

La controversia sobre el trabajo infantil y el comercio internacional

ASIER MINONDO URIBE-ECHEVARRÍA*

El presente artículo analiza una de las propuestas para limitar el uso de la mano de obra infantil en los países en vías de desarrollo: la limitación del acceso a los mercados de los países desarrollados. En primer lugar, el artículo analiza las barreras que el trabajo infantil impone al desarrollo económico. En segundo lugar, se analizan los efectos económicos de la prohibición de las importaciones de productos fabricados con mano de obra infantil y del uso de las preferencias comerciales. El artículo concluye que la limitación de entrada en los mercados de los países desarrollados puede ser una medida contraproducente para mejorar el bienestar de los niños en los países en vías de desarrollo.

Palabras clave: comercio internacional, trabajo infantil, aranceles preferenciales.

Clasificación JEL: F19, I31, J71.

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas se ha producido un aumento muy importante de las exportaciones manufactureras de los países en vías de desarrollo a los países más avanzados. Este aumento de las exportaciones se debe, principalmente, a la reducción de las barreras naturales (costes de transporte y de comunicación) y artificiales (aranceles y contingentes) al comercio internacional, y a la decidida apuesta de los países en vías de desarrollo por una estrategia de crecimiento basada en la integración en la economía mundial.

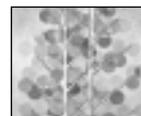
El aumento de los intercambios comerciales ha incrementado notablemente la presión competitiva sobre los productores de los países más avanzados, especialmente en aquellos sectores intensivos en mano de obra poco cualificada, donde reside la ventaja comparativa de un gran

número de países en vías de desarrollo. Este aumento de la presión competitiva y la menor capacidad para utilizar los instrumentos clásicos de protección ha abierto el debate sobre la influencia que las políticas nacionales en aspectos tales como la protección medioambiental, la política de competencia o la política laboral tienen sobre los costes que han de soportar las empresas (Lawrence *et al.*, 1996; Oyarzun de la Iglesia, 1997). El argumento principal es que las empresas de los países industrializados tienen que soportar mayores regulaciones que las empresas de los países en vías de desarrollo y, por lo tanto, éstas últimas obtienen una posición ventajosa de una forma desleal. La consecuencia de esta competencia desleal sería una carrera a la baja en las condiciones de empleo en los países más avanzados. Un caso extremo de las diferencias en las políticas nacionales reside en la posibilidad expresa o tácita de utilizar mano de obra infantil (1) en la producción.

(1) Si atendemos al criterio de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) se considera como niño a toda persona con una edad inferior a los 15 años.

* Profesor de Economía Mundial de la Universidad de Deusto-ESTE.

El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Mari Jose Aranguren, Patricia Canto, Vicente Donoso, Iñaki Erauskin, Mikel Navarro, Iñaki Peña y Gloria Rubert. Los posibles errores que subsistan son de entera responsabilidad del autor.



TRIBUNA

Sin embargo, la preocupación sobre la utilización de la mano de obra infantil no surge solamente de las quejas de algunos productores de los países industrializados. El aumento de los productos de países en vías de desarrollo comercializados en los países más avanzados ha establecido una creciente preocupación en diferentes grupos sociales sobre las condiciones de producción de los mismos. Estos grupos tienen como objetivo hacer presente que muchos productos se han manufacturado en unas condiciones laborales que son inadmisibles en los países más avanzados; entre estas condiciones inadmisibles se encontraría el trabajo infantil.

Aunque las motivaciones de ambos grupos son diferentes, comparten el objetivo de instrumentar políticas que limiten el uso de la mano de obra infantil en los países en vías de desarrollo. Entre las políticas que se proponen el comercio internacional ocupa una posición muy importante. Dada la importancia para los productores de los países menos avanzados del mercado de los países desarrollados, la regulación de la entrada a dicho mercado se puede utilizar como una importantísima arma de presión. Esta regulación pasa por la prohibición de las importaciones de aquellos productos que han sido fabricados con mano de obra infantil a otras medidas menos estrictas como la eliminación de las preferencias arancelarias o la concesión de mayores preferencias arancelarias a aquellos países que limiten el uso de mano de obra infantil.

El objetivo de este artículo es, en primer lugar, presentar brevemente las dificultades que el trabajo infantil impone a las posibilidades de desarrollo de los países más pobres y, en segundo lugar, valorar la idoneidad de las medidas que, a través del comercio internacional, se quieren utilizar para limitar el uso de la mano de obra infantil.

2. Lo ideal y lo posible

Creo que no es necesario señalar que la mayor parte de las personas comparten la idea de que los niños deberían disfrutar de su infancia, dedicando esta etapa de su vida al juego y al estudio.

Desde el punto de vista económico, una de las grandes preocupaciones sobre el trabajo infantil es el efecto pernicioso que éste puede tener sobre la

educación de los niños (2). Desde un punto de vista macroeconómico, las investigaciones sobre los determinantes del crecimiento económico ponen de manifiesto que la educación es uno de los factores principales para impulsar el desarrollo económico (Barro, 1991). Desde el punto de vista microeconómico, los diferentes estudios muestran, asimismo, que la rentabilidad privada de la educación en los países en vías de desarrollo, especialmente en la educación primaria y la educación secundaria, es muy alta (3) (Schultz, 1989).

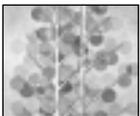
Sin embargo, la bondad de la educación se enfrenta a la cruda realidad de muchos niños en los países en vías de desarrollo. Según las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor de 250 millones de niños trabajan en los países en vías de desarrollo, de los cuales 120 millones lo hacen a tiempo completo (ILO, 1998). Como muchos estudios han puesto de manifiesto, los niños trabajan porque es su única vía para poder subsistir (ILO, 1996; Save the Children, 1997; Marcus y Harper 1997). Este hecho crea un terrible dilema entre lo que sería ideal para el largo plazo y lo que es crucial en el corto plazo: para mejorar el nivel de vida de los países pobres es crucial la educación de la población infantil, pero al mismo tiempo si los niños no trabajasen no podrían subsistir.

No obstante, es importante señalar que la relación entre la educación y el trabajo es compleja. Por una parte, diferentes estudios ponen de manifiesto que algunos niños son capaces de combinar la educación y el trabajo (4); por otra parte, existen otras razones que influyen en la incorporación de los niños al mercado laboral: el número de hijos por familia, la educación de los padres, la actitud de las familias frente al riesgo, la tecnología, el coste y la calidad de la educación, y las oportunidades de empleo que ésta brinda (Groota-

(2) El trabajo resulta intolerable si, además de dificultar la educación de los niños, conlleva un riesgo físico o moral.

(3) La coexistencia de mano de obra infantil y las altas de rentabilidad de la educación pone de manifiesto las imperfecciones del mercado de capitales que impide a los padres obtener créditos para financiar la educación de sus hijos.

(4) En algunos casos, como en la región de Sialkot en Pakistán, algunos niños pudieron acceder a la educación secundaria gracias a los ingresos que obtenían en su trabajo (Save the Children, 1997).



TRIBUNA

ert y Kanbur, 1995; Marcus y Harper, 1997). En todo caso, la experiencia señala que los niños que trabajan tienen más dificultades para seguir la educación y abandonan ésta antes que los niños que no trabajan (5) (Psacharopoulos, 1997).

Aún cuando la relación entre la educación y el trabajo es compleja, existe un amplio consenso entre los expertos en que el trabajo infantil limita las posibilidades de estudio y, por ende, las posibilidades de mejorar el nivel de vida de los niños en el futuro. Sin embargo, en muchos países el trabajo infantil es fundamental para asegurar la supervivencia. El siguiente epígrafe analiza en qué medida las propuestas de regular el acceso al mercado de los países más avanzados puede contribuir a solucionar este dilema.

3. La validez de las propuestas para limitar la utilización de la mano de obra infantil a través del comercio internacional

3.1. La prohibición

Una de las medidas más contundentes para limitar el uso de mano de obra infantil es prohibir la importación de aquellos productos en cuya fabricación se haya utilizado dicha mano de obra infantil. Un ejemplo de esta política es la propuesta de ley del Senador Tom Harkin en 1992 que perseguía prohibir la importación de productos elaborados con mano de obra infantil en Estados Unidos. La lógica de esta medida es que, dada la importancia de los mercados de los países desarrollados para los exportadores de los países en vías de desarrollo, la prohibición obligaría a las empresas a dejar de emplear niños para mantener sus ventas en esos países.

Sin embargo, ¿en qué medida mejora la prohibición la situación de los niños en los países en vías de desarrollo? Como acertadamente exponen Basu y Van (1998), la prohibición de la mano de obra infantil puede producir un equilibrio satisfactorio o un equilibrio perjudicial en el mercado de

trabajo. La prohibición de la mano de obra infantil produce un aumento de la demanda de trabajadores adultos, dado que normalmente la mano de obra infantil y la adulta son sustituibles. El aumento de la demanda de mano de obra adulta produce un aumento de los salarios; si el aumento en los salarios de los adultos compensa los ingresos que anteriormente obtenían los niños, la medida habría sido eficiente. En esta situación los padres tendrían los ingresos suficientes para enviar a sus hijos a la escuela y no sería necesario su trabajo. Sin embargo, si el aumento salarial no alcanzase ese límite la medida sería perjudicial para los niños: en este caso el aumento salarial no sería suficiente para mantener a los niños, a la vez que éstos no podrían emplearse en la industria exportadora.

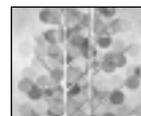
La evidencia empírica sobre la idoneidad de la prohibición de la mano de obra infantil es escasa. Parte de los estudios empíricos se remontan a la experiencia de los países europeos, que a lo largo del siglo XIX prohibieron el trabajo infantil. Los estudios ofrecen una variedad de conclusiones en función del país y la región que se analice: en algunos casos, la prohibición se apunta como un factor importante para reducir la mano de obra infantil, mientras que en otros estudios se señala que el aumento de los ingresos fue un factor más importante (Basu, 1999).

En el caso de los países en vías de desarrollo, los niños que trabajan en empresas dedicadas a la exportación no supera el 7 por 100 del total de la población infantil empleada (6) (Fallon y Tzannatos, 1998). Este bajo porcentaje pone de manifiesto que una medida que prohíba las importaciones de productos elaborados con mano de obra infantil tendrá una incidencia escasa en la mejora de los salarios de los trabajadores adultos. Por lo tanto, la prohibición, lejos de mejorar la situación de la población infantil empeoraría la misma. Los niños expulsados de las empresas exportadoras pueden acabar incorporándose al sector informal en donde las condiciones de empleo son peores y los niños son más difíciles de supervisar y proteger.

Un ejemplo de las consecuencias perjudiciales de la prohibición de las importaciones de mano de

(5) Sin embargo, existen estudios que no comparten esta visión. Por ejemplo, RAVALLION y WODON (2000) en un reciente estudio sobre Bangladesh encuentran que el trabajo no tiene una incidencia negativa notable sobre la participación de los niños en la educación primaria.

(6) Un 5 por 100 en actividades manufactureras y mineras, y un 2 por 100 en actividades agrícolas.



T R I B U N A

obra infantil la podemos encontrar en la industria de prendas de vestir de Bangladesh en la primera mitad de la década de los 90. Ante la amenaza de la introducción de la Ley Harkin, los fabricantes de prendas de vestir expulsaron alrededor de 50000 niños menores de 16 años (Alam, 1999). Aunque algunos niños pudieron encontrar trabajo en otras empresas, muchos de ellos tuvieron que trabajar como picapedreros, vendedores ambulantes o prostituyéndose, actividades aún más perjudiciales física y moralmente que el trabajo en las empresas textiles (7) (ibíd; Seabrook, 1999).

Este ejemplo pone de manifiesto que la prohibición de las importaciones puede resultar ser una medida muy simplista y contraproducente. Los defensores de esta medida consideran que la existencia del trabajo infantil es consecuencia únicamente de la codicia de los empresarios y del egoísmo de los padres, y no de la existencia de una situación de pobreza; si bien la primera de las observaciones puede ser correcta, la segunda generalmente no la es, ya que los padres suelen permitir el trabajo de los hijos solamente cuando se encuentran en una situación de extrema pobreza (Basu y Van, 1999). Estas observaciones hacen que sea mayor el número de personas que desde el mundo académico y de las organizaciones no gubernamentales alcen la voz contra la introducción de estas medidas (8).

Por último, cabe señalar que el efecto de las campañas de boicot de compra de productos fabricados con mano de obra infantil tienen consecuencias similares a la prohibición de las importaciones. En la medida en que estas medidas no vayan acompañadas de instrumentos para mejorar el nivel de vida de los niños y de sus familias, pueden tener efectos muy perniciosos sobre el bienestar de los niños.

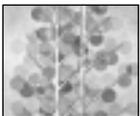
3.2. Las preferencias arancelarias

Otra de las medidas que se han propuesto para limitar la utilización de mano de obra infantil son

las preferencias arancelarias. Durante la segunda mitad del siglo XX, los países desarrollados han establecido un complejo sistema de preferencias comerciales para los productos de los países en vías de desarrollo. La concesión o el mantenimiento de las preferencias comerciales puede ser utilizado como un instrumento de presión sobre las políticas de los países en vías de desarrollo.

Estados Unidos ha sido uno de los países pioneros en establecer en sus acuerdos comerciales cláusulas que ligan la concesión de preferencias comerciales a que los países beneficiarios incluyan en su legislación aquellos derechos reconocidos internacionalmente a los trabajadores. Esta cláusula está presente en acuerdos tales como el *Caribbean Basin Initiative* (CBI), la *Andean Trade Preference Trade Act* (ATPA) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (9).

Hasta la fecha, ningún país ha sufrido una derogación de sus preferencias en el CBI ni el ATPA, aunque, como señala Maskus (1999), la amenaza de utilizar la cláusula ha podido obligar a algunos países a mejorar su legislación laboral. En el caso del SGP, hasta 1999, se habían suspendido las preferencias arancelarias a diez países, aunque la mayor parte de ellas fueron restituidas más tarde. Uno de los problemas de la utilización de las preferencias es que es una medida demasiado fuerte, ya que la prohibición afecta a todas las empresas exportadoras de un país, tanto a aquellas que cumplen con los derechos laborales mínimos como a aquellas que no las cumplen (Feenstra, 1998). Esta contundencia provoca que la utilización de estas medidas pueda estar más motivada por aspectos políticos que por aspectos económicos; de hecho, como observa Maskus (1999), a países que en su momento fueron adversarios de Estados Unidos, como Siria, Nicaragua o Liberia, se les derogaron las preferencias, mientras que a países más cercanos a las posiciones de Estados Unidos, y con unas normas laborales similares a los anteriores países, como El Salva-



TRIBUNA

(7) También se introdujo una medida por la cual los niños que eran expulsados de las fábricas y se integrasen a la escuela recibirían una cantidad de dinero al mes; sin embargo, solo una pequeña minoría de niños recibió este dinero (SEABROOK, 1999).

(8) Véanse, entre otros, RAY (1999), PANAGARIYA (1999), SAVE THE CHILDREN (1996), CHRISTIAN AID (1999).

(9) Estados Unidos posee otros instrumentos que puede utilizar contra países que no cumplen con ciertos estándares laborales, como la sección 301 de la Ley de Comercio, que permite tomar represalias comerciales, o la posibilidad de derogar el tratamiento de nación más favorecida a aquellos países no miembros de la Organización Mundial de Comercio.

dor, Egipto o Indonesia no les fueron derogadas las preferencias.

Desde el punto de vista económico, la denegación de las preferencias tiene el efecto de aumentar el coste de las importaciones. El aumento en el coste final provocará una reducción en la demanda de los productos importados, lo cual tendrá un efecto negativo sobre los salarios de los trabajadores en los países exportadores y, por ende, sobre el bienestar de los niños. Además, como señalamos anteriormente, la derogación de las preferencias, a diferencia de la prohibición, afecta a todos los productos exportados y no solamente a aquéllos en cuya fabricación no se cumplen los derechos de los trabajadores.

En el caso de la Unión Europea se ha seguido un camino diferente. La Unión Europea, en su SGP, incentiva a los países en vías de desarrollo otorgando mayores preferencias arancelarias a aquellos países que incorporen en su legislación los aspectos más substanciales de tres convenciones de la OIT (87 y 98 sobre el derecho de organización y convenio colectivo, y 138 sobre edad mínima para incorporarse a un empleo). Los incentivos incrementan las preferencias arancelarias entre un 53 por 100 y un 66 por 100 para los productos agrícolas y entre un 53 por 100 y un 100 por 100 para los productos industriales.

El método utilizado por la Unión Europea no parece, a primera vista, lesivo para los países en vías de desarrollo: cada país puede elegir libremente acogerse o no a un sistema de preferencias más atractivo y los países que no deseen acogerse a dicho sistema no se ven, en principio, perjudicados por ello.

Sin embargo, la medida puede tener efectos colaterales que pueden ser negativos para algunos países en vías de desarrollo. Si un país incorpora a su legislación las convenciones de la OIT que hemos citado anteriormente obtendrá un mejor acceso al mercado de la UE; en la medida en que los productos sean sustitutivos, este mejor acceso provoca que parte del consumo de terceros productos de otros países en vías de desarrollo pueda reducirse en favor del país que ha incorporado la legislación, provocando una reducción de la demanda y de los salarios en terceros países. Esta medida puede ser contraproducente en la medida

de que sean los países con mayor renta y con menor incidencia de trabajo infantil los que incorporen la legislación de la OIT y sean los países más pobres y con mayor porcentaje de trabajo infantil los que no incorporen dicha legislación.

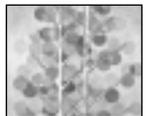
Es importante señalar que el SGP de la Unión Europea corrige, en parte, este problema, ya que los países con un menor nivel de desarrollo tienen un acceso más preferente a los mercados comunitarios que los países con un nivel de desarrollo intermedio. Sin embargo, países en los que el trabajo infantil es importante, como Pakistán o la India, no pueden acceder a este trato más preferente.

Hasta julio de 2000, solamente dos países, la República de Moldavia y la Federación Rusa han solicitado a la Comisión Europea la concesión de preferencias adicionales. En el caso de la República de Moldavia la Comisión ha terminado el análisis de la solicitud y se encuentra en la última fase para conceder las preferencias; en el caso de la Federación Rusa, la Comisión se encuentra todavía en la fase de examen de la propuesta (10). El reducido número de países que han solicitado la concesión de preferencias adicionales [2 países de los 87 posibles (11)], puede indicar que los países en vías de desarrollo estiman que dichas preferencias no aumentan los ingresos en la cuantía suficiente para hacer innecesario el trabajo infantil.

En suma, aun cuando la política de la Unión Europea es en principio menos lesiva, puede tener efectos negativos para algunos países en vías de desarrollo.

4. Conclusiones

La mejora de las condiciones de vida en los países en vías de desarrollo depende, entre otros factores, de la educación de su población más joven. La situación de pobreza que viven estos países obliga a un gran número de niños a traba-



T R I B U N A

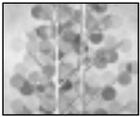
(10) Agradezco esta información a Fiona Carmichael de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea.

(11) Del número de posibles países candidatos a las preferencias adicionales se han excluido aquellos que tienen preferencias especiales (países más pobres y países acogidos al régimen especial de apoyo a la lucha contra la droga).

jar, lo que repercute negativamente en su formación y, por ende, en sus posibilidades de mejorar su nivel de vida en el futuro.

Ante esta situación ciertos colectivos ubicados en los países más desarrollados han pedido que se utilice el comercio internacional y, especialmente, las posibilidades de acceder a los mercados de los países más avanzados como instrumento de presión para que los países en vías de desarrollo eliminen la utilización de la mano de obra infantil. Estas medidas pasan por la total prohibición de las importaciones de aquellos productos que utilizan mano de obra infantil a medidas menos contundentes como otorgar mayores preferencias a aquellos países donde no se utilice mano de obra infantil.

El artículo ha puesto de manifiesto que estas medidas, especialmente la prohibición de las importaciones, pueden ser contraproducentes y que lejos de mejorar la situación de los niños en los países más pobres pueden empeorarla. Estas medidas son erróneas porque olvidan que la causa principal de la existencia de mano de obra infantil es la pobreza y que un menor acceso al mercado de los países más desarrollados no reduce la pobreza, sino que tiende a incrementarla. De hecho, estas políticas, aun cuando puedan tener una motivación ética, se convierten en velados instrumentos de protección comercial. El camino que habría que seguir para mejorar la situación de los niños en el mundo no es limitar el acceso al mercado, sino mejorar el acceso al mismo, especialmente en aquellos sectores como el agrícola o el textil, en los que se mantienen todavía grandes barreras en los países desarrollados y donde los países en vías de desarrollo muestran una clara ventaja comparativa.



TRIBUNA

Bibliografía

1. ALAM, S. (1999). «Harkin Bill and Child Workers in Bangladesh Garments», *Meghbarta*, Diciembre.
2. BARRO, R.J. (1991). «Economic growth in a cross section of countries», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106 (mayo), pp. 407-443.
3. BASU, K. (1999). «Child Labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards», *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (septiembre), pp. 1083-1119.
4. BASU, K. y VAN, P.H. (1998). «The Economics of Child Labor», *American Economic Review*, Vol. 98, núm. 3, pp. 412-427.
5. CHRISTIAN AID (1999). *A Sporting Chance. Tackling Child Labour in India's Sports Goods Industry*, Londres.
6. FALLON, P y TZANNATOS, Z. (1998). *Child Labor. Issues and Directions for the World Bank*, The World Bank, Washington, D.C.
7. GROOTAERT, C y KANBUR, R. (1995). «Child Labour: An Economic Perspective», *International Labour Review*, Vol. 134, núm. 2, pp. 187-203.
8. FEENSTRA, R. (1998). «Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, núm. 4, 31-50.
9. ILO (1996). *Child Labour: What's to be done?*, Ginebra.
10. ILO (1998). *Statistics on Working Children and Hazardous Child Labor in Brief*, Ginebra.
11. LAWRENCE, R.Z.; RODRIK, D. y WHALLEY, J. (1996). «Emerging Agenda for Global Trade», en Lawrence, R.Z. et al. *Emerging Global Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Overseas Development Council Policy Essay No. 20, Washington, D.C.
12. MARCUS, R. y HARPER, C. (1997). «Small hands. Children in the working world», *Save the Children Working Paper 16*.
13. MASKUS, K.E. (1999). «Should Core Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy», *World Bank Policy Research Working Paper 1817*.
14. OYARZUN DE LA IGLESIA, J. (1997). «El dumping social: el estado de la cuestión», *Boletín ICE Económico*, núm. 2553, pp. 25-39.
15. PANAGARIYA, A. (1999). «Labor Standards in the WTO and Developing Countries: Trading Rights at Risk», mimeo.
16. RAVALLION, M. y WODON, Q. (2000). «Does Child Labour Displace Schooling? Evidence on Behavioural Responses to an Enrollment Subsidy», *The Economic Journal*, Vol. 110 (Marzo), pp. C158-C175.
17. RAY, R. (1999). «How Child Labor and Child Schooling Interact with Adult Labor», *World Bank Policy Research Working Paper 2179*.
18. SAVE THE CHILDREN (1997). *Stitching footballs: voices of children in Sialkot, Pakistan*, Save the Children, Londres.
19. SCHULTZ, T.P. (1989). «Education Investments and Returns», en Chenery, H. y Srinivasan, T.N. eds. *Handbook of Development Economics Vol. I*, Elsevier, Holanda.
20. SEABROOK, J. (1999). «Reapproach of Child Labour», *Financial Times*, 24 de agosto.