o entre el nivel central y los gobiernos locales, según la organización de cada país), así como con las fuerzas vivas, a fin de que las Mesas locales que se encuentran en consolidación logren sinergias con las políticas y acciones que se implementan en cada territorio.
- Por último, la participación como bloque en la próxima Conferencia global sobre el trabajo infantil que se realizará en Argentina en 2017 se consolida como una gran posibilidad para exponer la experiencia del Mercosur. De hecho, es una formidable oportunidad para que los países del Mercosur puedan mostrar, además de la experiencia de cada estado, los avances logrados desde el bloque regional, en un evento que posee la trascendencia de las Conferencias globales.

Algunas reflexiones

- La visibilización del tema en los órganos sociolaborales no solo se logró por la explícita voluntad política de los estados miembros, sino debido a un artesanal y persistente trabajo técnico, realizado por parte de las representaciones. Esta tarea permitió fortalecer la presencia de la problemática en los espacios asignados y la adaptación de los órganos, para que estos respondieran a las necesidades que fue requiriendo la temática. Otra clave fundamental de este proceso la constituyeron tanto el compromiso como la incidencia de los diversos actores presentes en los distintos países que constituyen el bloque.
- Para la inclusión del trabajo infantil en la agenda Mercosur fueron esenciales las experiencias previas y los aprendizajes de los diferentes sectores que lograron instituirlo como un compromiso para los países de la región. En ese sentido, además del evidente impacto que tuvo para los sectores sindicales y empresariales su integración en los espacios regionales, debe subrayarse que el compromiso y la participación en iniciativas sectoriales o nacionales vinculadas con la temática logró impactar positivamente en la construcción del bloque y en su abordaje del trabajo infantil.
- En efecto, el Plan Regional se consolidó como una estrategia de abordaje supranacional y como ejemplo de profundización de la herramienta del diálogo social. La posibilidad de crear un Plan Regional contra el Trabajo Infantil permitió conformar un equipo de trabajo

integrado y sólido, de consulta permanente, que cuenta con metas concretas. Al día de hoy, la dinámica desarrollada desde la Unidad Ejecutora del Plan Regional, sin duda, posibilita y fortalece la práctica del diálogo social.

- La idea fuerza de la estrategia de abordaje regional consiste en la afinada coordinación lograda entre los referentes gubernamentales, junto con la sinergia alcanzada entre los sectores sindical y de los empleadores, esta dinámica permite la generación de líneas de acción que se sustentan y que potencian las políticas nacionales respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil.
- El mecanismo de elaboración de las Recomendaciones posibilita traducir los principios de la norma a variables concretas, de tal modo que se puedan establecer estándares mínimos.
- Otro punto consiste en que la continuidad en la participación que han mantenido principalmente las representaciones gubernamental y sindical es considerada una fortaleza, ya que permite visibilizar su compromiso con el tema y construir consensos. Además, en aquellos casos en que los representantes del sector empleador y de los trabajadores que participan en los espacios sociolaborales del Mercosur son los mismos que asisten a los espacios nacionales (Comisiones nacionales), la comunicación entre los niveles regional y nacional resulta más fluida, se alcanzan sinergias más fuertes y se logra una mayor visibilidad de todo lo realizado en favor de obtener avances respecto de la temática.
- Por otra parte, el abordaje integral de la problemática del trabajo infantil, que es parte fundamental de la perspectiva que tiene el Mercosur, aún no se refleja en una verdadera articulación horizontal con otros órganos y espacios del mismo Mercosur.
- Se debe tomar en cuenta que la temática del trabajo infantil tiene la capacidad de convocar y sostener espacios de diálogo social incluso en contextos coyunturales adversos.
- La activa participación en el Plan Regional ha promovido un mejor posicionamiento del tema en las agendas sectoriales y el fortalecimiento de las políticas del sector en la materia.
- Por último, el apoyo y asistencia de la OIT es reconocido y valorado por todos los actores. Sin embargo, es imprescindible realizar una revisión para pensar en una posible reconfiguración de la modalidad de cooperación, de tal manera que el acompañamiento del bloque se realice tomando en cuenta la lógica de construcción que se tiene en el Mercosur.

Recomendaciones

- Retomar estrategias de búsqueda de fondos alternativos, se podría tratar de fondos externos o fondos de los propios países.

- Sumar a aquellos actores que son activos en los espacios nacionales contra el trabajo infantil a los espacios del Mercosur y viceversa, es decir, incentivar a los representantes en los órganos sociolaborales del Mercosur para que estos participen en los espacios nacionales.
- Diseñar una estrategia para la integración de nuevos países, de modo que se garantice la participación tripartita y se brinden herramientas para que los estados adecuen su normativa y puedan cumplir con los estándares regionales establecidos por los instrumentos del Mercosur en relación con la problemática.
- Generar canales de información horizontal y reuniones de trabajo articulado, de manera de superar la desconexión y generar sinergias entre los distintos órganos y subgrupos del Mercosur.
- Desarrollar habilidades y diseñar materiales para la difusión de información sobre los logros alcanzados respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil dentro del Mercosur.
- Afinar el trabajo conjunto con el Observatorio del Mercado de Trabajo, con el propósito de generar insumos valiosos para la medición y la caracterización del trabajo infantil en la región.
- Continuar y profundizar el necesario camino de la recuperación, evaluación, valoración y difusión de la experiencia Mercosur en relación con el trabajo infantil.

Presentación

El Mercado Común del Sur (Mercosur) se propone como un proceso de integración regional, abierto y dinámico. El principal objetivo que se planteó desde su creación en 1991 fue propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones, mediante la integración competitiva de las economías nacionales en el mercado internacional. A los cuatro países fundacionales, la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, se han sumado luego, como miembros plenos con derecho a voz y voto, la República Bolivariana de Venezuela en 2012 y, a mediados del 2015, el Estado Plurinacional de Bolivia.¹

Ya en el Tratado de Asunción, el instrumento de constitución del Mercosur, se planteaba que la intención de la ampliación de los mercados nacionales de la región es la activación de sus procesos de desarrollo económico con justicia social, lo que puede comprenderse como un primer esbozo de la dimensión sociolaboral del proceso de integración. Sobre esta base, se erige uno de los aspectos considerados más singulares del Mercosur, que consiste en su decisión de dotar al proceso de integración de un sistema de relaciones laborales supranacional.²

La conformación de órganos sociolaborales con participación tripartita y la inclusión del trabajo infantil como temática en estos espacios de discusión, análisis y acuerdos constituye un hecho inédito, ya que es la primera vez que un bloque regional asume tripartitamente el compromiso de asumir la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Sistematización de la experiencia

La incorporación de la problemática del trabajo infantil entre los temas que deben considerarse prioritarios en un proceso de integración regional, su progresiva visibilidad e importancia en la agenda Mercosur y la construcción de políticas regionales para concretar el abordaje del fenómeno implicaron un largo y complejo proceso que justifica el esfuerzo de reconstrucción y reflexión que se presenta a continuación.

El período bajo estudio se extiende desde el inicio del Mercosur, en 1991, hasta noviembre de 2015, momento en que finaliza el proceso de sistematización. La información utilizada como insumo para desarrollar esta tarea fueron los registros formales (actas y relatorías de reuniones, principales documentos e instrumentos del Mercosur) y, especialmente, los testimonios y reflexiones, que fueron tomados mediante entrevistas realizadas con actores clave.

¹ Puede consultarse el sitio oficial del Mercosur: www.mercosur.int

² Organización Internacional del Trabajo, *Mercosur Sociolaboral. Selección de documentos fundacionales 1991-1999*, Buenos Aires, Corregidor, 1999.

Objetivos de la sistematización

El trabajo propuesto tiene como objetivos la recuperación histórica del proceso de regionalización del abordaje del trabajo infantil dentro del marco de integración del Mercosur y la reconstrucción de la experiencia a partir de los testimonios y aportes de los actores participantes.

Se decidió optar por la metodología de la sistematización, porque el trabajo “apunta a aprender de la experiencia y transmitir estos aprendizajes a otros, así como mejorar, enriquecer y cambiar las prácticas. Es decir que rescata un sentido crítico y transformador y el rol relevante de los protagonistas de la acción en la producción del conocimiento”.³

En términos generales, los efectos de la metodología de sistematización son múltiples:

- *para los protagonistas de la experiencia*, constituyen la oportunidad de iniciar una reflexión conjunta que les permita aprender de sí mismos y de sus acciones;
- *para quienes no participaron*, conforman la posibilidad de acceder a los aprendizajes surgidos de esta experiencia, lo que propicia una instancia ideal para reinterpretarlos, adaptarlos y aplicarlos en otros contextos.

En particular, se suma a los beneficios mencionados que la sistematización presentada en este documento busca constituirse como:

- un primer paso en el ineludible camino de la recuperación, evaluación y valoración de la experiencia Mercosur respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil;
- un insumo para la difusión de los recorridos y logros alcanzados respecto de la problemática del trabajo infantil, en el interior mismo del Mercosur, con el propósito de iniciar o profundizar la articulación con otros órganos o grupos de trabajo del bloque;
- y una herramienta para la presentación de la experiencia en otros marcos y contextos de integración de nivel mundial.

³. Olga Nirenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*, Buenos Aires, Paidós, 2006.

1. Mercosur, instrumentos y órganos sociolaborales

a) Tratado de Asunción

El 26 de marzo de 1991 se suscribe el Tratado de Asunción, mediante el cual se establecen las bases para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, denominado Mercado Común del Sur o Mercosur.

En sus inicios, el instrumento fundacional del proceso de conformación del Mercosur no consideraba los aspectos sociales y laborales, aun cuando estos conforman dimensiones imprescindibles para todo proyecto de integración regional. Sin embargo, la afirmación en el texto mismo del Prefacio del Tratado de que “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” constituyó tanto el fundamento jurídico que impulsó la necesidad de construcción de un espacio social y laboral del Mercosur, como la puerta de ingreso para dar respuesta a la demanda de que el Mercosur dispusiera de órganos competentes en materia laboral y con participación de organizaciones ciudadanas, como los partidos, sindicatos y asociaciones. Esta iniciativa se concretó rápidamente y en menos de dos meses posteriores a la firma del Tratado de Asunción, los ministros de Trabajo de los estados partes emitieron la Declaración de Montevideo. En este nuevo documento, se plantea:

- atender los aspectos laborales y sociales del Mercosur y acompañar las tareas de los respectivos representantes, para asegurar que el proceso de integración vaya acompañado de un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo de los ciudadanos y ciudadanas de los países que suscribieron el Tratado;
- promover la creación de subgrupos de trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del Mercosur;
- estudiar la posibilidad de suscribir un instrumento, en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común.

b) Subgrupo de Trabajo N° 10 (SGT10) de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”

El éxito de esta estrategia sociolaboral tuvo lugar en Brasilia en diciembre de 1991, cuando en el marco de la Reunión de Presidentes de los cuatro países, se dictaminó, mediante la Resolución N° 11/91 del Grupo Mercado Común, la aprobación de la propuesta de creación de un nuevo Subgrupo de Trabajo, el N° 11 de Asuntos Laborales, el cual posteriormente, por Resolución N° 11/92 pasó a denominarse “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

“El Mercosur es el principal escenario de integración de América Latina. Uno de los aspectos singulares del Mercosur es que –desde su inicio en 1991– contempla la necesidad de dotar a este proceso de integración de un sistema de relaciones laborales supranacional. Así, a) en 1991 se crea el Subgrupo de Trabajo N° 11 denominado de *Asuntos Laborales*, transformado en 1994 en Subgrupo de Trabajo N° 10 de *Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social*, b) en 1996 se crea el Foro Consultivo Económico Social (FCES), y c) en 1998 en la reunión de los Presidentes de los países del Mercosur, se aprueba la Declaración Sociolaboral, que establece un conjunto de normas laborales y sociales que dan cuerpo a la dimensión social del Mercosur.”

OIT (1999), *Mercosur Sociolaboral. Selección de documentos fundacionales 1991-1999*.

c) Protocolo de Ouro Prêto

Un poco más adelante, en 1994, se firma el Protocolo de Ouro Prêto, instrumento adicional que permitirá acordar cuáles serán los órganos con los que contará la estructura institucional del Mercosur. En su texto, se establece que el Consejo del Mercado Común (CMC) será el órgano superior del Mercosur, al cual le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones destinadas a asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción para alcanzar la constitución final del Mercado Común. Este organismo se encuentra integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los estados partes; en su interior las decisiones se toman por unanimidad y son de carácter obligatorio para todos los países que conforman el bloque.

También se señala que el Grupo Mercado Común (GMC) está integrado por representantes de los gobiernos nacionales y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. El GMC funciona como órgano ejecutivo del Mercosur, sus resoluciones también son adoptadas por unanimidad e imprimen un carácter obligatorio a la conducta de los estados partes. En su primer artículo, el Protocolo de Ouro Prêto establece además la creación de otras instituciones: la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); El Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa.

El FCES, en particular, conforma el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y, según se acordó en la reunión preparatoria de 1996, está integrado por nueve miembros titulares y nueve miembros alternos por cada sección nacional, manteniendo paridad entre las delegaciones de los trabajadores y de los empresarios. Una vez más, las decisiones en el seno de este Foro se toman de manera consensuada.

Como se dijo anteriormente, en 1994, el Subgrupo de Trabajo N°11 se transforma en el Subgrupo de Trabajo N° 10 de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Una de las características

más destacables de este órgano es su conformación tripartita. En este sentido, tanto las sesiones del Subgrupo como las reuniones de trabajo de todas sus Comisiones cuentan con la presencia de representantes gubernamentales, de organizaciones de los trabajadores y de organizaciones de los empleadores.

d) Declaración de Buenos Aires

En setiembre de 1997, la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), instalada en 1994 como Foro consultivo dentro de la estructura del Mercosur, organizó en Argentina el Seminario subregional “Mercosur: análisis y políticas de erradicación del trabajo infantil en el proceso de integración”. Durante este encuentro, se adoptó la Declaración de Buenos Aires, documento en el cual los países de la región dejan asentado su compromiso con la defensa de los derechos de los niños y las niñas y, en especial, en todos aquellos temas relativos a la protección contra la explotación económica y sexual infantil. Como producto del trabajo realizado, en este instrumento se establecen acuerdos como los siguientes:

- sumarse al esfuerzo internacional para la erradicación del trabajo infantil;
- definir planes de acción legislativa con el objeto de estructurar conjuntos normativos homogéneos que aclaren las competencias concretas;
- establecer la edad mínima de admisión al trabajo en coincidencia con la edad de escolarización obligatoria;
- reglamentar normas y sistemas de inspección laboral;
- definir en las normas de salud y trabajo qué actividades son consideradas trabajos peligrosos;
- fomentar un intercambio permanente de información entre los parlamentos de los países del Mercosur para conocer todos los avances normativos;
- estimular en cada uno de los países integrantes del Mercosur la ratificación del Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Uno de los puntos que en esta Declaración se deja claramente establecido plantea que en lo relativo a la problemática del trabajo infantil, especialmente respecto de sus formas más intolerables, la responsabilidad acerca de su progresiva erradicación constituye un compromiso compartido por los gobiernos, los parlamentos y las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores.

Tanto el Seminario como la Declaración de Buenos Aires, en consonancia con lo establecido en el preámbulo de la Declaración, son reconocidos por gran parte de los actores entrevistados como los primeros documentos y acciones sobre el tema desarrollados en la región, lo que ha marcado el inicio de notables procesos de armonización legislativa relativos al trabajo infantil, así como una serie de actividades de sensibilización sobre el tema en los países integrantes del Mercado Común. El Seminario constituyó, además, la primera iniciativa que el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT apoyó en el contexto del proceso de integración Mercosur.

e) Declaración Sociolaboral

El 10 de diciembre de 1998, en Río de Janeiro, los gobiernos de los estados partes acuerdan la aprobación de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, con el objeto de “consolidar en un instrumento común los progresos ya logrados en la tensión social del proceso de integración y sostener los avances futuros y constantes en el campo social”.

Esta Declaración se construye sobre la idea –y además la fortalece– de que la “integración regional no puede restringirse a la esfera comercial y económica, sino que debe alcanzar la temática social, tanto en lo que se refiere a la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por esa misma integración y por el proceso de globalización de la economía, como al reconocimiento de un nivel mínimo de derechos de los trabajadores en el ámbito del Mercosur”.⁴

En tanto no constituye solamente un instrumento de perfeccionamiento del sistema económico, sino que se manifiesta como una iniciativa que promueve el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, a partir de la Declaración se asume un compromiso regional en relación con derechos y principios sobre los siguientes puntos: la no discriminación, la promoción de la igualdad, el tema de los trabajadores migrantes y fronterizos, la eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y de menores, los derechos de los empleadores, los derechos colectivos acerca de la libertad de asociación, la libertad sindical, la negociación colectiva, la huelga, el diálogo social, el fomento del empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional y el desarrollo de recursos humanos, la salud y seguridad en el trabajo, la inspección laboral y la seguridad social. Todos estos, temas de importancia crucial para la protección de la ciudadanía y los trabajadores.

El artículo Nº 6, específicamente dedicado al “Trabajo Infantil y de Menores”, establece criterios o principios que deben seguir los estados partes al momento de analizar las actividades laborales de los niños y las niñas.

Declaración Sociolaboral del Mercosur **Artículo 6º. Trabajo Infantil y de Menores**

1. La edad mínima de admisión al trabajo será aquella establecida conforme a las legislaciones nacionales de los Estados Partes, no pudiendo ser inferior a aquella en que cesa la escolaridad obligatoria.
2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar políticas y acciones que conduzcan a la abolición del trabajo infantil y a la elevación progresiva de la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo.

⁴ Mercosur (1998), *Declaración Sociolaboral*.

3. El trabajo de los menores será objeto de protección especial por los Estados Partes, especialmente en lo que concierne a la edad mínima para el ingreso al mercado de trabajo y a otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral.
4. La jornada de trabajo para esos menores, limitada conforme a las legislaciones nacionales, no admitirá su extensión mediante la realización de horas extras ni en horarios nocturnos.
5. El trabajo de los menores no deberá realizarse en un ambiente insalubre, peligroso o inmoral, que pueda afectar el pleno desarrollo de sus facultades físicas, mentales y morales.
6. La edad de admisión a un trabajo con alguna de las características antes señaladas no podrá ser inferior a los 18 años.

Mercosur (1998)

f) Comisión Sociolaboral

La Declaración Sociolaboral también prevé la creación de una Comisión Sociolaboral (CSLM), como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común, que presentará carácter promocional y no sancionatorio y estará dotada tanto de instancias de trabajo nacionales como regionales. Esta Comisión cuyo objetivo es fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración es de integración tripartita y se manifiesta luego de alcanzar el consenso de sus tres sectores.

La primera reunión de la Comisión Sociolaboral tuvo lugar en Asunción, Paraguay, en mayo de 1999, y allí quedó integrada por los representantes de cada uno de los sectores (gubernamental, empresarial y sindical) de cada país miembro.

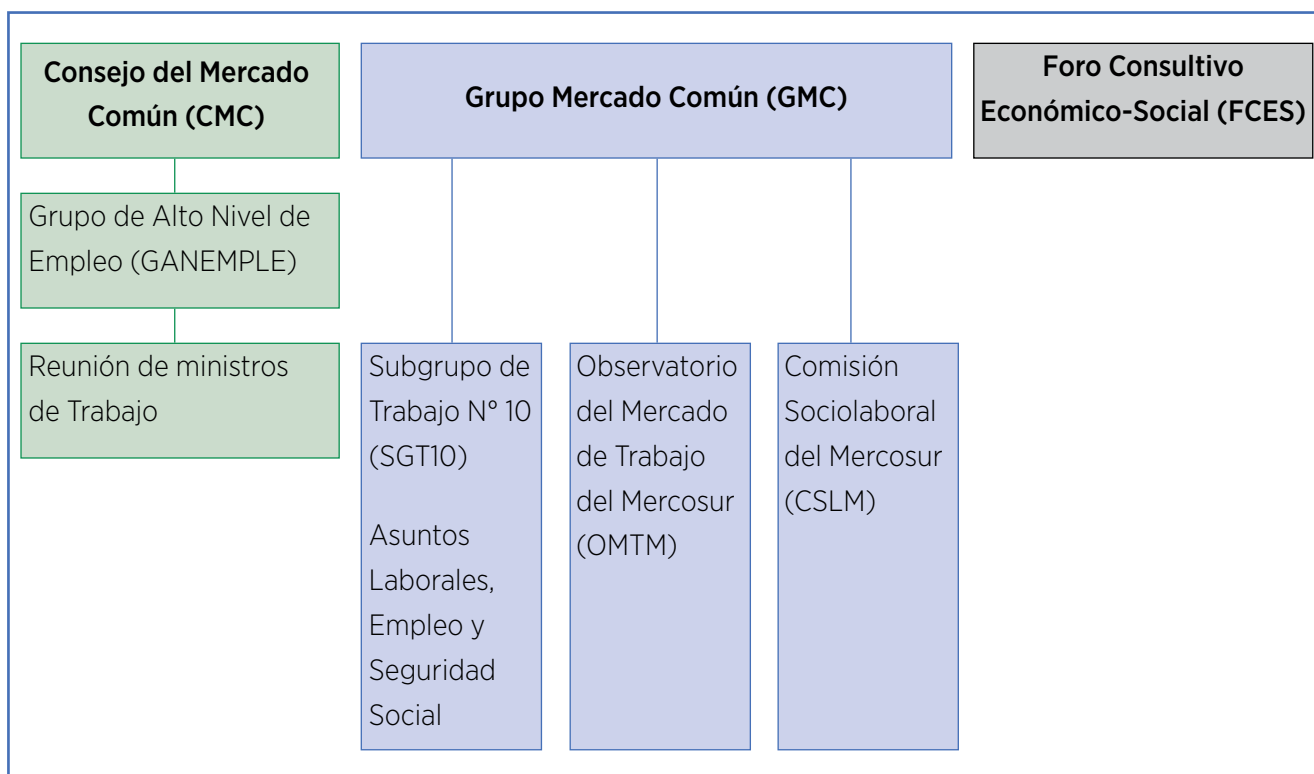
g) Observatorio del Mercado de Trabajo

El Observatorio del Mercado de Trabajo (OMTM) es otro de los organismos sociolaborales del Mercosur. En este caso, fue creado por el Grupo del Mercado Común y se constituyó como un órgano técnico permanente, de información y consulta sobre todos los temas relacionados con el mercado de trabajo, de carácter público y de gestión tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores). Sus funciones se encuentran subordinadas al Subgrupo de Trabajo N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

En 2006, el Grupo Mercado Común (GMC) aprueba la Estrategia de Crecimiento del Empleo para el Mercosur y, con ella, se establece al Observatorio como asesor del Grupo de Alto Nivel de Empleo

(GANEMPLE), una instancia que fuera especialmente creada en 2004 para la elaboración de la mencionada Estrategia. Luego de dos años de trabajo en su rediseño institucional y funcional, en 2008 el GMC jerarquiza al Observatorio, al hacerlo depender de su órbita de trabajo. Y, a partir de entonces, el Observatorio del Mercado de Trabajo adopta su estructura actual y una nueva ubicación en el organigrama Mercosur, como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común.

Esquema 1 | Órganos sociolaborales del Mercosur



Fuente: adaptado de Mercosur, sitio oficial en Internet, 2016.

h) Comisión temática N° 3 “Salud, Seguridad e Inspección del Trabajo y Seguridad Social”

La primera reunión de coordinadores del SGT10 se realizó en 1995 y en ella se definieron los temas que integrarían el ámbito de negociación del Subgrupo. En ese momento, se priorizaron los siguientes ejes temáticos: Normas sobre relaciones laborales, Costos laborales, Seguridad social, Higiene y seguridad en el trabajo, Formación profesional, Migraciones laborales e Inspección del trabajo. Por otro lado, se aclaró que la agenda era abierta y que, por tratarse de un espacio tripartito, se atenderían las opiniones de los diferentes sectores con el propósito de ampliar las tareas pertinentes sobre la temática.

Del análisis de las actas de aquellos primeros encuentros surge que la temática del trabajo infantil hace su aparición en 1998, cuando en la Comisión temática N° 3 del Subgrupo de Trabajo N° 10 “Salud, Seguridad e Inspección del Trabajo y Seguridad Social”, la representación del gobierno argentino presentó específicamente dos propuestas: 1) la realización de un Seminario Técnico tripartito relativo al trabajo ilegal de menores y 2) la elaboración de una Campaña de comunicación

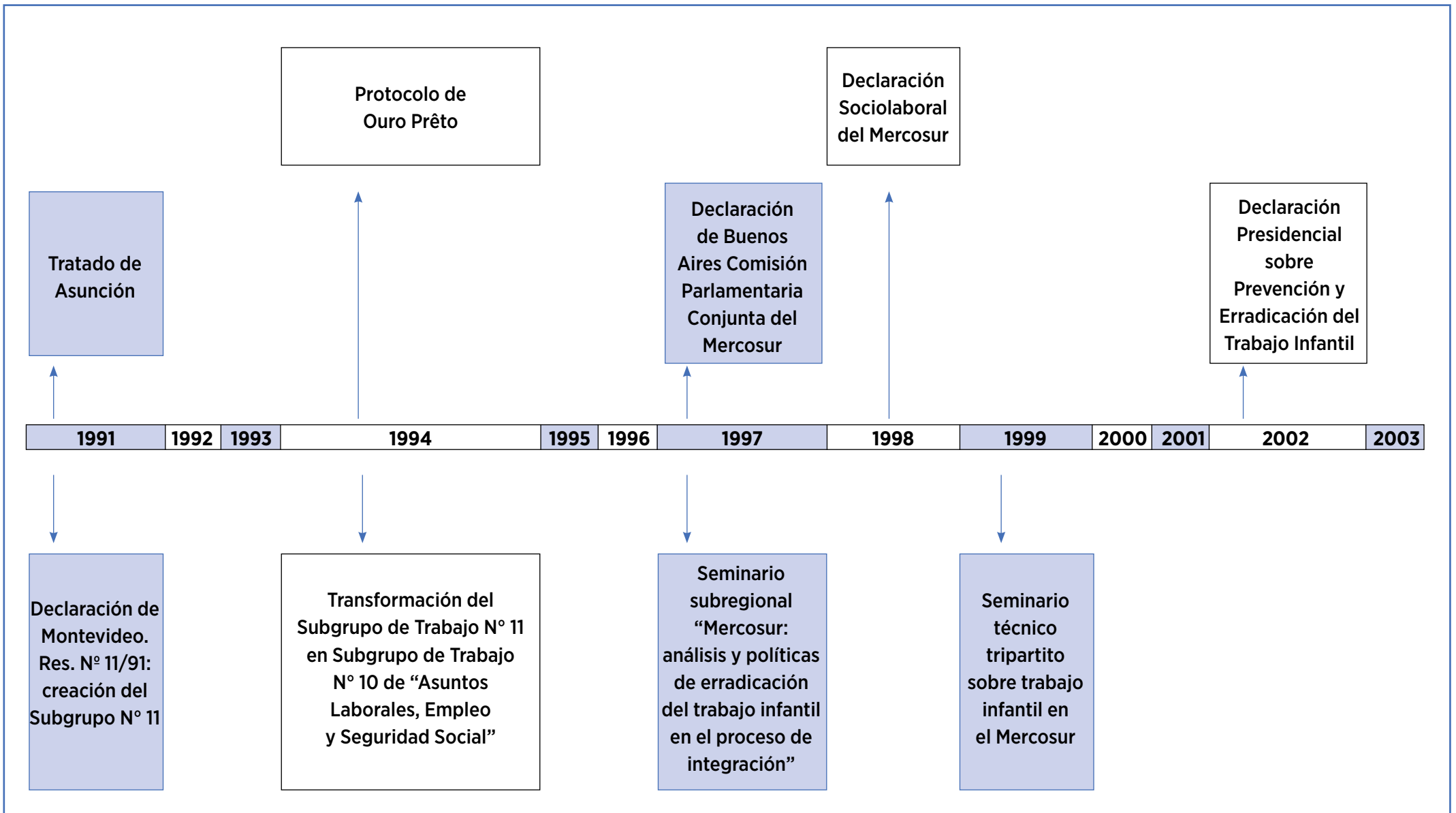
en el ámbito del Mercosur sobre trabajo no registrado y trabajo infantil (Mercosur, SGT10, Comisión temática N° 3 “Salud, Seguridad e Inspección del Trabajo y Seguridad Social”. Acta N° 2/98). En efecto, ya en ese entonces, el interés de los participantes de la Comisión sobre la temática quedó perfectamente establecido y, en adelante, en cada una de las reuniones de la Comisión se dedicó un espacio particular a la presentación de avances, a la discusión y el desarrollo de iniciativas sobre prevención y erradicación del trabajo infantil.

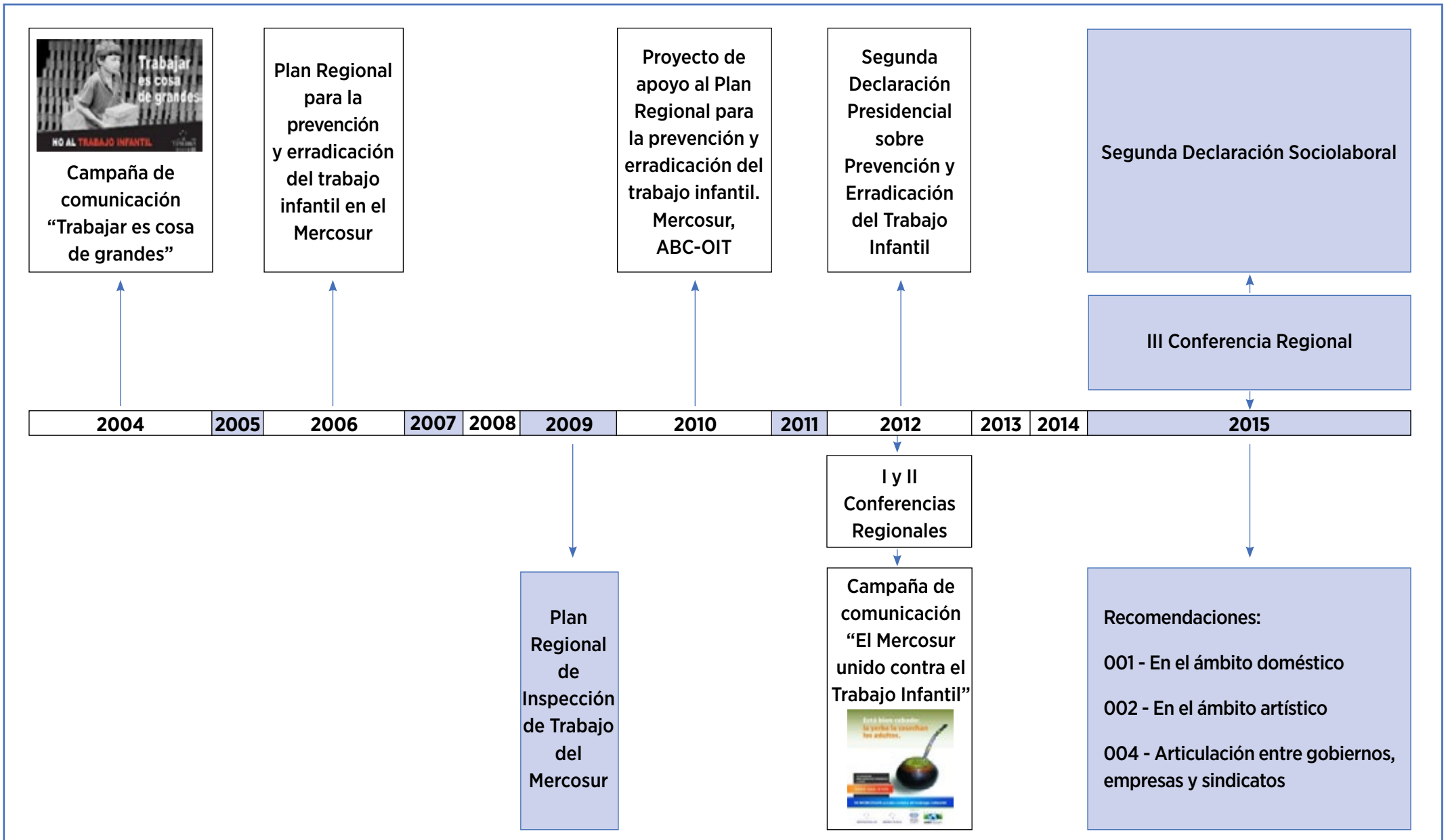
Con el objetivo de dar aún más presencia a la materia y profundizar las acciones, surgieron otras dos propuestas que también fueron analizadas en el ámbito de la Comisión: por un lado, la propuesta de crear una Comisión específica para el abordaje del tema y, por otro lado, la idea de modificar el nombre de la Comisión N° 3, incluyendo el concepto de “trabajo infantil” en el título. La primera idea fue elevada y desestimada por el Subgrupo en 2001, ya que se consideró que sería más apropiado continuar trabajando la problemática en el marco de la Comisión N° 3. En cambio, en 2003, la segunda propuesta fue aceptada cuando todas las delegaciones acordaron incorporar al título de la Comisión la expresión “trabajo infantil”. A partir de ese momento, la Comisión temática N° 3 pasó a llamarse “Salud y Seguridad en el Trabajo, Inspección de Trabajo, Seguridad Social y Trabajo Infantil”. Entre todas las actividades e iniciativas que fueron organizadas a partir del trabajo de la Comisión N° 3 del SGT10, durante estos años de inserción y consolidación de la temática en el Mercosur, parece importante destacar las siguientes:

- la realización del Seminario técnico tripartito sobre trabajo infantil en el Mercosur (Asunción, mayo de 1999);
- la designación de delegados nacionales para el tratamiento de la temática en el ámbito de la Comisión;
- el desarrollo de Seminarios nacionales en cada país, con el objeto de identificar cuáles son las prioridades en el tratamiento del trabajo de niños y niñas, y la presentación de informes en el ámbito de la Comisión acerca de las políticas implementadas para la erradicación del trabajo infantil en cada estado;
- las tareas del Seminario sobre intercambio de experiencias: “Seminario Taller: el Trabajo Infantil en los países del Mercosur. Cuadro de situación” (Buenos Aires, mayo de 2002);
- la realización del Seminario sobre Trabajo Infantil, que contó con la participación de representantes del Mercosur, El Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (Brasilia, setiembre de 2003);
- la Campaña de Comunicación Mercosur “Trabajar es cosa de grandes”, implementada en 2004;
- la Reunión Internacional de las Comisiones Nacionales del Mercosur y Chile para la Erradicación del Trabajo Infantil, un espacio de actividades donde se firmó la Declaración que comunicaba la voluntad de las Comisiones Nacionales de articular sus acciones con el SGT10 y con la Comisión Sociolaboral, llevada a cabo en 2004;
- el desarrollo de experiencias de operativos conjuntos de inspección del trabajo;
- y el diseño de un Plan Regional para la erradicación del trabajo infantil.

A continuación, se presenta un esquema que ilustra, a través del tiempo, cuáles han sido las acciones que constituyen hitos en la lucha contra el trabajo infantil desde el espacio del Mercosur.

Esquema 2 | Hitos del Mercosur contra el trabajo infantil





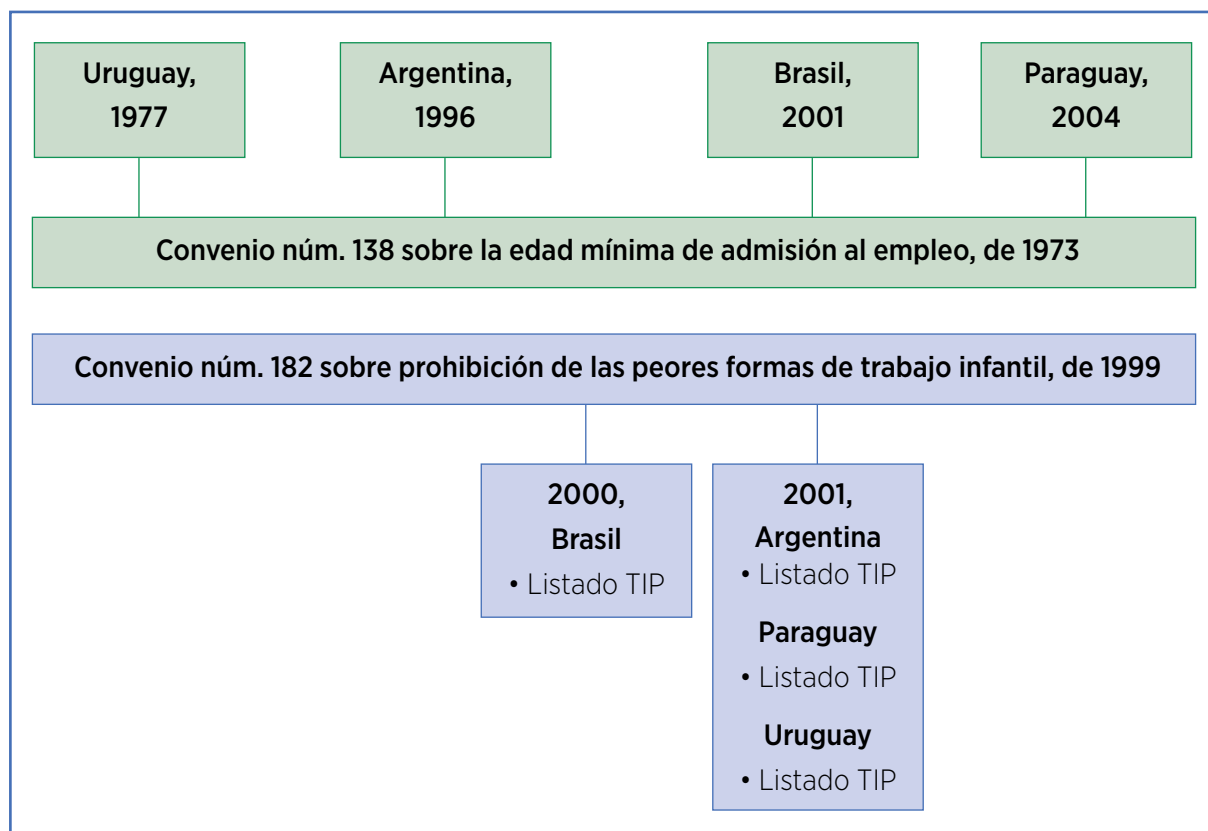
Fuente: elaboración propia.

i) Marco legal respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil

Desde la Comisión N° 8 (Principios) del exSubgrupo N° 11, se recomendó la ratificación en común, por parte de los cuatro países que conforman el Mercosur, de un conjunto de convenios de la OIT que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores y que constituyen la normativa laboral mínima común. Entre estos convenios, se subraya la inclusión del Convenio núm. 182 sobre prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999.

A continuación, se presenta un gráfico que indica las fechas en las que cada uno de los estados miembros ratificaron el convenio mencionado, además de aclarar si cada país ya ha elaborado su Listado de Trabajo infantil peligroso,⁵ una herramienta específica a la que se comprometen los estados al ratificar el texto del convenio, y que es fundamental para el diseño y la implementación de medidas y políticas de protección del trabajo adolescente. En la misma figura, también se señala la ratificación del Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo, de 1973.

Esquema 3 | Ratificación de los estados partes del Mercosur respecto de los convenios de la OIT sobre trabajo infantil



Fuente: elaboración propia sobre la base de la información presente en el sitio oficial de la OIT.

⁵. Según la OIT, es *trabajo infantil peligroso* toda actividad que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño o la niña, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza. De acuerdo con el Convenio núm. 182, el trabajo infantil peligroso debe ser determinado por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales en la materia.

Por otra parte, en 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño. Este instrumento fue ratificado por todos los países miembros en 1990 y en él se reconocen los derechos especiales de los niños y las niñas, considerándolos fundamentales para su desarrollo y crecimiento pleno e integral.

Por último, para completar el marco legal de los estados partes del Mercosur, específicamente respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil, se debe agregar a las mencionadas normas internacionales las Declaraciones Sociolaborales del Mercosur (acordadas en 1998 y 2015) y las Declaraciones de presidentes sobre trabajo infantil en el Mercosur (redactadas en 2002 y 2012, respectivamente).

j) Declaraciones de presidentes sobre trabajo infantil en el Mercosur

Durante 2002, en el marco de la reunión de Presidentes de Estados Miembros del Mercosur que se desarrolló en Buenos Aires, se firmó la primera Declaración Presidencial sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Esta iniciativa, impulsada desde el SGT N° 10 y desde la Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral, se enmarca en el artículo 6° de la Declaración Sociolaboral y refuerza la importancia de priorizar desde las administraciones nacionales las políticas de erradicación del trabajo infantil, así como la necesidad de avanzar en la definición de políticas comunes a todos los estados partes del Mercosur; ambos asuntos ya habían sido planteados con anterioridad por los ministros de Trabajo de los países miembros.

En esta ocasión, los presidentes declaran su compromiso para que en cada uno de los países que representan se fortalezcan los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, en tanto enumeran algunos de los ejes que estos planes deberían priorizar. Entre estas dimensiones prioritarias, los mandatarios resaltan: la necesidad de alcanzar la armonización normativa en relación con los convenios núm. 138 y núm. 182 de la OIT; la articulación y coordinación de las acciones de todos los actores sociales; la participación de las organizaciones gubernamentales, de los trabajadores y de los empleadores; la actualización de información, el desarrollo de los mecanismos de evaluación de impacto y de resultados de las políticas; la educación, salud y protección integral de los derechos de la infancia como objetivos esenciales de la erradicación del trabajo infantil; y el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo e inspección en el trabajo infantil, entre otros aspectos relevantes.

Más tarde, en la Segunda Declaración Presidencial sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil que se firmó en la Ciudad de Mendoza, en Argentina, en 2012, los presidentes reconocen importantes avances acerca del cumplimiento de los puntos desarrollados en la primera Declaración. Sobre todo, los mandatarios destacan las acciones implementadas desde los ministerios de Trabajo de cada estado parte del Mercosur, por ejemplo, la implementación de dos Planes Regionales: el de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (de 2006) y el de Inspección de Trabajo (de 2009).

En la segunda Declaración, además, los presidentes reiteran su rechazo al trabajo infantil y presentan como un gran desafío la intensificación y articulación de los esfuerzos regionales destinados a lograr la definitiva erradicación de las actividades laborales de niños y niñas. También se postula la necesidad de dar un salto cualitativo que permita profundizar la participación de la totalidad de la comunidad comprendida en el Mercosur. Esta Declaración presidencial no solo valora la participación de todos los sectores sociales, sino que además es más extensa y específica que la primera respecto de las acciones que se deben implementar para obtener la efectiva prevención y erradicación del trabajo infantil. A continuación, se detalla la totalidad de los compromisos asumidos:

- a) intensificar el diálogo y el compromiso entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores, de las organizaciones de los trabajadores y los actores de la sociedad civil para implementar acciones conjuntas;
- b) promover espacios de articulación público-privada con empresas comprometidas en la prevención y erradicación del trabajo infantil, a través de los diferentes eslabones de la cadena de valor;
- c) profundizar el papel desempeñado por el sector sindical como actor de detección y prevención en materia de trabajo infantil;
- d) instar a los medios de comunicación a tomar un rol proactivo en la visibilización de la problemática del trabajo infantil, desde la perspectiva de derechos de la niñez;
- e) crear y sostener Mesas multisectoriales regionales, nacionales y locales, orientadas a la intervención y a la restitución de derechos de los niños y niñas que se encuentran en situación de trabajo infantil, a partir de protocolos que se diseñen con ese propósito;
- f) difundir y estimular buenas prácticas, destinadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil;
- g) promover la articulación entre gobiernos, actores sociales y centros académicos, para la investigación y actualización continua destinada a la acción;
- h) impulsar un ingreso mínimo vinculado con la niñez;
- i) promover la creación de espacios de atención y cuidado para niños y niñas, durante el horario laboral de los padres o madres y en contraturnos escolares;
- j) promover la homogeneización de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo en el Mercosur, en el marco del Convenio núm. 138 de la OIT;
- k) homogeneizar los estándares mínimos para el trabajo infantil artístico;
- l) garantizar la inserción o reinserción educativa de niños y niñas en situación o riesgo de trabajo;
- m) fortalecer la permanencia y finalización de los ciclos educativos obligatorios, con especial énfasis sobre la franja adolescente, desarrollando acciones que los involucren;
- n) organizar en el sistema de salud los dispositivos de detección de las problemáticas de salud de los niños y niñas en situación de trabajo, para activar la prevención y lograr finalmente de la erradicación del trabajo infantil;
- o) identificar y orientar las respuestas del sistema de salud frente a las problemáticas de salud de los niños, niñas y adolescentes en situación y riesgo de trabajo;
- p) fortalecer el rol de detección y respuesta de los agentes y profesionales del sistema de salud, que están en contacto con poblaciones vulnerables al trabajo infantil;
- q) y crear y fortalecer las articulaciones institucionales que se establecen entre las instancias

de salud y aquellas otras que, por su competencia, abordan la prevención y erradicación del trabajo de niños, niñas y adolescentes.

En 2015, se aprueba la Segunda Declaración Sociolaboral que amplía y actualiza la Declaración de 1998, reconociendo que “la concreción de la justicia social requiere indudablemente de políticas que prioricen el empleo como centro del desarrollo y del trabajo de calidad” y revalidando el compromiso “con la continuidad del diálogo social y del tripartismo como mecanismo indispensable para generar los consensos necesarios al ejercicio de la gobernabilidad democrática”.⁶

Esta Declaración reemplaza en su texto el término “trabajo de menores” por “trabajo infantil y trabajo adolescente”, adecuándose así al paradigma de la protección integral. Además, hace especial hincapié en la responsabilidad de los Estados de establecer medidas de protección especial hacia el trabajo de los adolescentes. En el siguiente recuadro se detallan los postulados del artículo que abordan la temática.

k) Segunda Declaración Sociolaboral del Mercosur

Artículo 9º “Prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente”

1. La edad mínima de admisión al trabajo será aquella establecida por las legislaciones nacionales de los Estados Partes, no pudiendo ser inferior a aquella en que cesa la escolaridad obligatoria.
2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar políticas y acciones que conduzcan a la prevención y a la erradicación del trabajo infantil y a la elevación progresiva de la edad mínima para el ejercicio de actividad laboral.
3. El trabajo de los adolescentes será objeto de protección especial por los Estados Partes, especialmente en lo que concierne a la edad mínima para el ingreso al empleo o trabajo y a otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral.
4. La jornada de trabajo de los adolescentes, limitada conforme a las legislaciones nacionales de los Estados Partes, no admitirá su extensión mediante la realización de horas extras y bajo ningún concepto se permitirá su realización en horarios nocturnos.
5. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas necesarias para impedir que los adolescentes ejecuten trabajos que, por su naturaleza o circunstancias, sean susceptibles de perjudicar la salud, la seguridad y la moral.
6. La edad de admisión a un trabajo con alguna de las características antes señaladas no podrá ser inferior a los 18 años.

Segunda Declaración Sociolaboral del Mercosur (2015)

⁶. Segunda Declaración Sociolaboral del Mercosur.

2. Plan Regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur

En 2006, el Grupo de Mercado Común aprobó el “Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur”. Este Plan se inserta en el marco de los compromisos jurídicos asumidos por los estados partes al ratificar los Convenios núm. 138 y núm. 182 de la OIT y de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 6º de la Declaración Sociolaboral del Mercosur. La iniciativa se expone como complemento de las políticas internas de cada uno de los países miembros y brinda los lineamientos y objetivos fundamentales para inaugurar el diseño de una política regional destinada a la prevención y erradicación del trabajo infantil a lo largo y ancho del Mercosur.

En el documento se manifiesta que el objetivo general del Plan es desarrollar una política regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y, con ese propósito, se plantean tres objetivos específicos:

- armonizar la Declaración Sociolaboral del Mercosur con las normas internacionales, asumidas por los estados partes, que garantizan los derechos de la niñez, así como generar los mecanismos de supervisión, control y seguimiento de esa normativa;
- conocer de manera fehaciente la dimensión, el alcance y la diversidad de la problemática del trabajo infantil en la región;
- fortalecer mecanismos institucionales de cooperación horizontal para dar cumplimiento a la normativa nacional y regional orientada a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Para establecer la coordinación, planificación y evaluación de este Plan y de todas las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil desplegadas en el ámbito del Mercosur, se creó una Unidad Ejecutora, que se comporta como un organismo tripartito de carácter regional y está compuesta por un Consejo Directivo y una Secretaría Técnica-Administrativa.

El Consejo Directivo está integrado por representantes de los ministerios de Trabajo de los estados partes del Mercosur. En tanto, también participan de sus funciones delegados del sector sindical y empresarial de cada país. Por otra parte, la Secretaría Técnica-Administrativa funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo de la República Argentina y sus funciones son desempeñadas por personal técnico y administrativo competente en la problemática del trabajo infantil.

Las atribuciones y responsabilidades de la Unidad Ejecutora son: monitorear y evaluar el seguimiento y cumplimiento de la Declaración de Presidentes del Mercosur; analizar los avances realizados en materia de armonización de la Declaración Sociolaboral del Mercosur con las normas internacionales que garantizan los derechos de la niñez; formular planes, programas y proyectos sobre prevención y erradicación de trabajo infantil en el ámbito del Mercosur; analizar y elevar informes referidos al artículo 6º de la Declaración Sociolaboral del Mercado Común a la Comisión Sociolaboral; integrar al Plan Regional las tareas que viene desarrollando la Comisión temática N° 3 del Subgrupo de Trabajo N° 10 en materia de trabajo infantil; y elevar informes y recomendaciones respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil en el ámbito del

Mercosur a los organismos que tienen competencia en la problemática del trabajo infantil en los estados partes.

Entre las iniciativas y actividades desarrolladas desde el inicio del Plan Regional, en 2006, hasta la actualidad, es posible resaltar:

- el desarrollo de diez Reuniones de la Unidad Ejecutora del Plan Regional, como parte de las actividades desplegadas durante las Reuniones Ordinarias de SGT10, y la realización de reuniones extraordinarias y teleconferencias de trabajo;
- un taller de “Buenas Prácticas para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en los países del Mercosur” (realizado en Buenos Aires, Argentina, en diciembre de 2010);
- la realización de cuatro “Estudios cualitativos de diagnóstico” en las siguientes ciudades de frontera: Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay), Uruguaiana (Brasil) y Paso de los Libres (Argentina), Foz do Iguazu (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina), Posadas y Bernardo de Irigoyen (Argentina);
- la Campaña de comunicación “El Mercosur unido contra el Trabajo Infantil” (en 2012);
- la firma del Proyecto de Apoyo al Plan Regional, llevada a cabo por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil y la OIT;
- la elaboración de una propuesta para la Segunda Declaración Presidencial sobre Trabajo Infantil;
- el desarrollo de una videoconferencia de la Unidad Ejecutora con responsables nacionales del sector Salud, en 2013;
- la participación en la V Conferencia Mundial de Infancia, realizada en 2012, en Argentina, y en la III Conferencia Global sobre Trabajo Infantil, celebrada en 2013, en Brasil;
- el desarrollo de tres Conferencias Regionales Mercosur sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, durante 2012 y 2015;
- la coordinación del primer Encuentro Regional de Gobierno, Empresas y Sindicatos “Fortaleciendo el Diálogo Social en la Región”, en el marco de la III Conferencia Regional: “Su abordaje en relación a la cadena de suministro y a los sectores de la economía informal”, que se realizó en abril de 2015;
- la discusión y elaboración de tres Recomendaciones,⁷ que fueron elevadas al Subgrupo de Trabajo N° 10, y que en él fueron tratadas y aprobadas:
 - la Recomendación para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil y la Protección del Trabajo Adolescente, en el ámbito doméstico en el Mercosur (MERCOSUR/CMC/REC. N° 01/15);
 - la Recomendación para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el ámbito artístico en el Mercosur (MERCOSUR/CMC/REC. N° 02/15);
 - y la Recomendación de articulación entre Gobiernos, Empresas y Sindicatos para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur (MERCOSUR/CMC/REC. N° 04/15).

⁷ En el Anexo I de este documento se presenta el enlace al texto de las Recomendaciones aprobadas, que puede consultarse en Internet.

A principios del mes de noviembre de 2015, se realizó, en la Ciudad de Buenos Aires, el Seminario “Mercosur, Educación y Trabajo infantil”, que contó con la participación de representantes gubernamentales, sindicales y empresariales tanto de Argentina, como de Brasil, Paraguay, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Durante esa instancia de trabajo, se elaboró una nueva Recomendación que se focaliza en la promoción del Trabajo Decente, además de su inclusión tanto en la currícula educativa como en los planes de formación docente, junto con la sugerencia de desarrollar la articulación entre la escolaridad obligatoria y la protección de los adolescentes durante el ingreso al trabajo formal. Se prevé que esta recomendación se eleve prontamente para su tratamiento en el SGT10.

También se encuentra en consideración para su elevación al SGT10, en el corto plazo, la Recomendación para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil y la Protección del Trabajo Adolescente, en el ámbito deportivo del Mercosur.

3. Perspectiva de los actores clave

El propósito de la presente sistematización ha sido la recuperación de información y de los aprendizajes alcanzados a partir del proceso de regionalización llevado a cabo sobre el abordaje de la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur. Para esta tarea, se consideró primordial dar voz y documentar las experiencias acumuladas por los propios protagonistas. Con este objetivo, durante los meses de agosto y octubre de 2015 se realizaron entrevistas con actores clave de los sectores gubernamental, empresarial y sindical.⁸ Estas entrevistas procuraron incentivar un proceso de reflexión acerca de algunos ejes significativos del trabajo realizado, tanto en el caso de los procesos y los resultados logrados, como de los desafíos que perduran hacia el futuro.⁹

A continuación, en un primer apartado, se realizará una sintética reconstrucción de los primeros pasos del Mercosur junto con las estrategias desarrolladas para la incorporación y consolidación de la lucha contra el trabajo infantil, como tema de discusión y análisis en el interior de las instituciones sociolaborales del bloque, siempre tomando en consideración la perspectiva de los participantes entrevistados. Para este apartado, se utilizaron como insumos los testimonios de los protagonistas que participaron de esas primeras instancias regionales.

Un segundo apartado mostrará un sucinto análisis de las reflexiones que surgieron en las entrevistas. En este sentido, se organizará el contenido en los mismos ejes temáticos propuestos

⁸. En el Anexo II de este documento, se presenta un cuadro donde se detallan quiénes han sido los actores clave consultados, su pertenencia sectorial, el país que representan, la modalidad y fecha de cada una de las entrevistas realizadas. Estas entrevistas se concretaron con referentes de los cuatro países fundacionales del Mercosur: la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

⁹. Olga Nirenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*, Buenos Aires, Paidós, 2006.

por las Guías de Pautas utilizadas para la realización de las entrevistas: Órganos e instrumentos sociolaborales en materia de trabajo infantil; diálogo social; Plan Regional; valoración de la OIT y pertinencia de exportación del “modelo Mercosur”.

Finalmente, se mencionarán las limitaciones que deberán ser tenidas en cuenta, así como los temas pendientes y los desafíos que se habrán de enfrentar, tanto en el mediano como en el largo plazo. Por último, se sumará la mención de aquellos puntos que se hayan erigido como los logros más importantes del Mercosur en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil.

a) Incorporación del trabajo infantil en la agenda Mercosur

Durante los primeros años, el trabajo en los diferentes espacios del Mercosur fue –según la expresión de uno de los actores clave– de “conocimiento parental”, entendiendo de este modo la realización de un análisis comparativo sobre el marco normativo que cada país parte poseía. Este proceso de análisis y codificación constituye un eje fundamental del trabajo en los espacios del Mercosur, aun reconociendo, desde el principio del proceso de conformación del bloque regional, que los problemas latinoamericanos precisan de la articulación de políticas estables, para que se consolide el cumplimiento de los objetivos propuestos. Definida esta meta, la discusión se centró en la búsqueda de una estrategia, que diera lugar a un modelo de desarrollo que permitiese impulsar políticas regionales estables.

A mediados de la década de 1990, el tratamiento del trabajo infantil ya estaba incorporado entre los temas del Subgrupo de Trabajo N° 11 (que luego se transformaría en el SGT10) y en el ámbito de la Comisión temática N° 3 “Salud, Seguridad e Inspección del Trabajo y Seguridad Social”.¹⁰ De manera simultánea, se llevaron a cabo algunas iniciativas, que actualmente son consideradas por los referentes como elementos basales en el compromiso regional sobre la temática. Esas iniciativas son las siguientes:

- Seminario sobre Trabajo infantil emprendido por la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), en 1995;
- Seminario subregional “Mercosur: análisis y políticas de erradicación del trabajo infantil en el proceso de integración”, 1997;
- Declaración de Buenos Aires, de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, donde se deja asentado el compromiso asumido de sumarse al esfuerzo internacional para la erradicación del trabajo infantil, 1997;
- Seminario técnico tripartito sobre trabajo infantil en el Mercosur, 1999;
- instalación en América latina del Programa Regional del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo. Firma del “Memorando de entendimiento con

¹⁰. La inclusión del tema en la Comisión temática N° 3 “Salud, Seguridad e Inspección del Trabajo y Seguridad Social” y los esfuerzos para su incorporación en el título de la Comisión han sido señalados con mayor grado de detalle en el apartado h) de la primera sección de este documento.

los países del Mercosur”, documento donde se acuerdan estrategias para avanzar en el cumplimiento de metas contra el trabajo infantil. Estos eventos enmarcaron el inicio de la cooperación técnica de la OIT con los países de la región, enfatizando la constitución de espacios de coordinación nacional con participación tripartita y propiciando la armonización de la legislación de estos países de acuerdo con lo establecido en las Recomendaciones núm. 146 y núm. 190 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por otra parte, la Declaración Sociolaboral de 1998 marca un importante hito contra el trabajo infantil, debido a que se constituye como uno de los primeros marcos internacionales que incluye la temática.

Con el objeto de impulsar la perspectiva del abordaje regional como articulación de políticas, en 2002 se lanzó la primera Declaración de Presidentes sobre erradicación del Trabajo Infantil en los países del Mercosur. Mediante este instrumento, quedan planteadas las coincidencias políticas e institucionales y se logra la instalación política del tema en la agenda Mercosur.

En adelante, el siguiente objetivo consistió en el diseño de un Plan Regional contra el Trabajo Infantil, en pleno convencimiento de que la articulación y la sinergia entre las políticas solo puede lograrse con el desarrollo de un plan de trabajo continuado, que establezca metas y acciones concretas, que puedan sostenerse en el tiempo. En este caso, la estrategia que se seleccionó fue la de construir de arriba hacia abajo, priorizando la construcción institucional en cada uno de los países miembros, con el fin de lograr el fortalecimiento de las políticas nacionales de erradicación del trabajo infantil, para luego, sobre esa base, construir acuerdos políticos regionales y adecuar la normas nacionales a los estándares internacionales.

Después, en 2012, llegaría la segunda Declaración de Presidentes y, con ella, un salto cualitativo que postula la importancia de impulsar la relación con los actores sociales. En esta lógica se está trabajando en la actualidad, en la creación de Mesas locales binacionales, de carácter intersectorial, tripartitas o cuatripartitas (con participación de las organizaciones de la sociedad civil), con el fin de que el abordaje del trabajo infantil sume el compromiso de toda la comunidad.

b) Órganos e instrumentos sociolaborales en materia de trabajo infantil

i) Efectividad y pertinencia

Existe acuerdo en la consideración de que los instrumentos con los que cuenta el Mercosur en relación con la problemática del trabajo infantil han permitido alcanzar resultados inesperados. Efectivamente, se logró dar mayor visibilidad a la temática en los espacios asignados y se consiguió, mediante un trabajo persistente de “puesta y mantenimiento en agenda”, la adaptación de los órganos del Mercosur para que estos respondan a las necesidades que fue requiriendo la temática. El compromiso y la incidencia de los variados actores de los distintos países miembros, sin duda, ha constituido un factor clave de este proceso.

Las dos declaraciones presidenciales fueron señaladas por los entrevistados como instrumentos sustanciales que expresan la significativa presencia que el trabajo infantil alcanzó, como temática y como problema regional, en los espacios del Mercosur.

La posibilidad de crear un Plan Regional contra el Trabajo Infantil permitió conformar un sólido equipo de trabajo y consulta continua, que desarrolló metas concretas. En este sentido, el pasaje del trabajo en Comisiones a implementar acciones en el marco de planes constituyó un proceso que permitió recuperar experiencias y aprendizajes, y aprovecharlos para definir la planificación, así como para buscar financiamiento y superar algunos obstáculos administrativos, que naturalmente surgen cuando se realizan articulaciones entre diferentes países. También se mencionó que contar con un Plan Regional permitió encontrar “atajos” legales (por ejemplo, conseguir apoyo financiero para algunas iniciativas de parte de la OIT), que dinamizaron el trabajo y permitieron mayores y mejores resultados. Asimismo, los actores consultados manifiestan que la dinámica de trabajo desde la Unidad Ejecutora del Plan Regional posibilitó que los temas a discutir en las reuniones oficiales sean previamente estudiados y consensuados por los sectores de cada país, antes de que se produzca cada encuentro.

La posibilidad de elaborar Recomendaciones que se elevan al SGT10 y luego al Grupo de Mercado Común, para su aprobación, es considerado como un provechoso mecanismo de trabajo. De este modo, se valora la posibilidad que tienen las recomendaciones de ligar los principios de la norma con las acciones concretas (en otras palabras, de *aterrizar*) y se entiende que las propuestas tienen un importante efecto sobre las realidades nacionales, aun cuando no sean vinculantes, toda vez que establecen un piso mínimo que cada país debe considerar al dar tratamiento al tema en su propio territorio. Por otra parte, algunos participantes consultados indicaron que las recomendaciones se transforman en un valioso instrumento para lograr incidir en la realidad de los espacios provinciales y municipales.

Una reflexión que surge, en particular, del sector sindical interpela acerca de si el Mercosur no debería poseer un instrumento supranacional que tuviera carácter vinculante, ya que sus Declaraciones y Recomendaciones actualmente no lo tienen. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados considera que no es preciso contar con una legislación supranacional, habida cuenta de que en relación con la problemática del trabajo infantil la solución no pasaría estrictamente por lo normativo sino que lo esencial es construir acuerdos políticos, tal como se establece en una de las líneas de acción del Plan Regional.

ii) Conformación y toma de decisiones

Una de las características del Subgrupo de Trabajo N° 10 y de la Unidad Ejecutora del Plan Regional más valorada por los entrevistados es su composición tripartita. Al respecto, se indicó que a pesar de que las decisiones, en última instancia, se tomen en el Grupo de manera intergubernamental, el desarrollo de cada discusión y el trabajo dentro del Subgrupo son activamente tripartitos, en tanto jamás se definen cuestiones que no hayan sido consensuadas con anterioridad entre los demás sectores.

El compromiso que los distintos sectores poseen con el tema analizado fue explicitado de manera contundente en cada una de las entrevistas con los representantes, sin embargo, la percepción que manifiestan algunos informantes corrobora que la participación no siempre se da de manera equitativa. Las explicaciones pueden encontrarse en la escasez de recursos humanos para asistir no solo a los encuentros formales sino también a los espacios de trabajo y en las limitaciones económicas que a veces impiden financiar los traslados, en los sectores de los empleadores y de los trabajadores, respectivamente. En este sentido, se planteó la importancia de fortalecer la presencia del sector empleador en los espacios de trabajo del Subgrupo, especialmente durante las tareas de la Unidad Ejecutora del Plan, donde las discusiones se ven enriquecidas por el diálogo tripartito.

Resulta interesante que muchos de los entrevistados manifestaron que la participación tripartita en el SGT10 y la dinámica de trabajo de la Unidad Ejecutora del Plan Regional del Mercosur constituyen factores que forzosamente promueven el trabajo tripartito a nivel nacional, ya que la asistencia a las reuniones del Mercosur se hace con las posiciones ya trabajadas y consensuadas. En algunos casos, también se menciona que el trabajo previo resulta consensuado con otras áreas de gobierno, lo que estaría indicando que la participación en el Mercosur fortalece la coordinación intersectorial en cada Estado, algo importante si se piensa que la articulación horizontal todavía se presenta como una estrategia pendiente o como un tema a fortalecer en cada uno de los países miembros.

Uno de los elementos trazados como promotores del establecimiento de vínculos de confianza y que favorece una activa dinámica de trabajo lo constituye la permanencia a lo largo del tiempo de los mismos representantes en los espacios del Mercosur. Esta continuidad en la participación que han mantenido principalmente las representaciones gubernamentales y sindicales es sopesada como una gran fortaleza, ya que permite visibilizar el compromiso con el tema, la profundización de la experiencia y facilita construir consensos. Por otra parte, es posible observar que en aquellos países donde los representantes del sector empleador y de los trabajadores que participan en los espacios sociolaborales del Mercosur son los mismos que asisten a los espacios nacionales (Comisiones nacionales), la comunicación entre los niveles regional y nacional es más fluida, se logran sinergias más rápidas y estables y se alcanza mayor visibilidad en lo realizado respecto de la temática abordada.

En este sentido, como se comprueba que la participación y el compromiso activo en cada ámbito nacional no siempre se traslada automáticamente a los espacios regionales, los entrevistados manifiestan que un desafío pendiente consiste en intentar que aquellos representantes de los sectores de los empleadores y los trabajadores que participan activamente en el nivel nacional de sus países valoren la importancia de tener representación a nivel del Mercosur y, de manera inversa, se subraya que sería provechoso que aquellos que participan en los órganos del Mercosur fortalezcan su presencia en las Comisiones nacionales y en otros espacios generados en cada uno de los países partes.

iii) Vinculación entre órganos

El abordaje integral de la problemática del trabajo infantil, que es parte fundamental de la perspectiva que tiene el Mercosur, no se refleja en una articulación horizontal con otros órganos y espacios del mismo bloque. Efectivamente, existe una multiplicidad de grupos y subgrupos de trabajo, y en muchos casos se abordan de manera aislada temáticas que podrían ser compartidas. A pesar de reconocer la importancia de articular las tareas con órganos de Salud, Educación, Derechos Humanos, Género o Desarrollo Social, la mayoría de los entrevistados señaló desconocer el trabajo que se realiza en otros órganos diferentes de los sociolaborales. En este sentido, es importante remarcar que si bien la estructura actual del Mercosur no exige espacios formales de desarrollo de tareas conjuntas entre distintos subgrupos de trabajo, lo cierto es que la norma tampoco impide tal vinculación.

Los participantes consultados manifestaron su preocupación por la falta de información que suele existir acerca de los logros e iniciativas que se llevan a cabo en los distintos Subgrupos de Trabajo de otros órganos y remarcaron que esta situación sin duda podría generar abordajes ineficaces, solapamientos y discusiones extemporáneas. Más allá de una interesante reflexión que el Mercosur podría darse sobre la necesidad de reestructurar su andamiaje institucional, se vuelve imprescindible generar canales de información horizontal y reuniones de trabajo articulado, de tal modo que se pueda superar la desconexión y generar sinergias entre los órganos.

Más allá de estos señalamientos, también se mencionaron experiencias aisladas de actividades conjuntas o bien invitaciones a representantes gubernamentales para participar de algunas acciones concretas. Estas coordinaciones puntuales podrían conformar un primer paso hacia la formalización de auténticas relaciones horizontales, que lograrían enriquecer las perspectivas sobre temáticas complejas que requieren abordajes intersectoriales, por ejemplo, sobre problemas vinculados con migración, trata de personas y trabajo infantil, entre otros. Este desafío también precisa de un mayor grado de articulación entre las distintas áreas de cada gobierno a nivel nacional, con el objetivo de superar la mirada sectorial. En efecto, la articulación interinstitucional representa un proceso arduo, si bien algunos referentes mencionaron que poco a poco se ve favorecida por las actividades del Plan Regional, que convocan a actores de otros ministerios.

Específicamente dentro de los órganos sociolaborales se realizaron actividades conjuntas entre los Planes Regionales de Inspección de Trabajo y de Trabajo Infantil, que fueron muy valoradas por algunos de los participantes consultados. De todos modos, aún se cree necesario afinar el trabajo conjunto con el Observatorio de Mercado de Trabajo, ya que esta institución podría aportar valiosos insumos para la medición y caracterización del trabajo infantil en la región.

c) Diálogo social

Un punto que mencionaron varios consultados y que ejemplificaron con situaciones de coyuntura en sus respectivos países consiste en la capacidad que tiene la temática del trabajo infantil para

conformar y sostener espacios de diálogo social. De hecho, este es percibido como un tema que permite reunir a los representantes de los trabajadores, los empleadores y de los gobiernos, conciliar perspectivas y articular acciones conjuntas. Además de numerosas muestras de esta índole en el ámbito nacional, un ejemplo notable acerca de la capacidad de la temática para blindar las relaciones y concitar el consenso ha sido todo el proceso de diseño del Plan Regional contra el Trabajo Infantil, que tuvo lugar mientras se desarrollaba el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa en aguas binacionales. En efecto, durante 2006, la situación bilateral entre estos países era realmente tensa, sin embargo, ello no impidió que en el encuentro de Presidentes del Mercosur se aprobara el documento inaugural del Plan Regional.

i) Impacto del Mercosur en la perspectiva de las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores

Tanto los entrevistados del sector sindical como los del sector empresarial manifestaron que su interés por el grave problema del trabajo infantil, junto con el desarrollo de distintas acciones para abordar el tema son previos a la conformación del Mercosur, si bien, también es cierto que todos reconocen que la activa participación en el Plan Regional ha promovido un mejor posicionamiento del tema en las agendas sectoriales y el fortalecimiento de las políticas del sector destinadas a esa materia.

Entrevistados de distintos países también señalaron que las instancias de intercambio de experiencias que promueve el Mercosur brindaron la posibilidad de conocer las alianzas y estrategias que se llevan a cabo en otros espacios nacionales, lo que ha generado interés en intentar experiencias similares en los propios países de pertenencia. Asimismo, se planteó que la dinámica de información y consulta a los sectores que se genera en relación con las tareas realizadas en el Subgrupo y en la Unidad Ejecutora del Plan Regional mejoró el diálogo y consolidó el tema en las agendas nacionales.

ii) Relación entre empresas, gobiernos y sindicatos

En este sentido, se destaca que la participación en los espacios regionales y el desarrollo de actividades de capacitación e intercambio que se realizan desde el Plan Regional han mejorado el diálogo y la sinergia entre los diferentes sectores a nivel nacional. Distintos representantes manifestaron que en momentos críticos del diálogo social los espacios nacionales de consulta e intercambio sobre trabajo infantil no se disolvieron, lo que demuestra que, más allá de coyunturas desfavorables para la concertación, se ha logrado afianzar el compromiso de los distintos actores respecto de la temática.

La experiencia argentina de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil fue mencionada por diversos entrevistados y se señaló que sirvió como caso para generar espacios de reflexión sobre estrategias realizadas en alianza con el sector privado. También se hizo referencia a que en algunos países el conocimiento más profundo de esa experiencia generó interés en el sector empleador nacional y permitió reflexiones acerca de los desafíos que deben tomarse en cuenta para implementar alguna otra iniciativa análoga.

iii) Experiencias previas que favorecieron los procesos regionales

Simultáneamente a que se señalara el impacto que tuvo para los sectores sindical y empresarial la participación en los espacios regionales, los referentes entrevistados llamaron la atención sobre cierta influencia en dirección inversa. Ello significa que se señaló de qué manera el interés, el compromiso y la participación en iniciativas vinculadas con la temática del trabajo infantil en el ámbito nacional impactaron positiva y notablemente en la construcción regional y, por lo tanto, en el Mercosur.

En cuanto a experiencias previas, se considera importante resaltar la creación en 1986, en el caso del sector sindical, de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y la realización de un Seminario por parte de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), donde los representantes del sector sindical empiezan a reflexionar sobre su competencia en la lucha contra el trabajo infantil y a posicionar el tema en su agenda. Un poco más tarde, en 2000, se instauró en el marco de la mencionada Coordinadora la Comisión para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI), orientada al tratamiento, seguimiento e implementación de las acciones articuladas del sector sindical, en la región. Los referentes del sector de los trabajadores que fueron entrevistados para aportar reflexiones a esta sistematización resaltaron el desarrollo de un proyecto de fortalecimiento institucional y de “formación de formadores”, apoyado por el IPEC-OIT, que le permitió al sector capacitarse y unificar su postura en relación con el tema. Este logro es visto como una fortaleza del sector, en tanto implicó el ingreso de los intereses de los trabajadores a los espacios sociolaborales del Mercosur constituyéndose como un actor más consolidado, lo que les permitió, además, una colocación más destacada de la temática del trabajo infantil en la agenda Mercosur.

d) Plan Regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur

i) El Plan como estrategia de abordaje regional

Existe un importante acuerdo en considerar al Plan Regional como el gran logro del Mercosur en materia de trabajo infantil. En efecto, el diseño de este Plan permitió programar objetivos precisos, con actividades factibles, que ya están siendo ejecutadas. Por otra parte, permitió la búsqueda y posteriormente el acceso a un presupuesto que facilitó el desarrollo de las iniciativas previstas.

Los entrevistados mencionan como fortaleza de la estrategia de abordaje regional la óptima coordinación que existió entre los referentes gubernamentales de los países partes y la generación de líneas de acción sustanciales que, para lograr los objetivos del Plan, se sustentan y potencian las políticas nacionales en relación con la temática. En este sentido, las dos Declaraciones presidenciales sobre la erradicación del trabajo infantil son señaladas como grandes hitos en la construcción de los acuerdos políticos regionales.

Otro de los ejes esenciales de esta estrategia consistió en la visibilización dada a la temática. La tarea de fortalecer, en la sociedad y en la región, la presencia de la problemática del trabajo

infantil se realizó en dos niveles: i) el nivel interno al Mercosur y sus órganos sociolaborales, que se mencionaron con anterioridad en la sección 1, cuando se trabajó para la inclusión y progresivo fortalecimiento de la posición del tema en la agenda del SGT10 y ii) el nivel externo: a través del desarrollo de campañas comunicacionales que se difundieron simultáneamente en todos los países del Mercosur. Estas campañas incluían la generación de materiales, que luego constituyeron un importante insumo para el trabajo de sensibilización y capacitación en espacios comunitarios.

El trabajo en zonas de frontera, las inspecciones binacionales y el intercambio de metodologías y de experiencias constituyen otro conjunto de acciones muy estimadas por los representantes gubernamentales entrevistados. Así se plantea que la realización de capacitaciones conjuntas y la generación de conocimiento a través de estudios diagnósticos permiten recuperar los aprendizajes de otros países, armonizar procedimientos y avanzar en la comprensión y el abordaje del fenómeno desde la perspectiva regional.

Muchos de los actores clave entrevistados indicaron como una nueva etapa en la estrategia del Plan la conformación de Mesas locales. Frecuentemente, la posibilidad de éxito que conlleva una iniciativa de base local se sustenta en una institucionalidad que debe ser previamente construida, como es el caso –con distintos niveles de alcance– de lo ocurrido en los diferentes países del Mercosur. Por lo tanto, sobre la existencia de espacios de trabajo interinstitucional que abarcan los tres niveles de gobierno o que se asientan en los gobiernos centrales y locales, según la organización de cada país, el Plan Regional se propone la conformación de Mesas locales binacionales. En este caso, el reto es conseguir una vasta participación de las organizaciones de la sociedad civil, del sector sindical y del sector de los empleadores, junto con los representantes de las distintas áreas y niveles de gobierno. Sin duda, la fortaleza de una estrategia como la mencionada se sustenta en la existencia de perspectivas consensuadas y en el desarrollo de las políticas territoriales de cada uno de los países miembros.

ii) Aspectos innovadores en la implementación del Plan

Una de las estrategias más apreciadas del Plan es haber logrado que los hallazgos surgidos durante las actividades, las acciones y los acuerdos puedan ser traducidos en Recomendaciones. De hecho, recurrentemente se menciona que esta dinámica –innovadora, en tanto no se desarrolla en otros ámbitos del SGT10– otorga al equipo de trabajo de la Unidad Ejecutora una muy fuerte cohesión grupal, lo que habilita discusiones puntuales y profundas, análisis concretos sobre distintas temáticas y acuerdos de avanzada. Sin duda, esta estrategia se plantea como un salto cualitativo, en tanto profundiza la herramienta del consenso y da espacio a la construcción de importantes acuerdos políticos regionales que, si bien no tienen carácter vinculante, claramente constituyen cierto piso legal que cada país miembro tomará en consideración al momento de normar en el ámbito nacional. También es importante reiterar que el conjunto de Recomendaciones, además de crear una base normativa para futuras regulaciones, realiza propuestas de políticas concretas, en un esfuerzo por anclar en territorio los preceptos y metas emanados de las declaraciones.

Una vez más, el tripartismo fue uno de los aspectos más valorados positivamente por los entrevistados. En este caso, se mencionó como un elemento innovador de la implementación del Plan Regional el hecho de que el Consejo Directivo de la Unidad Ejecutora cuente con la participación de delegados, tanto del sector sindical como del sector empresarial, de cada uno de los países del Mercosur.

Varios participantes consultados mencionaron como un acierto la decisión de establecer la Secretaría Técnica-Administrativa del Plan Regional en un solo país y de manera permanente, pues consideran que esto permite dar mayor continuidad y seguimiento a las acciones, que suelen extenderse en su resolución más allá del período de cada presidencia pro tempore. En ese sentido, se podrían explorar modelos alternativos, que actualmente están en vigencia en otros órganos, donde las rotaciones se producen cada uno o dos años, sin obstaculizar el adecuado acompañamiento de las iniciativas y brindando la ventaja de dejar capacidades instaladas en cada uno de los países miembros.

iii) Principales resultados

A partir de las entrevistas realizadas con los actores involucrados, ha sido posible confeccionar la siguiente lista, que enumera los logros alcanzados por el Plan Regional.

- Realización de diagnóstico de la legislación sobre trabajo infantil y armonización de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.
- Desarrollo de actividades de intercambio de mejores prácticas.
- Creación de Mesas intersectoriales e intermunicipales en las zonas fronterizas.
- Caracterización de la especificidad del fenómeno del trabajo infantil en contextos de frontera.
- Desarrollo de inspecciones conjuntas.
- Campañas comunicacionales simultáneas en los países miembros.
- Actividades conjuntas de capacitación a equipos técnicos y profesionales en materia de trabajo infantil.
- Sostenimiento de la dinámica de trabajo a través de encuentros semestrales y ampliación del tiempo destinado a las discusiones, incorporando modalidades alternativas de comunicación (teleconferencias, vía correo electrónico, entre otras).
- Sostenimiento de los espacios de diálogo y discusión, sobrellevando dificultades coyunturales propias de las relaciones binacionales o entre diferentes sectores.

Es importante destacar que estos logros fueron alcanzados, contando con la contribución realizada por el Proyecto de apoyo al Plan Regional.

iv) Acciones a incluir en futuros Planes de trabajo

Al percibirse la Segunda Declaración de Presidentes como un documento donde se asumen compromisos concretos, los cuales incluso podrían tomarse como un Plan de trabajo, algunos entrevistados indicaron que las acciones que se van programando actualmente se desprenden directamente de los lineamientos políticos allí expuestos.

Si bien es importante señalar que –según lo plantearon los representantes gubernamentales entrevistados– continúa vigente la voluntad política de los países miembros de no modificar el Plan Regional actual, sí se expresa el deseo de diseñar planes de trabajo anuales o bianuales, que desarrollen objetivos específicos, acciones y metas concretas y sean acompañados por presupuestos pertinentes y realistas. En tanto, entre las líneas de trabajo que se priorizan para programaciones futuras, se encuentran:

- la producción de conocimiento cualitativo sobre experiencias de erradicación del trabajo infantil;
- la elaboración de indicadores y de datos estadísticos, en articulación con el Observatorio del Mercado de Trabajo, que posibiliten la realización de análisis comparativos;
- el desarrollo de materiales y actividades de formación, con el fin de generar cierta capacidad instalada que permita evaluar y medir el impacto de lo realizado y, al mismo tiempo, recuperar las experiencias y las lecciones aprendidas;
- la incorporación de otras áreas de gobierno, para que el abordaje adquiera carácter integral e intersectorial.

e) Valoración de la OIT

Uno de los temas de indagación propuestos a los entrevistados consistió en observar cómo valoraban el desempeño de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el acompañamiento y la asistencia técnica brindados. Con este fin, se consultó tanto sobre las Oficinas nacionales y la Oficina Regional, como sobre el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Como ya indicamos en el apartado a) de esta sección, la OIT y el IPEC han sido reiteradamente señalados como sujetos impulsores de la temática, y su asistencia técnica y el apoyo financiero fueron considerados como un factor clave para la consolidación de la problemática del trabajo infantil como tema en las agendas de los países miembros y del Mercosur.

En particular, a continuación se detallan algunas apreciaciones vertidas por los referentes de los distintos países y sectores.

La OIT acompaña a los países desde sus oficinas nacionales: existe una oficina de la OIT en Brasil, una en Argentina y otra en Chile, que monitorea la situación de Paraguay y Uruguay. Sin embargo, esta particular distribución fue indicada como la posible fuente de ciertas situaciones que no son percibidas de modo positivo, ya que se cuestiona el hecho de que se organizan actividades o se coordinan acciones con los países del Mercosur pero también se suma a otros países que no pertenecen al bloque. Esta situación se marca como un error en la estrategia de la OIT, pues se desconoce que los países que conforman el Mercosur poseen un recorrido común y tienen compromisos asumidos y modelos de abordaje de la temática que otros países que no pertenecen al bloque desconocen. En ese sentido, se planteó la importancia de que la OIT modifique esta modalidad y pueda pensar su apoyo al Mercosur atendiendo a la propia lógica del bloque. También se subrayó que la OIT debería coordinar los apoyos a las políticas nacionales con los apoyos dados a las políticas regionales, además

de buscar consolidar una mirada técnica y política atenta a las especificidades del Mercosur, el cual constituye un proceso de integración regional muy diferente de otras experiencias. En relación con esto, se sugirió que un cambio de paradigma semejante en la cooperación internacional podría ser de gran apoyo para resolver una de las dificultades del Mercosur, como lo es la alta movilidad de sus funcionarios. Frente a esta rotación, constituiría una contribución valiosa para la continuidad de la asistencia que la OIT consolidara un equipo estable Mercosur.

Los entrevistados del sector sindical indicaron que el apoyo de la OIT fue relevante durante las primeras actividades de formación en la temática. En especial, se juzga muy positivamente el acompañamiento llevado a cabo mediante un proyecto de fortalecimiento institucional de la Comisión de erradicación del trabajo infantil, en el marco de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Desde este sector, la OIT se presenta como un aliado inestimable de las acciones que se realizan, tanto en el ámbito nacional como en los espacios regionales.

Un referente entrevistado que pertenece al sector empleador evaluó como muy provechoso el acompañamiento de las oficinas nacionales y regional de la OIT y precisó la capacidad que la Organización ha demostrado para impulsar el tema y para estimular el interés y el compromiso del sector con la problemática del trabajo infantil. También se destacó el rol de las oficinas nacionales y de sus funcionarios, en tanto se comportan como facilitadores de la participación del sector en los espacios nacionales.

Específicamente en relación con el Plan Regional, varios entrevistados hicieron hincapié en el Programa de Apoyo al Plan que la OIT coordina y que –según manifiestan– ha dado la posibilidad de poner en marcha algunas acciones que serían muy difíciles de implementar si no existieran un Programa y un financiamiento como los que la OIT-ABC pusieron a disposición. De este modo se ha planteado que la cooperación de la OIT también ha permitido soslayar ciertos obstáculos normativos que impone el Mercosur y se ha enfatizado en el respeto por los consensos con el que la Organización Internacional del Trabajo acompaña al Mercosur, generando espacios de diálogo, brindando sugerencias y asistencia técnica, lejos de intentar imposiciones de cualquier tipo. El apoyo de la OIT es valorado no solo por la asistencia técnica directa que cada Oficina ofrece en los ámbitos nacionales sino también porque promueve el tripartismo y facilita el intercambio de experiencias entre todos los países de la región.

f) Pertinencia de exportación de la experiencia Mercosur

En general, se consideró altamente pertinente compartir la experiencia del Mercosur con otros países, tanto de la región como de otras latitudes. De hecho, se sostiene que las características que adopta el trabajo infantil en contextos de frontera o de movilidad amerita un abordaje conjunto entre países limítrofes o que comparten las características de una región. Se cree que la metodología utilizada por el bloque regional Mercosur y los aprendizajes alcanzados sin duda pueden inspirar otros procesos de integración u otras iniciativas de abordaje regional contra el trabajo infantil.

Frente a la falta de conocimiento que dentro del mismo Mercosur muchas veces se tiene acerca de las acciones y los logros en materia de prevención y erradicación del trabajo Infantil, los esfuerzos por sistematizar, difundir y compartir la experiencia del SGT10 y del Plan Regional se perciben como una iniciativa de suma utilidad.

Sin embargo, en una de las entrevistas se realizó una pertinente aclaración: en efecto, no será posible trasladar mecánicamente ninguna experiencia, ya que es preciso analizar de manera detallada cuáles fueron los elementos sociales, políticos y culturales que hicieron posible el proceso de integración particular del Mercosur y cuál ha sido la construcción de políticas regionales, para luego intentar definir cuáles son las condiciones de posibilidad de una adaptación de la experiencia, en otras latitudes y en otras realidades institucionales, políticas, económicas y sociales diferentes.

g) Principales logros del Mercosur contra el trabajo infantil

Entre los más importantes logros alcanzados por el Mercosur respecto de la problemática del trabajo infantil se señalaron:

- la construcción a partir del consenso, ya que el Mercosur es la ejemplificación más clara y concreta del diálogo social;
- un aumento en la visibilidad de la temática y en la construcción de una perspectiva común contra el trabajo infantil, desde el enfoque de derechos y desarrollo. Esta mirada común quedó plasmada en una nueva Declaración presidencial;
- la discusión, redacción y elevación para su análisis de tres recomendaciones: para la prevención y erradicación del trabajo infantil en los ámbitos doméstico y artístico, y de articulación entre gobiernos, empresas y sindicatos;
- la firma de dos Declaraciones Presidenciales sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur, que orientan muy concretamente las políticas nacionales hacia objetivos comunes;
- la selección de Argentina como sede de la próxima Conferencia Global sobre el Trabajo Infantil, prevista para 2017. Esta decisión es entendida por varios de los participantes consultados como un reconocimiento al compromiso y a los avances logrados por los países de la región en contra del trabajo infantil.

h) Límites y tareas pendientes

El presupuesto con el que se cuenta para el desarrollo de actividades siempre representa un límite. En este caso, se indicó que los fondos del Plan Regional resultaron más reducidos que cualquiera de los presupuestos que cada país destina a sus propios Planes nacionales. Sobre este punto, algunos referentes consideraron que los Estados deberán hacer mayores esfuerzos destinados a ampliar el apoyo financiero.

También existen posturas antagónicas vinculadas con la necesidad de financiamiento externo para la implementación de las iniciativas regionales contra el trabajo infantil. En este sentido, mientras algunos actores consultados resaltan que muchas de las actividades programadas en el Plan Regional se realizan con los recursos de cada uno de los países –y debido a ello la discontinuidad del apoyo económico no constituiría una limitación para el sostenimiento de las acciones–, otros agentes consultados opinan que muchas de las actividades se desarrollan gracias al apoyo de la cooperación (campañas comunicacionales, contratación de consultores, realización de estudios, traslados para reuniones de trabajo presenciales, entre otras), las cuales por cuestiones de instrumentación y administrativas serían muy difíciles de sostener sin la existencia de una fuente de financiamiento externo. Por otro lado, sí hubo acuerdo unánime en que el apoyo dado desde la cooperación brasileña y de la OIT ha sido muy valioso y permitió diseñar un plan de trabajo con metas y resultados concretos.

Durante alguna entrevista también se subrayó que la situación económica de la región –y la crisis que ya afecta a algunos de los países miembros– constituye un factor de alarma que deberá ser tenido en cuenta para que ello no implique un retroceso sobre los avances alcanzados.

Una debilidad que se mencionó especialmente es el tema de la invisibilidad de los logros. En este sentido, varios entrevistados afirmaron que, respecto de las acciones desarrolladas contra el trabajo infantil, en el Mercosur se lograron muchas más cosas que las que efectivamente se ven. En este sentido, fue señalado que los avances en relación con la prevención y erradicación del trabajo infantil no son reconocidos ni dentro del mismo Mercosur ni más allá de sus fronteras. Por lo tanto, mejorar la visibilidad sobre los logros constituye una tarea todavía pendiente. Otro ítem destacado como deuda y que guarda vinculación con el anterior, pues su presencia permitiría mejorar el reconocimiento del éxito alcanzado en algunas dimensiones, consiste en avanzar con esfuerzos de evaluación de resultados y medición de impacto de las acciones que se llevan a cabo en el marco del Plan Regional.

También fue destacado como pendiente que cada país y cada sector realicen un análisis en términos cuantitativos sobre sus aportes a las acciones que se realizan en el marco del Plan Regional. Esta tarea sería de gran utilidad no solo para poner en valor los esfuerzos que cada actor realiza para sostener el Plan, sino también como un elemento importante para ser expuesto entre las estrategias de *fundraising* (captación de fondos), que muchos mencionaron como una medida que deberá iniciarse a la brevedad, con el propósito de no depender de una sola fuente de financiamiento.

Por último, dos metas todavía por cumplir, que fueron mencionadas para esta nueva etapa de trabajo, tanto en los espacios locales como en la construcción de Mesas multisectoriales y binacionales son: llevar adelante estrategias que fortalezcan las redes en las zonas de frontera y, además, avanzar en el diseño y la adopción de protocolos de actuación que podrían ser bi o trinacionales.

i) Desafíos

El mayor desafío, mencionado por todos los actores entrevistados, es la incorporación de nuevos países como miembros plenos del Mercosur. Se indicó que la nueva situación plantearía la necesidad de retomar el trabajo de adecuación normativa, armonización conceptual y diagnóstico, ya que los países que se sumen poseen diferentes formas de abordaje del tema y se encuentran en etapas distintas de las alcanzadas por los estados que conformaron inicialmente el bloque. Precisamente, un gran desafío que se le presenta a la Unidad Ejecutora del Plan consiste en diseñar una táctica para garantizar que el ingreso de nuevos países en las dinámicas de trabajo presente, en todos los casos, una participación tripartita. Además, es importante brindar herramientas para que todos los países adecuen su normativa y puedan cumplir con los estándares regionales establecidos por los instrumentos del Mercosur en relación con la temática del trabajo infantil.

La articulación horizontal del Mercosur se define como otro difícil reto. En efecto, será preciso contar con una sólida estrategia institucional de coordinación de todas las instancias del Mercosur, que permitan el diálogo, el análisis y el abordaje de manera integral e intersectorial. En este sentido, será necesario conocer lo que se hace en otros espacios del Mercosur y propiciar el trabajo conjunto entre los Subgrupos que lo componen. Actualmente, esta dinámica no se encuentra muy instalada en la lógica interna del Mercosur y su despliegue enriquecería la perspectiva de los espacios, amplificando los resultados.

Otro desafío crucial es fortalecer la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal, o entre el nivel central y los gobiernos locales, según la organización de cada país), así como con las fuerzas vivas, a fin de que las Mesas locales que se encuentran en consolidación logren sinergias con las políticas y acciones que se implementan en cada territorio.

Por último, la participación como bloque en la próxima Conferencia global sobre el trabajo infantil que se realizará en Argentina en 2017 se consolida como una gran posibilidad para exponer la experiencia del Mercosur. De hecho, será una formidable oportunidad para que los países del Mercosur puedan mostrar, además de la experiencia de cada estado, los avances logrados desde el bloque regional, en un evento que posee la trascendencia de las Conferencias globales.

Reflexiones finales

A continuación, se retoman y comentan brevemente los hallazgos más destacados de la sistematización desarrollada en este documento y luego se presentan algunas recomendaciones.

- La visibilización del tema en los órganos sociolaborales no solo se logró por la explícita voluntad política de los estados miembros, sino debido a un artesanal y persistente trabajo técnico, realizado por parte de las representaciones. Esta tarea permitió fortalecer la presencia de la problemática en los espacios asignados y la adaptación de los órganos,

para que estos respondieran a las necesidades que fue requiriendo la temática. Otra clave fundamental de este proceso la constituyeron tanto el compromiso como la incidencia de los diversos actores presentes en los distintos países que constituyen el bloque.

- Para la inclusión del trabajo infantil en la agenda Mercosur fueron esenciales las experiencias previas y los aprendizajes de los diferentes sectores que lograron instituirlo como un compromiso para los países de la región. En ese sentido, además del evidente impacto que tuvo para los sectores sindicales y empresariales su integración en los espacios regionales, debe subrayarse que el compromiso y la participación en iniciativas sectoriales o nacionales vinculadas con la temática logró impactar positivamente en la construcción del bloque y en su abordaje del trabajo infantil.
- En efecto, el Plan Regional se consolidó como una estrategia de abordaje supranacional y como ejemplo de profundización de la herramienta del diálogo social. La posibilidad de crear un Plan Regional contra el Trabajo Infantil permitió conformar un equipo de trabajo integrado y sólido, de consulta permanente, que cuenta con metas concretas. Al día de hoy, la dinámica desarrollada desde la Unidad Ejecutora del Plan Regional, sin duda, posibilita y fortalece la práctica del diálogo social.
- La idea fuerza de la estrategia de abordaje regional consiste en la afinada coordinación lograda entre los referentes gubernamentales, junto con la sinergia alcanzada entre los sectores sindical y de los empleadores, esta dinámica permite la generación de líneas de acción que se sustentan y que potencian las políticas nacionales respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil.
- El mecanismo de elaboración de las Recomendaciones posibilita traducir los principios de la norma a variables concretas, de tal modo que se puedan establecer estándares mínimos.
- Otro punto consiste en que la continuidad en la participación que han mantenido principalmente las representaciones gubernamental y sindical es considerada una fortaleza, ya que permite visibilizar su compromiso con el tema y construir consensos. Además, en aquellos casos en que los representantes del sector empleador y de los trabajadores que participan en los espacios sociolaborales del Mercosur son los mismos que asisten a los espacios nacionales (Comisiones nacionales), la comunicación entre los niveles regional y nacional resulta más fluida, se alcanzan sinergias más fuertes y se logra una mayor visibilidad de todo lo realizado en favor de obtener avances respecto de la temática.
- Por otra parte, el abordaje integral de la problemática del trabajo infantil, que es parte fundamental de la perspectiva que tiene el Mercosur, aún no se refleja en una verdadera articulación horizontal con otros órganos y espacios del mismo Mercosur.
- Se debe tomar en cuenta que la temática del trabajo infantil tiene la capacidad de convocar y sostener espacios de diálogo social incluso en contextos coyunturales adversos.

- La activa participación en el Plan Regional ha promovido un mejor posicionamiento del tema en las agendas sectoriales y el fortalecimiento de las políticas del sector en la materia.
- Por último, el apoyo y asistencia de la OIT es reconocido y valorado por todos los actores. Sin embargo, es imprescindible realizar una revisión para pensar en una posible reconfiguración de la modalidad de cooperación, de tal manera que el acompañamiento del bloque se realice tomando en cuenta la lógica de construcción que se tiene en el Mercosur.

Recomendaciones

- Retomar estrategias de búsqueda de fondos alternativos, se podría tratar de fondos externos o fondos de los propios países.
- Sumar a aquellos actores que son activos en los espacios nacionales contra el trabajo infantil en los espacios del Mercosur y viceversa, es decir, incentivar a los representantes de los órganos sociolaborales del Mercosur para que participen en los espacios nacionales.
- Diseñar una estrategia para la integración de nuevos países, de modo que se garantice la participación tripartita y se brinden herramientas para que los estados adecuen su normativa y puedan cumplir con los estándares regionales establecidos por los instrumentos del Mercosur en relación con la problemática.
- Generar canales de información horizontal y reuniones de trabajo articulado, de manera de superar la desconexión y generar sinergias entre los distintos órganos y subgrupos del Mercosur.
- Desarrollar habilidades y diseñar materiales para la difusión de información sobre los logros alcanzados respecto de la prevención y erradicación del trabajo infantil dentro del Mercosur.
- Afinar el trabajo conjunto con el Observatorio del Mercado de Trabajo, con el propósito de generar insumos valiosos para la medición y la caracterización del trabajo infantil en la región.
- Continuar y profundizar el necesario camino de la recuperación, evaluación, valoración y difusión de la experiencia Mercosur en relación con el trabajo infantil.

ANEXO I. Documentos de consulta en sitios de Internet

Instrumentos del Mercosur

Tratado de Asunción - Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 1991.

Protocolo de Ouro Prêto - Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, 1994.

Declaración de Buenos Aires - Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, 1997.

Declaración Sociolaboral del Mercosur, 1998.

Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el Mercosur, Bolivia y Chile, 2000.

Declaración de Presidentes sobre Erradicación del Trabajo Infantil en los países del Mercosur, 2002.

Declaración de las Comisiones Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de los países del Mercosur y Chile, 2004.

Plan Regional para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur, 2006.

Segunda Declaración Presidencial sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Mercosur, 2012.

Declaración Sociolaboral del Mercosur, 2015.

Recomendaciones sobre prevención y erradicación del trabajo infantil

Recomendación para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente, en el ámbito doméstico en el Mercosur, 2015.

Recomendación para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el ámbito artístico en el Mercosur, 2015.

Recomendación de articulación entre gobiernos, empresas y sindicatos para la prevención y erradicación del trabajo infantil en el Mercosur, 2015.

Otros enlaces de interés

“Relatorio y conclusiones del Seminario técnico tripartito sobre trabajo infantil en el Mercosur”, Asunción, Paraguay, 11 y 12 de mayo de 1999.

Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur.

El Mercosur unido contra el trabajo infantil. Sitio oficial del Plan Regional.

Estructura institucional del Mercosur

Organigrama (en prezi)

Organigrama (en pdf)

Convenios y Recomendaciones de la OIT

Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973.

Recomendación núm. 146 sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973.

Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

Recomendación núm. 190 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

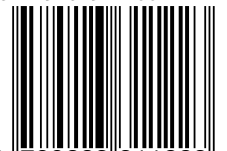
Anexo II. Entrevistas realizadas

Informantes claves	Cargos desempeñados	Observaciones
OIT		
Guillermo Dema	Especialista Regional en Empleo juvenil y trabajo infantil - OIT	Modalidad de la entrevista: telefónica Fecha: 2 de setiembre de 2015
Fernanda Barreto	Programa de apoyo al Plan Regional (ABC-OIT) - OIT Brasil	Modalidad de la entrevista: telefónica Fecha: 31 de agosto de 2015
Alejandra Pangaro y Gustavo Ponce	Oficina de País de la OIT para la Argentina	Modalidad de la entrevista: presencial Fecha: 16 de setiembre de 2015
ARGENTINA		
Susana Santomingo	Representante del Sector Sindical - Unidad Ejecutora del Plan Regional contra el Trabajo Infantil	Modalidad de la entrevista: presencial Fecha: 20 de agosto de 2015
Carola Abrales	Representante del Sector Sindical - Unidad Ejecutora del Plan Regional contra el Trabajo Infantil	Modalidad de la entrevista: telefónica Fecha: 23 de setiembre de 2015
Julio Rosales y Gerardo Corres	Internacionales - MTEySS	Modalidad de la entrevista: presencial Fecha: 26 de agosto de 2015
Marisa Vaudagna	Internacionales - MTEySS	Modalidad de la entrevista: presencial Fecha: 11 de setiembre de 2015
Pilar Rey Méndez	Autoridad gubernamental - Unidad Ejecutora del Plan Regional contra el Trabajo Infantil Presidencia de la Conaeti - Argentina	Modalidad de la entrevista: telefónica Fecha: 15 de setiembre de 2015
Victoria Giuletti	UIA	Modalidad de la entrevista: telefónica Fecha: 14 de octubre de 2015

Informantes claves	Cargos desempeñados	Observaciones
BRASIL		
Leonardo Soares de Oliveira	Autoridad gubernamental - Unidad Ejecutora del Plan Regional contra el Trabajo Infantil	Modalidad de la entrevista: telefónica Fecha: 11 de setiembre de 2015
URUGUAY		
Juan Pablo Martínez	Autoridad gubernamental - Unidad Ejecutora del Plan Regional contra el Trabajo Infantil	Modalidad de la entrevista: telefónica Fecha: 9 de setiembre de 2015
PARAGUAY		
Natalia Sosa Flores	Autoridad gubernamental - Unidad Ejecutora del Plan Regional contra el Trabajo Infantil	Modalidad de la entrevista: telefónica Fecha: 10 de setiembre de 2015



ISBN 978-9-22331-122-3



9 789223 311223 >