

# El derecho internacional y el trabajo infantil

# 2

Uno de los medios más importantes de que dispone la OIT para contribuir a que en los Estados Miembros mejoren la legislación y la práctica en la lucha contra el trabajo infantil es la adopción y supervisión de convenios y recomendaciones internacionales sobre el particular. Se han adoptado ya varias normas internacionales del trabajo que prohíben el trabajo infantil en ciertos sectores y en diferentes condiciones. Los convenios de la OIT que ofrecen más perspectivas de aplicación general — por ejemplo, los relativos a la seguridad y la salud en el trabajo — tienen también disposiciones que se refieren específicamente a los niños que trabajan. Además, al amparo del Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), los órganos de control de la OIT<sup>1</sup> examinan problemas graves de explotación de niños mediante la servidumbre por deudas y «otras formas modernas de esclavitud», como la prostitución infantil.

Se interesan igualmente por el trabajo infantil varios instrumentos de las Naciones Unidas, el más reciente de los cuales es la Convención sobre los Derechos del Niño. Parece oportuno examinar algunas de las normas internacionales más pertinentes sobre el trabajo infantil, y su aplicación, para explicar cómo encajaría un nuevo instrumento sobre el mismo en el sistema ya existente y para evitar la posible incompatibilidad entre unos nuevos instrumentos propuestos y los ya vigentes.

## Convenios y recomendaciones de la OIT

La OIT adoptó su primer convenio sobre el trabajo infantil en 1919, año de su fundación. El Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5) prohíbe el trabajo de niños de menos de 14 años de edad en empresas industriales. Más tarde, se adoptaron nueve convenios sectoriales sobre la edad mínima de admisión al empleo, aplicables a la

## **El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira**

---

industria, la agricultura, los pañoleros y fogoneros, el trabajo marítimo, los trabajos no industriales, la pesca y el trabajo subterráneo. En otras muchas normas de la OIT hay disposiciones que rigen la edad mínima en diversas actividades.

Los instrumentos de la OIT más recientes y completos sobre el trabajo infantil son el Convenio (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973. El Convenio núm. 138 refunde los principios ya enunciados en varios instrumentos anteriores y se aplica a todos los sectores de actividad económica, independientemente de que se remunere o no con un salario a los niños que trabajan.

El Convenio obliga a los Estados ratificantes a fijar una edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo y a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores<sup>2</sup>. El Convenio no pretende ser un instrumento estático que prescriba una edad mínima fija, sino dinámico y encaminado a fomentar la mejora progresiva de las normas y a promover una acción incesante en pro de la consecución de ese objetivo.

La Recomendación núm. 146, que complementa el Convenio núm. 138, define el marco general y las medidas normativas esenciales para la prevención del trabajo infantil y para su eliminación.

La determinación de la edad mínima para la admisión al empleo o al trabajo sigue siendo una obligación básica de los Estados ratificantes con arreglo a su política nacional. Pero, en vez de hablar de una sola edad mínima, es más apropiado mencionar varias, en función del tipo de empleo o de trabajo (véase el cuadro 1).

El primer principio es que la edad mínima no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a 15 años, y que procede elevarla poco a poco a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. En aquellos países cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados se podrá especificar al principio una edad mínima de 14 años. Ha de consultarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas antes de fijar en 14 años la edad mínima de admisión al empleo. En la Recomendación núm. 146 se aboga por la elevación a 16 años de la edad mínima y por que se fije la misma edad mínima para todos los sectores de actividad económica<sup>3</sup>.

El Convenio fija una edad mínima más alta, de 18 años, en el caso de «todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la

## Derecho internacional y trabajo infantil

CUADRO 1. EDADES MÍNIMAS SEGUN EL CONVENIO NÚM. 138

Edad mínima general (Artículo 2)	Trabajo ligero (Artículo 7)	Trabajo peligroso (Artículo 3)
En circunstancias normales: 15 o más años (no menos que la edad de escolarización obligatoria)	13 años	18 años (16 años en condiciones)
Si la economía y los medios de educación están insuficientemente desarrollados: 14 años	12 años	18 años (16 años en ciertas condiciones)

moralidad de los menores». Como esta cláusula se refiere a un trabajo que «pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores», y no solamente al que lo es efectivamente, hay que examinar tanto las características del mismo como las circunstancias en que se lleva a cabo. Ciertos tipos de actividad que no son de por sí peligrosos pueden resultarlos en ciertas circunstancias, y las autoridades competentes deben tenerlo muy presente.

Se estipula asimismo en el Convenio que los tipos de empleo o de trabajo antes citados serán determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, correspondiendo a cada país especificar el contenido de esas actividades. Cualquiera que sea el método escogido, será necesario tomar tal decisión, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan.

La Recomendación orienta sobre los criterios que procedería aplicar al definir el empleo o el trabajo peligrosos. Señala que deberían tenerse plenamente en cuenta las normas internacionales de trabajo pertinentes, como las referentes a sustancias, agentes o procesos peligrosos (incluidas las radiaciones ionizantes), las operaciones en que se alcen cargas pesadas y el trabajo subterráneo. Aconseja asimismo que la lista de dichos tipos de empleo o trabajo deberían examinarse periódicamente y revisarse en caso necesario, teniendo en cuenta, en particular, los progresos científicos y tecnológicos, y en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La edad mínima para los tipos de trabajo detallados es la de 18 años. Se remacha esto en la Recomendación al indicar que, cuando la edad

## El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira

---

mínima siga siendo inferior a los 18 años, deberían adoptarse medidas urgentes para elevarla a esa cifra. No obstante, se especifica en el Convenio que se podrá «autorizar el empleo o el trabajo a partir de la edad de 16 años, siempre que *a)* queden plenamente garantizadas la salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y *b)* que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente». Han de reunirse ambas condiciones para que sea tolerable esa edad más baja, y debe consultarse previamente a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores.

Aunque el Convenio núm. 138 exige una edad mínima para el empleo o el trabajo y se aplica, en principio, a todos los sectores de actividad, deja un margen de flexibilidad a efectos de su aplicación progresiva. Por ejemplo, un país cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados puede especificar de modo inicial una edad mínima general de 14 años de edad, en lugar de 15, con lo que la edad mínima para el trabajo ligero pasa a ser de 12 años, en vez de 13. No se hace, sin embargo, la misma excepción en lo que atañe al trabajo peligroso, lo cual concuerda con el principio de que el nivel de desarrollo no puede aducirse como excusa para permitir que se someta a niños a un trabajo que ponga en peligro «su salud, su seguridad o su moralidad».

Hay, además, en el Convenio núm. 138 varias disposiciones que apuntan a una aplicación flexible en relación con los sectores económicos o las actividades. Permite la exclusión de categorías limitadas de empleo o de trabajo que susciten problemas especiales y esenciales de aplicación, si bien no se detallan. Pero durante los trabajos preparatorios se aludió al empleo en empresas familiares, al servicio doméstico en hogares privados y a ciertos tipos de trabajo efectuados sin la supervisión del empleador, por ejemplo el trabajo a domicilio<sup>4</sup>. Se pensó en esas excepciones principalmente a causa de la dificultad práctica de imponer el cumplimiento de las leyes en el caso de esas categorías, y no porque no haya posibilidades de explotación o abusos en tales situaciones.

El Convenio otorga asimismo a un país en desarrollo la facultad de limitar inicialmente su campo de aplicación especificando las ramas de actividad o los tipos de empresa a los que ha de aplicarse. Exige, sin embargo, que queden comprendidos los siete sectores siguientes: industrias manufactureras; construcción; servicios de electricidad, gas y agua; saneamiento; transportes, almacenamiento y comunicaciones, y plantaciones y otras explotaciones agrícolas que produzcan principalmente con destino al comercio, con exclusión de las empresas familiares

## Derecho internacional y trabajo infantil

o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.

Se consienten excepciones en otras varias disposiciones, por ejemplo, en el caso del trabajo efectuado por los niños o los menores en las escuelas de enseñanza general, profesional o técnica o en otras instituciones de formación, y el trabajo efectuado en las empresas por personas de por lo menos 14 años de edad. En el caso del trabajo peligroso, no cabe pasar por alto la necesidad de aplicar de manera minuciosa esas disposiciones. Por ejemplo, el hecho de actuar en un espectáculo puede dañar gravemente la salud o la moral de un menor de edad. Por lo mismo, en ciertos países se prohíbe el trabajo en discotecas, salas de fiestas y circos, etc. Un trabajo semejante puede llevar a los niños a situaciones de explotación sexual. Una relación docente puede ser un subterfugio que permita al empleador exigir un trabajo duro e incesante de niños que tengan una edad inferior a la mínima. Es, pues, indispensable una labor de supervisión e inspección, con objeto de que los menores de edad reciban formación en las debidas condiciones y no estén expuestos a un trabajo peligroso.

El Convenio estipula que la autoridad competente deberá prever todas las medidas necesarias, incluso el establecimiento de sanciones apropiadas, para asegurar la aplicación efectiva de sus disposiciones. Se trata de las sanciones definidas en la legislación nacional para las infracciones de aquellas de sus disposiciones que den curso al Convenio.

Otro convenio de la OIT esencial para la protección de los niños contra algunas de las formas más infames de explotación es el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), que apunta a suprimir la utilización de mano de obra forzosa u obligatoria y que da la siguiente definición: «trabajo forzoso u obligatorio» designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente». Este Convenio es uno de los fundamentales de la OIT y uno de los más ratificados. Como se aplica a todos, cualquiera que sea la edad, protege a los niños contra el trabajo forzoso u obligatorio y se aplica a algunas de las modalidades más intolerables de trabajo, como el de los niños sometidos a servidumbre por deudas y su explotación en la prostitución y la pornografía. De hecho, la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia se han ocupado ampliamente del problema del trabajo forzoso u obligatorio de los niños en relación con la aplicación del Convenio por varios Estados Miembros.

## **El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira**

---

En 1994, la Comisión de Expertos se mostró muy preocupada por el trabajo forzoso y, en particular, por la explotación de niños con fines de prostitución y pornografía. Ha declarado en varias ocasiones que la explotación de niños en un trabajo forzoso es una de las formas más condenables del trabajo de esa índole, que procede combatir de manera enérgica y castigar de modo severo. Ha abogado por la adopción de medidas al respecto en aquellos Estados en los cuales se da esa explotación de niños, pero también ha propugnado que otros países contribuyan a la erradicación de esas prácticas, especialmente de la explotación por obra de turistas y visitantes extranjeros. También el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las formas modernas de esclavitud ha calificado de formas modernas de esclavitud la venta y la explotación sexual de niños, y la Comisión de Expertos de la OIT señaló en 1995 que, por sus mismas características, el trabajo infantil es a menudo sinónimo de trabajo forzoso u obligatorio. Por consiguiente, los países que no han ratificado los convenios sobre el trabajo infantil, pero sí los referentes al trabajo forzoso, son responsables en virtud de estos últimos.

Puede parecer, pues, que unos instrumentos nuevos repetirían, al menos en parte, el Convenio sobre el trabajo forzoso. Ahora bien, un nuevo convenio que versara explícitamente sobre el trabajo infantil forzoso no menoscabaría en modo alguno la importancia del Convenio núm. 29, ni las obligaciones de los Estados que lo han ratificado. Un nuevo convenio se centraría de manera más específica en las peores y más peligrosas formas de trabajo infantil, entre ellas, la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzoso y la mano de obra infantil esclavizada, así como en las medidas pertinentes para eliminarlas. También guardan una relación directa con el nuevo convenio los principios de aplicación formulados por los órganos de control de la OIT sobre el trabajo infantil forzoso en virtud del Convenio núm. 29. Cuando se trata de convenios que versan sobre un mismo asunto, los órganos de control suelen examinar el asunto remitiéndose al instrumento más reciente o más específico.

## **Ratificación de los convenios pertinentes**

Hay toda una serie de convenios que se ocupan del problema del trabajo infantil forzoso y peligroso. La inmensa mayoría de los Estados Miembros de la OIT — 133 de 173 — han ratificado por lo menos uno de los once convenios de la OIT que versan sobre la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, con lo que se han comprometido de manera oficial a tomar medidas referentes a algunos aspectos del trabajo

**Derecho internacional y trabajo infantil**

**CUADRO 2. RATIFICACIÓN DE CONVENIOS DE LA OIT SOBRE LA EDAD MÍNIMA Y EL TRABAJO FORZOSO (AL 15 DE AGOSTO DE 1996)**

Convenio núm.	Título del Convenio	Número total de ratificaciones <sup>1</sup>
5	Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919	72 [23]
59	Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937	36 [17]
7	Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920	53 [23]
58	Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936	52 [21]
10	Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921	54 [23]
15	Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneeros), 1921	70 [27]
33	Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932	25 [8]
60	Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937	11 [10]
112	Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959	30 [17]
123	Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965	42 [10]
138	Convenio sobre la edad mínima, 1973	49 <sup>2</sup>
29	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930	139
105	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	118 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Las cifras entre corchetes indican el número total de denuncias después de haber sido ratificado el convenio. En la mayoría de los casos, la ratificación de un nuevo convenio implica la denuncia automática de todo convenio anterior sobre el mismo asunto.

<sup>2</sup> Lista de países en los que rige una edad mínima especificada: 14: El Salvador, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, Nicaragua, Níger, Rwanda, Togo y Venezuela (9 países); 15: Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dominica, Eslovenia, España, Finlandia, Grecia, Iraq, Irlanda, Israel, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Luxemburgo, Mauricio, Noruega, Países Bajos, Polonia, Suecia, Uruguay, Yugoslavia y Zambia (25 países); 16: Antigua y Barbuda, Argelia, Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, Francia, Kenya, Kirguistán, Malta, Rumania, Federación de Rusia, San Marino, Tayikistán, Túnez y Ucrania (15 países).

<sup>3</sup> Malasia y Singapur han denunciado el Convenio.

infantil, en general o en ciertas ramas de actividad. Hasta la fecha, 49 países han ratificado el Convenio núm. 138 (véanse el cuadro 2 y el anexo), lo cual es un número relativamente alto en comparación con el de los demás convenios adoptados entre 1970 y 1974. Pero el Convenio núm. 138 ha sido ratificado por tan sólo 21 países en desarrollo, y entre ellos no figura ninguno de Asia, que es donde vive más de la mitad de todos los niños que trabajan en el mundo. El Convenio núm. 138 es uno

## **El trabajo infantil: Lo intolerable en el punto de mira**

---

de los más importantes de la OIT, y sigue siendo un elemento esencial de una estrategia coherente de lucha contra el trabajo infantil en el plano nacional. Pese a ello, a la OIT le consta por experiencia que un obstáculo que dificulta la ratificación ha sido que algunos Estados Miembros consideran que el texto es demasiado complejo y demasiado difícil de aplicar plenamente. La Oficina se propone adoptar medidas más vigorosas para promover la ratificación, facilitando servicios de asesoramiento técnico y explicando las disposiciones de ese instrumento y la posibilidad de aplicar sus cláusulas de flexibilidad. Pero se estima en general que la ratificación seguirá resultando difícil para muchos países y que es necesario un nuevo instrumento que se centre en las formas extremas de trabajo infantil y que complemente el Convenio núm. 138.

## **Otros tratados internacionales**

Abundan los tratados internacionales que guardan relación con el trabajo infantil y la protección de los niños contra sus modalidades más intolerables. Entre ellos sobresale la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, y que, al 31 de julio de 1996, habían ratificado ya 187 Estados. La Convención es el tratado más completo sobre los derechos de los niños, a los cuales define como personas de menos de 18 años, salvo si la mayoría de edad es más baja. Apunta a proteger una amplia gama de derechos del niño, entre ellos el de ser amparado contra la explotación económica y la realización de todo trabajo que pueda resultar peligroso o menoscabar su educación, o ser nocivo para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Insta a los Estados partes a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para que garanticen su aplicación y, en particular, establezcan: *a)* una edad mínima para la admisión en el empleo; *b)* una reglamentación adecuada de las horas y las condiciones de empleo, y *c)* unas sanciones económicas o de otra índole para lograr el pleno cumplimiento de sus disposiciones. La Oficina Internacional del Trabajo remite periódicamente información sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes del instrumento a las reuniones del grupo de trabajo previas a las de la Comisión sobre los Derechos del Niño, que examina los informes sobre la aplicación de la Convención por los Estados partes en ella.

La Convención de las Naciones Unidas contiene asimismo varios artículos que se refieren a otras formas extremas de trabajo infantil, como la explotación sexual y las agresiones sexuales, el rapto, la venta o



## Derecho internacional y trabajo infantil

la trata de niños con cualquier fin y en cualquier forma, y todas las demás modalidades de explotación que menoscaben el bienestar de los niños en algún aspecto. Insta a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño que sea víctima de descuido, explotación o violencia. La Convención reconoce también el derecho del niño a la educación, al estipular que la enseñanza primaria debe ser obligatoria, accesible y gratuita para todos.

Los otros grandes instrumentos internacionales de interés para la lucha contra el trabajo infantil son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que entró en vigor el 3 de enero de 1976, con 133 ratificaciones hasta la fecha), algunas de cuyas cláusulas se refieren a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, con 132 ratificaciones hasta la fecha), que estipula la prohibición de la esclavitud, de la servidumbre y del trabajo obligatorio, así como la protección de los menores, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (que entró en vigor el 30 de abril de 1957, con 114 ratificaciones hasta la fecha), que se refiere al trabajo esclavizado de niños en régimen de servidumbre por deudas, y la Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (que entró en vigor el 25 de julio de 1951, con 70 ratificaciones hasta la fecha).

### Notas

<sup>1</sup> Los órganos de control que se mencionan en este capítulo son la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (abreviada en adelante como sigue: Comisión de Expertos) y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo (abreviada en adelante como sigue: Comisión de la Conferencia). La Comisión de Expertos es un órgano de expertos independientes, encargados del examen técnico de las memorias que presentan los gobiernos a la OIT, así como de otra información pertinente, en lo que atañe a la aplicación de las normas de la OIT. La Comisión de la Conferencia examina el informe de la Comisión de Expertos e informa a su vez a la Conferencia.

<sup>2</sup> Es la primera vez que se habla de política nacional en un convenio sobre la edad mínima.

<sup>3</sup> Al preparar estos instrumentos, se explicó que dicha disposición «apuntaba a prevenir, en la mayor medida posible, aquellas situaciones en las que los niños que no reúnen las debidas condiciones para trabajar en un sector bien reglamentado son empleados en sectores en los que se aplican unas normas inferiores, con lo que se transfiere meramente el trabajo infantil, en vez de reducirlo o de abolirlo».

<sup>4</sup> El Convenio sobre el trabajo a domicilio (núm. 177), adoptado en 1996, propugna la promoción de la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los demás en relación con la edad mínima, entre otras cosas. La Recomendación sobre el trabajo a domicilio propone que se organicen programas encaminados a acabar con la utilización de mano de obra infantil en el trabajo a domicilio.