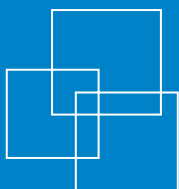




Organización
Internacional
del Trabajo

COMBATIR EL TRABAJO INFANTIL

del compromiso a
la acción



Programa
Internacional para
la Erradicación del
Trabajo Infantil
(IPEC)

Combatir el trabajo infantil: del compromiso a la acción

Programa
Internacional
para la Erradicación
del Trabajo Infantil
(IPEC)

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 pubdroit@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.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

IPEC

Combatir el trabajo infantil: del compromiso a la acción / Organización Internacional del Trabajo; Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). - Ginebra: OIT, 2012.

ISBN: 978-92-2-326374-4 (Print); 978-92-2-326375-1 (Web PDF)

International Labour Organization; ILO International Programme on the Elimination of Child Labour

trabajo infantil / papel de la OIT / Convenio de la OIT / aplicación / ratificación – 13.01.2

Disponible también en francés: *Combattre le travail des enfants: traduire l'engagement en action*, ISBN: 978-92-2-226374-5 (Print); 978-92-2-226375-2 (Web PDF), Ginebra, 2012; y en inglés: *Tackling child labour: From commitment to action*, ISBN: 978-92-2-126374-6 (Print); 978-92-2-126375-3 (Web PDF), Ginebra, 2012.

Datos de catalogación de la OIT

NOTA

Esta publicación de la OIT ha sido elaborada por Valentina Beghini y Patrick Quinn de la Oficina del IPEC en Ginebra, y ha beneficiado de los aportes de numerosos colegas del IPEC.

Las designaciones 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 sancione.

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 electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Visite nuestro sitio Web: www.ilo.org/ipec

Índice



Resumen	v
1. El desafío del trabajo infantil desde la perspectiva de los derechos	1
2. Marco de derechos y mecanismos de control	3
2.1. Antecedentes sobre la protección de los niños en el lugar de trabajo y los Convenios de la OIT núms. 138 y 182	3
2.2. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otras normas internacionales.....	5
2.3. Órganos internacionales de supervisión	6
3. Tendencias y avances importantes	9
3.1. Ratificación y aplicación de los Convenios sobre el trabajo infantil.....	9
3.2. Convenio de la OIT núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo: Aplicación en la legislación y la práctica	10
3.3. Convenio de la OIT núm. 182: Aplicación en la legislación y la práctica.....	13
3.4. Observancia y sanciones	19
4. El papel del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT	21
5. El camino a seguir: del compromiso a la acción	23

Resumen



En junio de 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) examinará dos importantes informes acerca de los progresos logrados en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo establecidos por la OIT¹. Entre ellos figura la eliminación del trabajo infantil, junto con el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, y la eliminación de la discriminación en el empleo o la ocupación. Estos principios y derechos fundamentales en el trabajo se refuerzan mutuamente. La vulneración de una sola categoría de esos derechos incide negativamente en el respeto y ejercicio efectivo de las demás. A la inversa, el reconocimiento, fomento y ejercicio efectivo de una sola categoría de esos derechos en el trabajo tiene una repercusión positiva en el respeto y cumplimiento efectivo de las demás.

Según las estimaciones más recientes de la OIT, unos 215 millones de niños en el mundo siguen siendo víctimas del trabajo infantil. Estas preocupantes estadísticas ponen de relieve un importante desafío en materia de derechos humanos que requiere con urgencia un nuevo enfoque y acción.

A lo largo de los años, la comunidad internacional ha establecido un marco de normas internacionales que pretende proteger a los niños del trabajo infantil, concretamente dos importantes Convenios de la OIT sobre el tema y, de manera más general, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Si bien se siguen logrando algunos avances en la reducción del trabajo infantil, en demasiados casos los derechos contemplados en esas normas internacionales aún no se aplican plenamente en la práctica ni se garantiza su cumplimiento.

En la presente Nota de políticas se examinan los progresos de la acción contra el trabajo infantil

presentando especial atención a las tendencias en la aplicación de los Convenios y Recomendaciones de la OIT por los Estados Miembros. Esta Nota se basa en gran parte en los informes preparados para la Conferencia Internacional del Trabajo y otros estudios más recientes. Entre las principales conclusiones cabe mencionar:

- Los Convenios sobre el trabajo infantil figuran ahora entre los Convenios de la OIT que exhiben la más alta tasa de ratificación. De los 183 Estados Miembros de la OIT, el 88 por ciento ha ratificado el Convenio de la OIT núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el 95,1 por ciento ha ratificado el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Desde 1995, el número de ratificaciones del Convenio núm. 138 ha aumentado de forma espectacular pasando de 48 a 162. El Convenio núm. 182, tras su adopción en 1999, se ha convertido en el Convenio de la OIT ratificado con mayor rapidez, contando ahora con 175 ratificaciones.
- Pese a la alta tasa de ratificación, una gran parte de la población mundial no se beneficia de la protección prevista por los Convenios, ya que algunos de los países más poblados no han ratificado aún esos instrumentos. El Convenio núm. 138 cubre al 70,3 por ciento de la población del mundo y el Convenio núm. 182 al 81 por ciento².
- Hay cada vez más pruebas de los esfuerzos por elaborar políticas y respuestas programáticas al trabajo infantil. Entre 1999 y 2009, cerca de 70 países formularon una política nacional sobre el trabajo infantil.

1 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción* (Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo), disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_177345.pdf; y OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 101.a reunión, Ginebra, 2012. Disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_174832.pdf.

2 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., pág. 81.

- Para dar efecto al Convenio núm. 182, entre 2000 y 2009 se adoptaron en los Estados Miembros unos 90 planes nacionales de acción (PNA).
- La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha señalado cerca de 50 nuevas prohibiciones legislativas relativas a la prostitución infantil y un número similar respecto a la pornografía infantil.
- Se ha observado un importante aumento de la cooperación internacional y la asistencia mutua entre los Estados Miembros, en particular respecto a la trata.
- Con arreglo al Convenio núm. 182, unos 108 países han elaborado su listado nacional de trabajo peligroso, y un número mucho mayor de países han establecido prohibiciones generales, o están en proceso de elaboración de sus propios listados.
- Pese a los avances positivos constatados en materia de aplicación de las leyes sobre el trabajo infantil, al parecer son aún muy pocos los casos referentes al trabajo infantil que se llevan ante los tribunales. Sólo en 1,5 por ciento de las memorias recibidas por la CEACR referentes al trabajo infantil se facilita información sobre resoluciones judiciales. En comparación con un 8 por ciento en el caso de las memorias sobre discriminación, un 7,8 por ciento en las relativas al trabajo forzoso y un 5,8 por ciento en las que atañen a la libertad sindical³.
- En un gran número de países existen incoherencias entre la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, y la edad en que finaliza la escolarización obligatoria. Recientes estudios sugieren que sólo en el 60 por ciento de los países en los que se han especificado ambas edades, éstas se corresponden.

La lucha contra el trabajo infantil es una cuestión de derechos humanos y de justicia social. Si bien la comunidad mundial ha logrado progresos en lo que atañe a garantizar y proteger el derecho del niño a ser protegido del trabajo infantil, también se constatan deficiencias en la respuesta y resulta evidente la urgencia de acelerar el ritmo de los avances. Los

informes de la OIT revelan la necesidad de medidas concretas a los fines de:

- Lograr la ratificación universal de los Convenios de la OIT sobre el trabajo infantil y de todos los Convenios fundamentales de la OIT.
- Garantizar que en las políticas y programas nacionales se adopte un enfoque integrado de todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Ampliar los enfoques integrados basados en áreas geográficas para combatir las causas profundas del trabajo infantil.
- Garantizar la correspondencia entre la edad mínima de admisión al empleo y la edad en que cesa la obligación escolar.
- Fortalecer la seguridad y salud en el lugar de trabajo para todos los trabajadores garantizando la inclusión de medidas de salvaguardia específicas para los niños entre la edad mínima de admisión al empleo y los 18 años mediante la preparación y actualización de listados de trabajo infantil peligroso.
- Promover y fortalecer el funcionamiento de las instituciones y mecanismos encargados de garantizar la aplicación y observancia efectivas de los derechos fundamentales en el trabajo, incluida la protección contra el trabajo infantil (juzgados, tribunales, jueces, inspectores del trabajo y mecanismos de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil).
- Seguir reforzando la promoción y el establecimiento de alianzas estratégicas a nivel internacional, nacional y comunitario, y promover el movimiento mundial contra el trabajo infantil.
- Reproducir y difundir las buenas prácticas que han arrojado resultados sostenibles.

³ OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., pág. 47.

1. El desafío del trabajo infantil desde la perspectiva de los derechos



El amplio corpus de derechos en el trabajo establecidos por las normas de la OIT comprende la eliminación efectiva del trabajo infantil, que es reconocida por la OIT y la comunidad internacional como uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La erradicación del trabajo infantil, junto con la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación son cuatro categorías de principios y derechos que forman parte integrante de la Constitución de la OIT, han sido objeto de Convenios y Recomendaciones específicos, y se han reconocido en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998. La Declaración sobre la justicia social de 2008 estableció la obligación de los Estados Miembros de la OIT de respetar y promover estos derechos y principios por el mero hecho de ser Miembros de la Organización. En el marco del Programa de Trabajo Decente, se han reconocido estos cuatro principios y derechos fundamentales como derechos fundamentales humanos y en el trabajo, y condiciones propicias para la realización de la justicia social. En consecuencia, la existencia continua del trabajo infantil revela una gran brecha para la consecución del trabajo decente⁴.

El último Informe global sobre trabajo infantil de la OIT reveló que unos 215 millones de niños en el mundo seguían siendo víctimas del trabajo infantil, de los cuales 115 millones en sus peores formas⁵. En el grupo de edad de 5 a 14 años, se registraban casi 153 millones de trabajadores infantiles. Un tercio de ellos, 53 millones de niños de 5 a 14 años, efectuaban actividades peligrosas. Si bien estas cifras representan un descenso del trabajo infantil en el período de cuatro años cubierto por el informe (2004-2008), la tasa general de disminución fue más lenta que en los cuatro años

anteriores, con un incremento del trabajo peligroso entre los niños de 15 a 17 años.

A más largo plazo, las estimaciones de la OIT mostraron un declive constante y marcado de la tendencia del trabajo infantil entre los niños de 5 a 14 años. Entre 2000 y 2008, se observó una reducción de casi el 20 por ciento en el número de niños de 5 a 14 años involucrados en trabajo infantil, con una disminución muy marcada entre las niñas. Sin embargo, los progresos en este grupo de edad fueron de algún modo contrarrestados por una tasa mucho más lenta de reducción entre los niños mayores, del grupo de edad de 15 a 17 años empleados en trabajos peligrosos.

El Informe global destaca que la región Asia y el Pacífico exhibe el mayor número de niños en situación de trabajo infantil (113,6 millones), seguida por África Subsahariana (65,1 millones) y América Latina y el Caribe (14,1 millones). Sin embargo, en términos de extensión relativa, la incidencia del trabajo infantil es más alta en África Subsahariana, donde uno de cada cuatro niños y adolescentes se encuentra en situación de trabajo infantil, en comparación con uno de cada ocho niños en Asia y el Pacífico, y uno de cada diez en América Latina y el Caribe.

La comunidad internacional ha establecido la meta de eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016. La Conferencia mundial sobre trabajo infantil, celebrada en La Haya en 2010, estableció una *Hoja de ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016*, y se pasará revista de los progresos hacia esa meta en una Conferencia mundial que se celebrará en Brasil en 2013. En este contexto, es tiempo de que todos los actores, tanto a nivel internacional como nacional, reflexionen sobre el impacto de sus propias actividades, y las modalidades y medios para combatir el trabajo infantil.

4 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 147.

5 OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*. Informe global sobre trabajo infantil 2010 de la OIT. Ginebra, 2010, Disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_136697.pdf.

La presente Nota se centra en especial en los progresos que están realizando los Estados Miembros de la OIT en materia de ratificación y aplicación de los Convenios de la OIT sobre el trabajo infantil. Asimismo, persigue esclarecer las razones por las cuales el derecho a estar protegido del trabajo infantil puede contribuir al reconocimiento y cumplimiento de otros principios y derechos fundamentales en el trabajo y las políticas públicas que promueven la justicia social. Esta Nota se

basa principalmente en dos informes que se examinarán durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012. Estos informes ofrecen un análisis de los progresos en el plano internacional en lo que atañe a la ratificación y aplicación de los Convenios de la OIT relativos a los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁶.

⁶ OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., pág. 147.

2. Marco de derechos y mecanismos de control



2.1. Antecedentes sobre la protección de los niños en el lugar de trabajo y los Convenios de la OIT núms. 138 y 182

La situación de los niños y de los jóvenes en relación con el mundo del trabajo ha sido el centro de las actividades y la atención de la OIT desde su creación. En el artículo 427 del Tratado de Versalles de 1919, por el que se establece la Constitución de la OIT, se precisa que uno de los “métodos y principios” de “importancia particular y urgente” para la nueva OIT es “la supresión del trabajo de los niños, y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurar su desarrollo físico”.

Desde 1919 en adelante, y en consonancia con el espíritu del artículo 427, varios de los primeros Convenios y Recomendaciones de la OIT abordaron las condiciones en el trabajo en determinados sectores industriales, y muchos de ellos reflejaron las preocupaciones del trabajo infantil. Se establecieron así normas sobre la edad mínima de admisión al empleo, el trabajo nocturno y los exámenes médicos de los jóvenes. En 1973, la OIT adoptó el **Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo**. El objetivo fundamental de este Convenio es cimentar el compromiso de 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 (...)”⁷. En este marco, el Convenio exige a los Estados que establezcan en su legislación la edad mínima de admisión al empleo que no debe ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a los quince años.

Se puede determinar una edad mínima distinta para el trabajo ligero y peligroso en ciertas condiciones, con el fin de garantizar el derecho de los niños a la educación y la protección de su salud, seguridad y moralidad. Sin embargo, el Convenio también contiene varias cláusulas de flexibilidad destinadas a favorecer la ratificación por los países menos desarrollados. Por ejemplo, un país Miembro cuya economía e instituciones educativas no estén suficientemente desarrolladas podrá, en determinadas condiciones, especificar inicialmente una edad mínima de catorce años⁸. El vínculo con la educación reflejaba que los mandantes de la OIT entendían la necesidad de abordar el derecho a estar protegido del trabajo infantil mediante el reconocimiento y pleno ejercicio de otros derechos humanos fundamentales, incluido el derecho a la educación⁹.

El proceso de ratificación del Convenio núm. 138 se inició a un ritmo lento. Aún a fines de los años 1980, la reacción ante el trabajo infantil en el mundo solía oscilar entre la indiferencia y la negación¹⁰. Sin embargo, la OIT paralelamente iba realizando estudios que arrojaban luz sobre las diferentes dimensiones del trabajo infantil, promoviendo así una mayor conciencia sobre el problema a nivel mundial. De esa manera, la OIT facilitó la creación de un entorno cada vez más receptivo respecto a la necesidad de una acción concertada contra el trabajo infantil.

En 1998, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo incluyó la abolición efectiva del trabajo infantil entre los cuatro principios y derechos fundamentales que todos los Estados Miembros están obligados a respetar debido a su compromiso como miembros, independientemente

⁷ Artículo 1 del Convenio.

⁸ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 172.

⁹ OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 174.

¹⁰ OIT: *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*. Informe global sobre trabajo infantil 2006 de la OIT. Ginebra, 2006. Disponible en: www.ilo.org/ipecinfor/product/viewProduct.do?productId=2423.

de qué hayan ratificado los Convenios pertinentes¹¹. La Declaración pone en claro que los derechos son universales, y que se aplican a todos los pueblos de todos los Estados - cualquiera sea su nivel de desarrollo económico. Reconoce que el crecimiento económico de por sí no es suficiente para garantizar la igualdad, el progreso social y erradicar la pobreza. El crecimiento económico debe ir de la mano con el reconocimiento, la promoción y la observancia de los derechos humanos, tales como los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La ulterior adopción en 1999 del **Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil** puso en práctica ese enfoque en la esfera del trabajo infantil, y tuvo como objetivo complementar el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima mediante la determinación de las peores formas de trabajo infantil en las que se debía focalizar la acción inmediata. Estas peores formas son:

- Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata infantil, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas.
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.
- El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, tal como lo determinen las autoridades nacionales.



Recuadro 1 – ¿Qué significa el trabajo infantil?

Por trabajo infantil se entiende el trabajo realizado por niños menores de la edad mínima exigida para el tipo de trabajo de que se trate, o el trabajo que, por su naturaleza o sus condiciones perjudiciales, se considera inaceptable para los niños y, por lo tanto, está prohibido.

El énfasis que se pone en ambos Convenios en la necesidad de garantizar el derecho a estar protegido del trabajo infantil refleja la convicción de los mandantes de la OIT de que la niñez es un período de la vida que no debe dedicarse al trabajo, sino al pleno desarrollo físico y mental de los niños¹². En otras palabras, la OIT, a través de sus Convenios y Recomendaciones, tiene por objetivo ofrecer un marco a los Estados Miembros para regular los tipos de actividad económica en los que podría permitirse la participación de los niños (y las condiciones adecuadas de tales trabajos); proteger la capacidad de los niños para asistir a la escuela y sacar provecho de la educación; y proteger su salud, seguridad y moralidad.

El Programa de Trabajo Decente de la OIT aborda nuevos desafíos en la era de la globalización al establecer la función vital de los derechos humanos en el trabajo para la promoción de la justicia social. El trabajo decente se define como el “trabajo productivo en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada”. Los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente son: 1) la promoción del empleo; 2) la protección social; 3) el diálogo social, y 4) los derechos en el trabajo, incluido el derecho a estar protegido del trabajo infantil.

En 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, que insta al establecimiento de una nueva estrategia para asegurar la sostenibilidad de las economías y sociedades abiertas basándose en la justicia social, el empleo pleno y productivo, la sostenibilidad de las empresas y la cohesión social. La Declaración subraya que la falta de apoyo a cualquiera de esos objetivos podría entorpecer los progresos en la promoción de los demás, destacando así su naturaleza interdependiente y de refuerzo mutuo.

La Declaración de 1998 también había subrayado el carácter interdependiente de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y con ello el hecho de que la violación de una categoría de los derechos en el trabajo tendrá un efecto adverso sobre el respeto y ejercicio de los demás. Por ejemplo, si los trabajadores no pueden ejercer la libertad sindical y realizar negociaciones colectivas, si no tienen voz colectiva, no podrán intentar acciones para poner fin a las causas profundas de su vulnerabilidad y garantizar el respeto de otros principios fundamentales como el derecho del niño a estar protegido del trabajo infantil. En realidad, en muy pocos casos las situaciones de trabajo forzoso,

11 Estos cuatro principios son: libertad de asociación y de negociación colectiva; eliminación del trabajo forzoso; eliminación del trabajo infantil; y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

12 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 158.

discriminación y trabajo infantil se resuelven gracias a personas que actúen de forma individual.

De hecho, las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden contribuir considerablemente a la mejora de los derechos en el lugar de trabajo, incluido el establecimiento de medidas de salvaguardia contra el trabajo infantil¹³. Las dificultades para organizar y realizar una acción colectiva son, en la mayoría de los países, comunes entre los trabajadores agrícolas rurales, trabajadores domésticos, pueblos indígenas y migrantes que constituyen los grupos que concentran gran parte del trabajo infantil.



Recuadro 2 – Los interlocutores sociales luchan contra el trabajo infantil

Existen ejemplos claros del papel fundamental que los sindicatos y las organizaciones de empleadores desempeñan en la eliminación del trabajo infantil en el sector rural¹⁴. Así, por ejemplo, en los estados indios de Tamil Nadu y Madhya Pradesh, los sindicatos y sus afiliados rurales recién sindicados aplican hoy el concepto de «pueblos exentos de trabajo infantil», mediante el diálogo con las autoridades y los empleadores locales, y se están concertando muchos convenios colectivos para eliminar ese tipo de trabajo. Del mismo modo, la Federación de Empleadores de Uganda ha constituido comités de vigilancia del trabajo infantil a nivel local, especialmente en los sectores del cultivo del café, el té y el arroz, y la fabricación de azúcar¹⁵. Los sindicatos y las organizaciones representantes de los pueblos indígenas también están colaborando mutuamente y forjando alianzas, especialmente en América Latina. Esto ha llevado en algunos países a incluir a las organizaciones indígenas en los comités nacionales sobre prevención y eliminación del trabajo infantil¹⁶.

La Declaración sobre la justicia social subraya la particular importancia de estos derechos como condiciones propicias para la realización de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. Con este ánimo, algunos Estados han emprendido políticas económicas y sociales

destinadas a promover sinergias entre la reducción de la pobreza y la extensión de los derechos fundamentales en el trabajo a los colectivos vulnerables. En la India, el Gobierno ha adoptado un “enfoque de convergencia” que incorpora la eliminación del trabajo infantil y el trabajo forzoso a una estrategia más amplia con miras a reducir la pobreza y promover el desarrollo rural, mediante una combinación de medidas de seguridad social, programas de obras públicas y enseñanza obligatoria gratuita¹⁷.

Los derechos fundamentales no sólo deben ser reconocidos jurídicamente e integrados en las políticas económicas y sociales, sino que deben poder ejercerse en la práctica. Por tanto, el buen funcionamiento de las instituciones y mecanismos que vigilan su aplicación práctica y observancia en el caso de violaciones es esencial. Según los órganos de vigilancia de la OIT¹⁸ y los interlocutores sociales¹⁹, la eficacia de estos mecanismos e instituciones es uno de los principales retos de muchos países. La prevención y la reparación de las violaciones de las cuatro categorías de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es difícil por numerosas razones. La vulnerabilidad de aquellos que se ven afectados suele impedir que reivindiquen el ejercicio de sus derechos. Las instituciones gubernamentales también tropiezan con dificultades para llegar a muchos de los lugares de trabajo en los que ocurren violaciones, tales como en la economía informal, las zonas rurales remotas o los hogares privados.

2.2. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otras normas internacionales

Las normas de la OIT sobre el trabajo infantil forman parte de un marco más amplio de instrumentos internacionales sobre los derechos humanos. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son reconocidos como derechos humanos en diversas fuentes de la legislación internacional y en varios tratados fundamentales sobre los derechos humanos de las Naciones Unidas²⁰. La Convención de las Naciones

13 OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo.*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión, 2011, pág. ix. Disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_153936.pdf.

14 OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párr. 144.

15 OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., párr. 146.

16 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., párr. 116.

17 OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit.

18 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit.

19 En 2011, un gran número de comentarios presentados por los interlocutores sociales en respuesta al cuestionario hacían referencia a la falta de eficacia de los mecanismos de aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

20 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., párr. 17.

Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) (CDN) establece varios derechos de los niños incluido “el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” (artículo 32). Mucho antes de la CDN, en 1967, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocía el derecho de todos los niños a ser protegidos de la explotación económica y social mediante el establecimiento de una edad mínima de admisión al empleo y protección especial en el caso de los trabajos peligrosos (artículo 10).

Pese a que los derechos humanos de los niños han sido consagrados en otros instrumentos internacionales, la CDN fue el primer convenio jurídicamente vinculante que incorpore el espectro completo de derechos humanos a los que los niños tienen derecho, es decir, derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales²¹.

La ratificación prácticamente universal del CDN refleja el compromiso mundial respecto de los principios y derechos del niño. La Asamblea General de las Naciones Unidas de 2000, adoptó dos protocolos facultativos²² de la Convención para incrementar la protección del niño respecto a su participación en los conflictos armados y la explotación sexual, dos esferas explícitamente abordadas en el Convenio de la OIT núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Estas dos series de normas internacionales son por ende complementarias.

El Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la participación de niños en los conflictos armados establece los 18 años como la edad mínima para el reclutamiento obligatorio, y exige a los Estados que hagan todo lo que sea posible para impedir que las personas menores de 18 años participen directamente

en hostilidades²³. En abril de 2012, 146 países habían firmado y ratificado este Protocolo.

El Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía presta especial atención a la penalización de estas graves violaciones de los derechos del niño, y subraya la importancia de promover una mayor sensibilidad pública y cooperación internacional en los esfuerzos para combatirlas. También protege a los niños de la venta con fines no sexuales, tales como otras formas de trabajo forzoso, la adopción ilegal y la donación de órganos. Establece sanciones para aquellos que ofrecen, entregan y aceptan niños con fines de explotación sexual, transplante de órganos con fines de lucro, o trabajo forzoso²⁴. En abril de 2012, 156 países habían firmado y ratificado este Protocolo.

El hecho de que los tratados y convenios internacionales reconozcan los derechos del niño no significa que en la práctica cuenten con derechos exigibles. Los derechos son meras promesas si no van de la par de una supervisión internacional eficaz, y la observancia y supervisión internas de esos derechos a nivel nacional, estatal y comunitario. Esto es particularmente cierto en el caso de los niños pues a menudo dependen de aquellos que pueden estar actuando en violación de sus derechos.

2.3. Órganos internacionales de supervisión

2.3.1. Comité de los Derechos del Niño

Existen varios mecanismos que han sido establecidos con el fin de garantizar la supervisión, promoción y observancia de los derechos humanos²⁵. En lo que atañe a los derechos del niño, el Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención de las Naciones

21 Los cuatro principios fundamentales de la Convención son la no discriminación; la dedicación al interés superior del niño; el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; y el respeto por la opinión del niño. La Convención define en sus 54 artículos y tres Protocolos Facultativos los derechos humanos básicos que deberían disfrutar todos los niños: el derecho a la supervivencia; el derecho al desarrollo pleno; el derecho a la protección contra las influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; el derecho a la plena participación en la vida familiar, cultural y social; y el derecho a igual acceso a la justicia.

22 Con frecuencia, los tratados de derechos humanos van seguidos de Protocolos Facultativos que pueden establecer procedimientos en relación con el tratado, o bien desarrollar determinados contenidos del tratado. Los Protocolos Facultativos de los tratados de derechos humanos son tratados por derecho propio, abiertos a la firma, adhesión o ratificación de aquellos países que son parte del tratado principal.

23 Para más información véase: www.unicef.org/spanish/crc/index_protocols.html.

24 Para más información véase: www.unicef.org/spanish/crc/index_protocols.html.

25 Una clara manifestación de esta tendencia fue el establecimiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR) en 1985, con el fin de examinar las memorias transmitidas por los países en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares entró en vigor en 2003, y también cuenta con un Comité de supervisión del cumplimiento de los Estados Parte. Más recientemente, el 10 de diciembre de 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó unánimemente el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece un mecanismo para presentar denuncias ante el CESCR.

Unidas sobre los Derechos del Niño por los Estados Parte. También supervisa la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención. Todos los Estados Parte están obligados a presentar al Comité informes periódicos sobre la aplicación de los derechos. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”²⁶. En los años 1990 y a principios de los años 2000, la Comisión de Derechos Humanos empezó a nombrar a varios Relatores Especiales sobre derechos económicos y sociales específicos, incluidos los derechos a la educación, salud, vivienda y alimentación²⁷. El 19 de diciembre de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un **tercer Protocolo Facultativo sobre el procedimiento de comunicación**, que permite a cada niño individualmente presentar denuncias sobre violaciones específicas de sus derechos en virtud del Convenio y de sus primeros dos Protocolos Facultativos. El Protocolo está abierto para la firma desde 2012 y entrará en vigor una vez que sea ratificado por 10 Estados Miembros de las Naciones Unidas²⁸.

2.3.2. Mecanismos de supervisión de la OIT

En relación con la supervisión de la aplicación de las normas internacionales pertinentes del trabajo, los mecanismos de supervisión ordinarios de la OIT son la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)²⁹, el Comité de Libertad Sindical de la Conferencia Internacional del Trabajo y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Una vez que un país ratifica un Convenio de la OIT, está obligado a informar periódicamente sobre las medidas que ha adoptado con el fin de aplicar el Convenio. Cada dos años, los gobiernos deben presentar memorias que expongan detalladamente los pasos que han dado, en la legislación y en la práctica, para aplicar cualquiera de los ocho Convenios fundamentales y cuatro Convenios prioritarios

que pudieran haber ratificado, incluido los Convenios núms. 138 y 182³⁰.

El informe anual de la Comisión de Expertos se presenta a la Conferencia Internacional del Trabajo, donde es examinado por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Esta Comisión, que es permanente, está compuesta por delegados de los gobiernos, empleadores y trabajadores. La Comisión analiza el informe en un marco tripartito y selecciona una serie de observaciones que serán objeto de debate. Para establecer esta lista de casos individuales se toman en cuenta varios criterios tales como la naturaleza de la situación específica, la gravedad y persistencia de las deficiencias en la aplicación del Convenio y la necesidad de un equilibrio geográfico, entre otros. Los gobiernos mencionados en estas observaciones son invitados a responder ante la Comisión de la Conferencia y a comunicar información sobre la situación en cuestión. En muchos casos, la Comisión de la Conferencia en sus observaciones finales recomienda a los gobiernos que tomen medidas específicas para solucionar un problema, o que inviten misiones de la OIT o soliciten su asistencia técnica³¹. Desde 2000, entre los países a los que se ha invitado a suministrar información adicional sobre la aplicación del Convenio de la OIT núm. 138 figuran: Azerbaiyán, Emiratos Árabes Unidos, Kenya, Malasia, República Centroafricana, Ucrania y Zambia. Entre los países invitados a suministrar información adicional sobre la aplicación del Convenio la OIT núm. 182 figuran: Burundi, China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Gabón, Marruecos, México, Níger, Paraguay, Qatar, República Democrática del Congo y Uzbekistán.

Cada año la Comisión de Expertos publica además un Estudio General exhaustivo sobre la legislación y la práctica en los Estados Miembros acerca de un tema elegido por el Consejo de Administración de la OIT. Los estudios generales se basan en las memorias recibidas de los Estados Miembros. Esos estudios permiten a la Comisión de Expertos examinar el impacto de los

26 Para más información véase: www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/.

27 Véase entre otros el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, en especial en mujeres y niños, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños.

28 Para más información, véase: www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/.

29 La Comisión de Expertos fue establecida en 1926 con el fin de examinar el creciente número de memorias de los gobiernos sobre los convenios ratificados. En la actualidad está compuesta por 20 eminentes juristas nombrados por el Consejo de Administración por un período de tres años. Los expertos provienen de distintas regiones geográficas, sistemas jurídicos y culturas. La función de la Comisión es proporcionar una evaluación imparcial y técnica del estado de la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

30 Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, 1947; Convenio núm. 122 sobre la política del empleo, 1964; Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969; y Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976.

31 OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo - Dinámica e impacto: décadas de diálogo y persuasión*, Ginebra, 2011. Disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—normes/documents/publication/wcms_154194.pdf.

Convenios y Recomendaciones, analizar las dificultades que los gobiernos señalan como obstáculos para su aplicación y determinar los medios para superar esos obstáculos. En 2012, el Estudio General trató de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

3. Tendencias y avances importantes



3.1. Ratificación y aplicación de los Convenios sobre el trabajo infantil

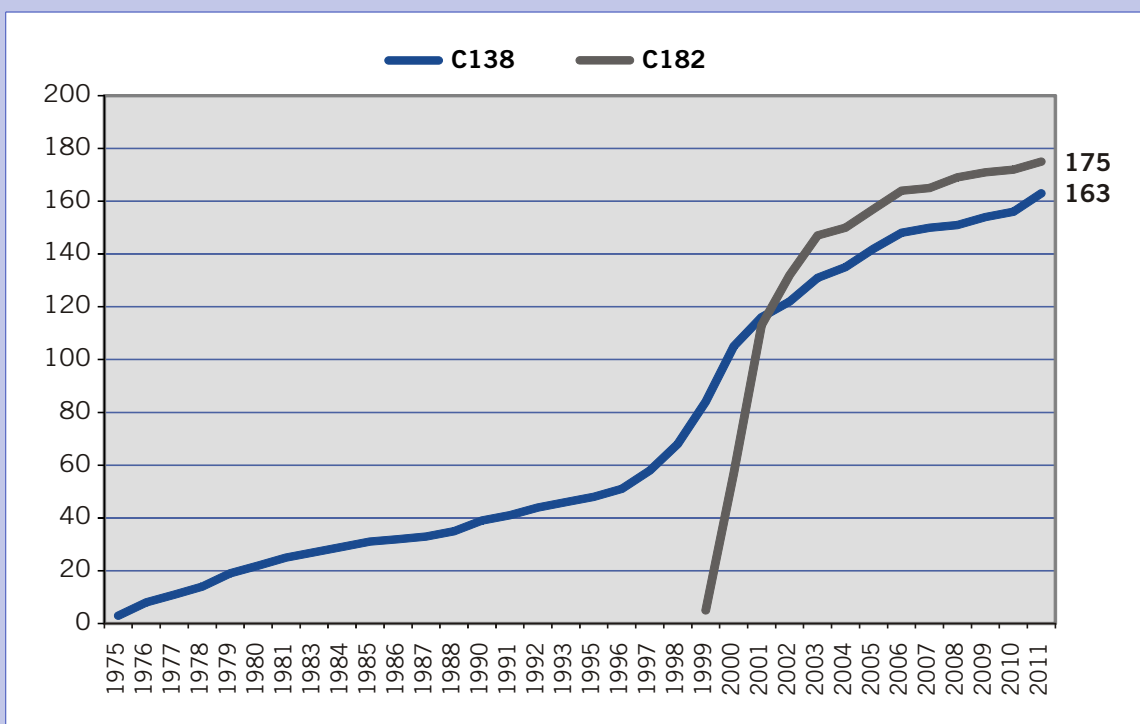
La alta tasa de ratificación de los Convenios sobre el trabajo infantil entre los 183 Estados Miembros de la OIT revela el creciente reconocimiento a nivel mundial de la importancia de la lucha contra el trabajo infantil. Desde 1995, el número de ratificaciones del Convenio de la OIT núm. 138 se ha incrementado considerablemente, de 48 a 163. Tras la adopción del Convenio núm. 182 en 1999, este Convenio se ha convertido en el Convenio de la OIT ratificado con mayor

rapidez ya que a la fecha 175 Estados Miembros han ratificado dicho Convenio³².

Sin embargo, pese a la elevada tasa de ratificación, una gran parte de la población mundial no se beneficia de la protección prevista por los Convenios, ya que algunos de los países más poblados no han ratificado aún esos instrumentos. El Convenio núm. 138 cubre 70,3 por ciento de la población mundial, y el Convenio núm. 182 el 81 por ciento³³.



Recuadro 3 – Ratificación de los Convenios de la OIT núms. 138 y 182



32 Ratificaciones al 30 de abril de 2012.

33 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., pág. 81.

3.2. Convenio de la OIT núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo: Aplicación en la legislación y la práctica

Políticas nacionales

Un importante avance señalado por la CEACR ha sido la adopción de **políticas nacionales** sobre el trabajo infantil. Entre 1999 y 2009, **unos 70 países formularon una política nacional sobre el trabajo infantil**³⁴. Estas políticas nacionales se llevan a la práctica mediante la elaboración y la ejecución de planes de acción nacionales, así como programas y estrategias nacionales contra el trabajo infantil. En algunos países, las políticas dirigidas a la erradicación del trabajo infantil se integran en políticas y programas más amplios sobre la infancia o en los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT³⁵.

Establecimiento de la edad mínima y alcance de la cobertura

Otro avance significativo en muchos países ha sido la creación de un **marco legislativo** conforme a las normas internacionales. En la mayoría de países se han promulgado leyes que estipulan la edad mínima de admisión al empleo o trabajo. De los 163 países que han ratificado el Convenio núm. 138, 73 países han establecido la edad mínima general de admisión al empleo o al trabajo a los quince años, y 41 Estados Miembros han decidido ir más allá de la obligación establecida en el artículo 2, 3) y fijar la edad mínima general en dieciséis años. Otros 49 países han establecido la edad mínima a los catorce años.

Muchos países han adoptado leyes para aplicar el Convenio a categorías que anteriormente estaban excluidas, tales como el trabajo en empresas familiares, el trabajo en la agricultura de pequeña escala y el trabajo doméstico. Esta es una importante tendencia puesto que globalmente dos tercios de los niños en situación de trabajo infantil del grupo de edad de 5 a 17 años son trabajadores familiares no remunerados, y otro 5 por ciento de niños de este grupo de edad realizan trabajos por cuenta propia³⁶.



Recuadro 4 – Edad mínima de admisión al empleo o al trabajo entre los Estados Miembros que han ratificado el Convenio núm. 138

73 Estados Miembros – Edad mínima 15 años
41 Estados Miembros – Edad mínima 16 años
49 Estados Miembros – Edad mínima 14 años

Sin embargo, en muchos países, la legislación destinada a aplicar el Convenio sólo rige las relaciones de trabajo formales entre un empleador y un empleado, lo que significa que los niños que trabajan fuera del marco de las relaciones laborales formales están excluidos de las disposiciones de aplicación de los Convenios. Entre ellos figuran los niños que trabajan por cuenta propia, en la economía informal o sin remuneración. Ofrecer una solución al problema del trabajo infantil en la economía informal, tanto en las zonas rurales como urbanas, es esencial para la aplicación del Convenio³⁷.

En varios países, el **trabajo doméstico** en general sigue estando excluido del ámbito de aplicación del Convenio. Ello resulta particularmente problemático, ya que se estima que unos 15,5 millones de niños están involucrados en trabajo doméstico en todo el mundo.

A nivel mundial, un gran porcentaje del trabajo infantil doméstico es realizado por niñas, que fácilmente sufren de aislamiento y poca protección o apoyo social. Muchas de ellas pueden ser vulnerables a ataques físicos y sexuales. Debido a ese aislamiento, llegar a las niñas en situación de trabajo doméstico puede resultar extremadamente difícil³⁸.

34 OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit., Gráfico 1.10.

35 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 161. Los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) de la OIT constituyen el principal mecanismo de la OIT para prestar asistencia a los países. Los PTDP tienen dos objetivos fundamentales. Promueven el trabajo decente como componente fundamental de las estrategias de desarrollo nacionales y, al mismo tiempo, organizan los conocimientos, los instrumentos, la promoción y cooperación de la OIT al servicio de los mandantes tripartitos en un marco de resultados con el fin de fomentar el Programa de Trabajo Decente en sectores de ventaja comparativa de la Organización. El tripartismo y el diálogo social son elementos centrales de la planificación y aplicación de un programa de asistencia de la OIT coherente e integrado a sus mandantes en los Estados Miembros. Para más información, véase (en inglés): www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm.

36 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 162.

37 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., pág. 42; et OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 163 ss.

38 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 170.



Recuadro 5 – Combatir el problema de los niños trabajadores domésticos

Al adoptar el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos, la Conferencia Internacional del Trabajo transmitió un claro mensaje: los trabajadores domésticos, al igual que otros trabajadores, tienen derecho a condiciones de vida y trabajo decentes. Con respecto a los niños, se exige a los Estados Miembros que establezcan una edad mínima de admisión al empleo para los trabajadores domésticos. Esta edad debe ser compatible con las disposiciones del Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y del Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, y no debe ser inferior a la edad mínima establecida para los trabajadores en general. El Convenio núm. 189, y la Recomendación núm. 201 que lo acompaña, centran la atención en la necesidad de identificar el trabajo doméstico peligroso y prohibir este tipo de trabajo para los niños menores de 18 años.

En el marco de un nuevo proyecto global, iniciado en 2011, el IPEC está prestando apoyo a la labor realizada en diez países a los fines de fortalecer la protección de los niños trabajadores domésticos. Esta labor incluirá el apoyo para la formulación de marcos reglamentarios y de políticas dirigidos a proteger a los niños trabajadores domésticos.

Educación

Durante el proceso de elaboración del Convenio núm. 138, los mandantes tripartitos hicieron especial hincapié en la estrecha **relación entre la educación y la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo**, teniendo en cuenta que, al privar a los niños de oportunidades para que se eduquen y formen, se les condena a permanecer sin calificación alguna y, por tanto, se perpetúa la pobreza de la sociedad³⁹. El artículo 2, 3) del Convenio prevé que la edad mínima especificada “no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince

años”⁴⁰. De hecho, en ausencia de disposiciones jurídicas que establezcan dicha obligatoriedad hay más probabilidades de que los niños de edades inferiores a la edad mínima se vean involucrados en alguna forma de trabajo infantil⁴¹.

La CEACR ha destacado la importancia de adoptar una legislación que establezca la educación obligatoria hasta la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Algunas veces la edad en que cesa la obligación escolar es superior a la edad mínima general de admisión al empleo o trabajo. En estos casos, es posible que los niños se vean alentados a abandonar la escuela ya que los niños aún sujetos a la obligación escolar también pueden trabajar legalmente. En estos casos, la CEACR pide a los gobiernos en cuestión que adopten las medidas necesarias para elevar la edad mínima general de admisión al empleo con el fin de armonizarla con la edad en que cesa la obligación escolar de conformidad con lo dispuesto en el Convenio⁴².

En otros países, la edad en que cesa la obligación escolar es inferior a la edad mínima de admisión al empleo o trabajo. Aunque esta situación no es contraria al Convenio, si cesa la obligación escolar antes de que los niños estén autorizados legalmente a trabajar puede producirse un vacío que deja abierta la posibilidad de que los niños empiecen a trabajar a una edad inferior a la edad mínima⁴³.

En recientes estudios se sugiere que sólo en el 60 por ciento de los Estados que han establecido tanto la **edad mínima de admisión al empleo** como la **edad en que cesa la obligación escolar** se han armonizado estas dos edades⁴⁴. De los 98 Estados analizados que han establecido ambas edades, los estudios revelan que en 58 casos se han armonizado las edades, y en 17 casos la edad en que cesa la obligación escolar es inferior a la edad mínima de admisión al empleo, y en 23 casos la edad en que cesa la obligación escolar es superior a la edad mínima de admisión al empleo⁴⁵.

39 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 174; y OIT: *Actas de las sesiones*, CIT, 57ª. Reunión, Ginebra, 1972 (Apéndice IV: Edad mínima de admisión al empleo (primera discusión)), párr. 8, pág. 537.

40 En el párrafo 4 de la Recomendación núm. 146 se refuerza este principio ya que se promueve imponer y hacer cumplir la obligación de asistir a la escuela con horario completo o de participar en programas aprobados de orientación o formación profesional, por lo menos hasta la misma edad fijada para la admisión al empleo.

41 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 174-175. En el párrafo 4 de la Recomendación núm. 146 se refuerza este principio ya que se promueve imponer y hacer cumplir la obligación de asistir a la escuela con horario completo o de participar en programas aprobados de orientación o formación profesional, por lo menos hasta la misma edad fijada para la admisión al empleo.

42 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 175-176.

43 Loc. cit.

44 Maechiorre, A. y Atkins, E.: *At What Age?...are school-children employed, married and taken to court?* Right to Education Project. Londres, 2011, pág. 21.

45 Loc. cit.

La falta de acceso a la educación básica para tantos niños sigue siendo un reto clave en la lucha contra el trabajo infantil, en particular en las zonas rurales. Respecto a la mayoría de niños que trabajan, un 60 por ciento lo hace en la agricultura, en general en la agricultura de pequeña escala y en granjas familiares, pero también en la agricultura comercial. Debido a las diversas modalidades del trabajo infantil en la agricultura, no existe una solución uniforme para la aplicación efectiva del Convenio en este sector, pero la aplicación de medidas programáticas, tales como el fortalecimiento del sistema educativo en las zonas rurales, puede desempeñar un importante papel⁴⁶.

Los datos más recientes recogidos en el Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo revelan que 67 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria, y un número similar en edad de cursar el primer ciclo de educación secundaria no están matriculados. Al mismo tiempo, muchos de aquellos que están matriculados no asisten a la escuela regularmente porque la educación es de mala calidad como resultado de los reducidos recursos financieros. El paso más importante que se puede dar en la lucha contra el trabajo infantil es garantizar la provisión de una educación gratuita, obligatoria y de calidad. Si bien la educación básica puede estar exenta del pago de derechos de matrícula, los padres a menudo deben sufragar otros gastos, como el costo de libros, materiales, uniformes y transporte.

Algunos Estados Miembros que han adoptado medidas para eliminar la cuota escolar han experimentado aumentos significativos en la tasa de matrícula. Además, un gran número de países han puesto en marcha programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) que conceden subvenciones a los hogares pobres con niños a condición de que, entre otras cosas, asistan a la escuela. Entre los ejemplos de programas de transferencias sociales que explícitamente se focalizan en trabajo infantil figuran la Red de Protección Social en Nicaragua, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador y el programa Familias en acción en Colombia que es un programa de TEC que proporciona subvenciones a los hogares pobres con niños, a condición de que, entre otras cosas, los niños de 7 a 18 años asistan a no menos del 80 por ciento de las clases durante el año escolar⁴⁷.

Trabajo ligero

No todas las actividades económicas de los niños están prohibidas por la ley y por ende consideradas como



Recuadro 6 – Acceso a la educación: Un paso fundamental para garantizar la protección contra el trabajo infantil

En los años 1960, sólo un 60 por ciento de los niños de 7 a 14 años de edad asistían a la escuela en el Brasil. La Constitución de 1988 estableció ocho años de educación obligatoria (que más tarde, en 2006, se ampliarían a nueve), asumiendo así un compromiso político con la educación universal. A raíz de la primera Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, el Brasil adoptó un Plan de Educación para Todos de diez años (1993-2000) y se comprometió firmemente con el objetivo de la educación primaria universal. Gracias a una diversidad de programas centralizados y descentralizados, una inversión sustancial y la movilización de la sociedad civil, las tasas de escolarización primaria aumentaron considerablemente, en particular en los Estados más pobres, y en 1999 la escolarización había alcanzado el 96 por ciento. A la par de este impulso hacia la educación primaria universal, el Gobierno del Brasil adoptó un nuevo Estatuto sobre los niños y adolescentes, que establece que el trabajo infantil es incompatible con el derecho a la educación. Asimismo, se puso en marcha el Programa para la Erradicación del Trabajo infantil (PETI) para proporcionar subvenciones mensuales a las familias pobres por cada hijo que asistiera a la escuela regularmente. En combinación con los programas extraescolares y otras medidas, la incidencia del trabajo infantil ha disminuido considerablemente.

Mauricio es otro ejemplo de país en el que los progresos sobre el acceso a la educación, combinados con la cobertura de la seguridad social, han disminuido notablemente la incidencia del trabajo infantil. El país ha logrado una tasa de escolarización primaria del 95 por ciento (un 96 por ciento entre las niñas) y de 73 por ciento en la escuela secundaria (un 77 por ciento entre las niñas). El Gobierno ha invertido masivamente en la educación y protección social. La educación es gratuita desde la primaria hasta la educación superior, y existe un sistema médico gratuito, un plan de pensiones no contributivo para las personas mayores de 60 años, y pensiones para las personas con discapacidad, sobrevivientes y desempleados procedentes de familias con bajos ingresos. También existen sólidos mecanismos de diálogo social y órganos tripartitos. Si bien el país se enfrenta a retos relacionados con el desempleo estructural, el envejecimiento de la población y los altos costos del sistema de protección social, sigue siendo un ejemplo de los logros que se pueden alcanzar como resultado de la voluntad política de invertir en la educación.

46 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 160.

47 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., pág. 15.

trabajo infantil. En un esfuerzo para tener en cuenta los diferentes casos de los países en que los niños por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo están obligados a participar en las actividades económicas, el artículo 7 del Convenio de la OIT núm. 138 establece que las leyes o reglamentos nacionales podrán permitir el empleo o trabajo de los niños entre los trece y los quince años de edad en **trabajos ligeros** que no sean susceptibles de perjudicar su salud o desarrollo, y que no sean de tal naturaleza que puedan perjudicar su asistencia a la escuela, su participación en programas de orientación o formación profesional aprobados por la autoridad competente o el aprovechamiento de la instrucción que reciben⁴⁸.

Si bien los Estados Miembros no están obligados a hacerlo, se alienta a que adopten una legislación que regule los trabajos ligeros para los niños por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, con el fin de garantizar una mejor protección para los niños por debajo de la edad mínima que en la práctica trabajan.

Muchos países se han acogido a la posibilidad prevista en el artículo 7, 1). Si la edad mínima general especificada es de quince años, los Estados Miembros generalmente indican una edad mínima de trece años para realizar trabajos ligeros⁴⁹. Algunos Estados Miembros han establecido una edad mínima de admisión a los trabajos ligeros de catorce años, y no de trece, aunque su edad mínima general de admisión al empleo o trabajo sea de quince años⁵⁰. Si la edad mínima general es superior (dieciséis años), los Estados Miembros suelen indicar una edad mínima superior para la admisión en los trabajos ligeros, a saber, catorce años⁵¹.

Trabajo peligroso

También se ha incrementado notablemente la actividad encaminada a prevenir la participación de los niños en **trabajo peligroso**. En virtud del Convenio de la OIT núm. 182, el trabajo peligroso se considera una peor forma de trabajo infantil. Tanto el Convenio núm. 182 como el artículo 3 del Convenio núm. 138 establecen que la edad mínima de admisión a 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 moralidad de los niños, no deberá ser inferior a dieciocho años. Los tipos de empleo o de

trabajo serán determinados por la legislación o reglamentación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. Las cuestiones vinculadas a los tipos de trabajo peligroso y su determinación se examinan en la sección presentada a continuación que tratará sobre el Convenio núm. 182. Cabe mencionar que el Convenio núm. 138 ofrece además otra cláusula de flexibilidad. El artículo 3, 3) establece las condiciones en las cuales ciertos tipos de empleo o trabajo pueden realizarse desde los 16 años, siempre y cuando sean satisfechas ciertas condiciones estrictas para que el trabajo no pueda considerarse como peligroso.

3.3. Convenio de la OIT núm. 182: Aplicación en la legislación y la práctica

En algunos contextos se reconoce que la abolición efectiva del trabajo infantil en su conjunto es un objetivo de largo plazo que puede ser difícil de alcanzar en ausencia de desarrollo económico y social. El Convenio de la OIT núm. 182 se adoptó atendiendo al consenso existente sobre la necesidad de actuar de inmediato contra determinadas formas de trabajo infantil, las peores formas, para lograr su eliminación con carácter de urgencia. Una indicación de tal consenso es la rápida y amplia ratificación del Convenio.

Ya que el Convenio exhorta no sólo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil sino a la eliminación de éstas, la plena aplicación del Convenio exige importantes **medidas programáticas**. Un avance positivo puede verse en la elaboración de planes de acción para combatir las peores formas de trabajo infantil. Entre 2006 y 2009, más de **90 planes nacionales de acción** fueron adoptados en los Estados Miembros⁵².

En consonancia con el enfoque del Convenio núm. 182, muchos países han introducido **medidas de duración determinada** en el marco de los programas de duración determinada (PDD). Estos programas consisten en un conjunto de políticas y medidas integradas que tienen por objeto prevenir y eliminar las peores formas de trabajo infantil en un período determinado, que abarca por lo general entre 5 y 15 años. Los PDD combaten las causas subyacentes del trabajo infantil, vinculando las

48 Se puede definir una edad comprendida entre los 12 y los 14 años para trabajos ligeros, si se ha especificado una edad mínima de admisión al empleo de 14 años.

49 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op.cit., pág. 171.

50 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 171. Madagascar – CEACR, solicitud directa, 2008 (la Comisión tomó nota con interés de la información del Gobierno); y Turquía – CEACR, solicitud directa, 2006.

51 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 170-175.

52 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 188.

acciones contra el trabajo infantil a los esfuerzos nacionales de desarrollo, con especial hincapié en las políticas económicas y sociales que apuntan a combatir la pobreza y a promover la enseñanza básica universal y la movilización social⁵³. Sobre la base de este enfoque, que hace énfasis en la integración de los programas, los programas del IPEC a nivel de país se han centrado cada vez más en un enfoque basado en áreas geográficas que vincula la eliminación del trabajo infantil con una programación más amplia en el contexto de los Programas de Trabajo Decente por País y otros marcos de desarrollo nacionales.

Explotación sexual comercial infantil

La ratificación del Convenio núm. 182 ha producido **resultados legislativos positivos**, en particular con respecto a la acción del Gobierno en la esfera de la legislación que tipifica como delito la trata infantil con fines de explotación laboral y económica, al prohibir la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños con fines de prostitución, y combatir el turismo sexual infantil. Entre 1999 y 2009, la Comisión de Expertos señaló aproximadamente **50 nuevas prohibiciones legislativas en relación con la prostitución infantil**. Además, desde la ratificación del Convenio, varios Estados Miembros han modificado su legislación existente relativa a la prostitución infantil para ponerla en conformidad con el Convenio. Además, la CEACR señaló la adopción, entre 1999 y 2009, de casi **50 prohibiciones legislativas relacionadas con la pornografía infantil**⁵⁴.

La CEACR también ha observado una tendencia positiva de los países en cuanto a la promulgación de leyes para luchar contra el turismo sexual infantil. El **turismo sexual infantil** es un problema difícil de combatir, ya que los responsables no son ciudadanos del Estado en el que se comete el delito, por lo que resulta difícil enjuiciarlos. Sin embargo, muchos países han adoptado disposiciones que permiten castigar a los ciudadanos nacionales que hacen ejercer la prostitución a niños fuera del territorio nacional, con miras a combatir el fenómeno de los ciudadanos que viajan a otros países para aprovecharse de las deficiencias en la legislación o en la aplicación de las normas relativas a la explotación sexual comercial infantil. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, la Ley de Delitos de 2004 establece que la prohibición de involucrar a un niño en la prostitución se aplica a las conductas sexuales con niños y adolescentes fuera del país. En Suriname, el Código Penal fue modificado en 2009 a los efectos de establecer que los

delitos sexuales cometidos con una persona menor de 18 años fuera del país fueran punibles en Suriname. En España, el Código Penal prevé el enjuiciamiento de los nacionales españoles y residentes en el país que cometan en otro país un delito relacionado con la explotación sexual comercial infantil⁵⁵.

Trata infantil

En los últimos años se observa un considerable aumento de las medidas legislativas contra la trata. Tras la adopción del Convenio, muchos países han promulgado disposiciones legislativas para prohibir las peores formas de trabajo infantil, y castigar a los responsables, incluidos aquellos involucrados en la trata de personas menores de 18 años. Ello refleja un real compromiso para combatir un problema que parece en aumento en algunas partes del mundo⁵⁶.

Si bien la eliminación de la pobreza es una condición preliminar necesaria para erradicar la trata, no es suficiente. Un enfoque holístico de la lucha contra la trata infantil bien puede dar el resultado deseado de erradicar este problema. Así lo ilustra el caso de Qatar, donde las medidas legislativas, prácticas y de rehabilitación adoptadas por el Gobierno han permitido erradicar del país la trata de niños para ser utilizados como jinetes de camellos. La CEACR tomó nota de que, antes de la aprobación de la Ley núm. 22, de mayo de 2005, relativa a la importación, el empleo, la formación y la participación de niños en carreras de camellos, unos 200 a 300 niños de 6 a 13 años de edad (todos ellos del Sudán) eran utilizados en carreras de camellos, con el riesgo de sufrir heridas graves. La CEACR señaló con satisfacción que, desde la promulgación de la Ley núm. 22 de 2005 y la adopción de una serie de medidas prácticas, los propietarios de camellos ya no recurren al uso de niños como jinetes. En particular, el Gobierno ha comenzado a fabricar robots para sustituir a los jinetes de camellos, y esos robots han cobrado tanta popularidad que hasta los dueños de camellos de otros países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, como los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Omán han comenzado a adquirirlos. El Gobierno también ha adoptado una serie de medidas de rehabilitación para ayudar a los niños que han sido utilizados como jinetes de camellos, con el fin de proporcionarles tratamiento médico para los problemas de salud o heridas que hayan sufrido, antes de enviarlos de regreso a su país, es decir, el Sudán. La Comisión considera que la información proporcionada por

53 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 199-200.

54 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 216.

55 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 223.

56 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 193.

Qatar en cuanto al uso de robots como jinetes de camellos es un caso de buena práctica⁵⁷.

La venta, trata y explotación sexual comercial infantil ha sido una de las principales esferas de **cooperación internacional y asistencia mutua entre los Estados Miembros**. Cabe destacar este aspecto como una importante tendencia a facilitar la aplicación efectiva del Convenio tanto dentro como fuera del propio territorio nacional del estado. Varios países han firmado acuerdos de cooperación regional o memorandos de entendimiento multilaterales o bilaterales para reducir el flujo de niños que son víctimas de la trata transfronteriza y posibilitar el intercambio de información para vigilar las actividades de los traficantes⁵⁸. En África Occidental, por ejemplo, se puso en marcha un proyecto para movilizar a los formuladores de políticas subregionales y mejorar la cooperación subregional a los fines de la eliminación de las peores formas de trabajo infantil en los 15 Estados Miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO). Se trata de un importante avance ya que el Convenio núm. 182 no prevé expresamente su ámbito de aplicación geográfica, a diferencia del Convenio núm. 138⁵⁹.

Trabajo forzoso y en régimen de servidumbre

Alrededor de 5,7 millones de niños realizan trabajos forzados o en régimen de servidumbre, lo cual representa aproximadamente la mitad del número total de víctimas. En varios Estados Miembros existen prohibiciones constitucionales o legislativas contra el trabajo forzoso infantil que pueden abarcar el trabajo en régimen de servidumbre⁶⁰. Por ejemplo, en Filipinas, la Ley de Protección Especial contra el Abuso, la Explotación y la Discriminación de los Niños prohíbe la servidumbre por deudas y la servidumbre de personas menores de 18 años. El Código Penal de Australia también prohíbe expresamente la servidumbre por deudas, y el delito se considera agravado cuando la víctima es menor de 18 años de edad. Pese a las prohibiciones establecidas en la legislación nacional, en la práctica subsiste el problema del trabajo infantil en condiciones de servidumbre.

En algunos países los niños se ven particularmente afectados por el trabajo forzoso en el contexto del trabajo doméstico, y algunas veces por el trabajo obligatorio en el ámbito del sistema escolar.



Recuadro 7 – Lucha contra el trabajo infantil en la subregión del Mekong

A nivel de la subregión del Mekong, se ha iniciado un proyecto de la OIT para respaldar la Iniciativa Ministerial del Mekong contra la Trata de Humanos (COMMIT). La Iniciativa es una respuesta sincronizada contra la trata de seis países del Mekong, a saber, Camboya, China, República Democrática Popular Lao, Myanmar, Tailandia y Viet Nam - dirigida por los respectivos Gobiernos, y con el apoyo del Proyecto Institucional de las Naciones Unidas sobre la Trata de Personas para la Subregión del Gran Mekong (UNIAP) que actúa como secretaría.

La Reunión Interministerial de Hanoi (2005) adoptó una Declaración Ministerial de COMMIT que establece importantes disposiciones sobre: a) medidas de prevención, incluidas entre otras, la acción contra la explotación laboral; b) referencias al Convenio de la OIT núms. 29 y 182; c) el valor de los mecanismos de prevención comunitarios; d) la necesidad de consultas con los afectados. Si bien el Plan de acción subregional (PAS) conexo tenía escasas medidas preventivas y estaba fuertemente influenciado por las preocupaciones de seguridad y control de delitos, el segundo PAS (2008-2010), que fue ratificado por la Reunión Interministerial de Beijing, en diciembre de 2007, prevé un enfoque más fuerte sobre las medidas preventivas y respalda varios de los enfoques y modelos específicos de la OIT.

La CEACR ha observado la práctica de la movilización forzosa de los escolares en varios países de Europa, en los cuales los niños son retirados de la escuela y obligados a trabajar durante el horario escolar. La participación en estos programas es obligatoria, los niños pueden ser sancionados con multas si trabajan con demasiada lentitud o no cumplen las cuotas de producción, y ese trabajo también puede tener un impacto negativo sobre el rendimiento escolar. Si bien este tipo de movilización masiva ocurre con frecuencia durante la temporada de la cosecha (en particular la cosecha del algodón) estos programas también pueden contratar a grupos enteros de estudiantes para que trabajen en fábricas en tareas no calificadas pero con gran intensidad de mano de obra durante períodos prolongados. Otra forma de trabajo forzoso a través de las instituciones de enseñanza que ha señalado la CEACR es un fenómeno que puede observarse en algunos países de África Occidental, los denominados niños “talibés”. Se trata de niños que estudian en las

57 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 198.

58 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 255 ss.

59 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 190.

60 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 201.

escuelas coránicas, a los que con frecuencia se les introduce en la mendicidad callejera.



Recuadro 8 – Servidumbre por deudas en los hornos de ladrillos en Afganistán

La publicación *Buried in bricks: A rapid assessment of bonded labour in brick kilns in Afghanistan* (Ocultos tras los ladrillos: Una evaluación rápida sobre el trabajo en condiciones de servidumbre en Afganistán) constituye el primer intento de aportar una mejor comprensión de las dinámicas de la servidumbre por deudas en los hornos de ladrillos en dos provincias del país, Kabul y Nangarhar. Este estudio, para el cual el IPEC fue la mayor fuente de apoyo técnico y financiero, reveló que una mayoría de los trabajadores (56 por ciento) de los hornos de ladrillos encuestados son niños menores de 18 años, entre los cuales la mitad (47 por ciento) tienen menos de catorce años. Si bien todos (98 por ciento) los adultos trabajadores son hombres, las niñas jóvenes trabajan junto con sus hermanos y padres hasta alcanzar la pubertad. La mayoría de los niños empiezan a trabajar a la edad de 7 u 8 años, y casi el 80 por ciento de los niños de 9 años empiezan a trabajar para ayudar a sus familias. En consecuencia, no adquieren las competencias necesarias para liberarse del trabajo en condiciones de servidumbre. El informe revela que los hornos de ladrillos cuentan prácticamente en su totalidad sobre la servidumbre por deudas, y los trabajadores y sus familias están vinculados al horno por la necesidad de pagar los préstamos contraídos (en forma de anticipos) para cubrir necesidades básicas, y gastos de cuidados médicos, matrimonios y funerales. También reveló que las necesidades de subsistencia fuerzan a las familias a recurrir a préstamos de forma recurrente; a menudo deben dedicar toda las ganancias de una temporada para pagar un préstamo destinado a comprar alimentos para el invierno. Más del 64 por ciento de las familias encuestadas han trabajado en los hornos de ladrillos durante 11 años o más, y más del 35 por ciento de los trabajadores llevan trabajando más de 21 años⁶¹.

Reclutamiento obligatorio o forzoso de niños para su utilización en conflictos armados

Un importante avance en un cierto número de países es la nueva legislación que establece una edad mínima para el **reclutamiento obligatorio en el servicio militar nacional** a 18 años o más. La legislación de algunos países va más allá de los requisitos de la Convención prohibiendo tanto

el reclutamiento obligatorio como voluntario de los niños menores de 18 años en las fuerzas o grupos armados. Por ejemplo, en Gabón, el alistamiento en las fuerzas armadas es voluntario y no puede tener lugar antes de los 20 años. Además, en algunos países, incluidos la República Centroafricana, Sri Lanka y la República Unida de Tanzania, se han aprobado o modificado recientemente leyes que prohíben el reclutamiento forzoso u obligatorio de personas menores de 18 años para utilizarlas en conflictos armados⁶².

Si bien la gran mayoría de países han adoptado o modificado su legislación para prohibir el reclutamiento obligatorio o forzoso de los niños menores de 18 años, en la práctica se sigue reclutando y forzando a los niños a unirse a las fuerzas armadas nacionales o grupos armados ilegales. En varios países de la región de África, aunque las fuerzas armadas regulares se hayan comprometido a cesar el reclutamiento de los niños en sus rangos, se sigue reclutando a niños y utilizándolos en grupos armados. La CEACR ha observado que determinados Estados Miembros de otras regiones siguen teniendo dificultades para controlar el reclutamiento forzoso de niños por parte de grupos rebeldes (por ejemplo, en Iraq). En otros países, la situación es aún más alarmante, ya que todas las partes en el conflicto armado, incluidas las fuerzas armadas del Gobierno, están utilizando niños soldados (por ejemplo en el Chad). En marzo de 2012, la Corte Penal Internacional adoptó una decisión muy importante en el caso del jefe de milicias congoleño, Thomas Lubanga Dyilo, por su papel en los crímenes de guerra relacionados con el alistamiento y conscripción de niños y su utilización para participar activamente en las hostilidades en la República Democrática del Congo, durante el período 2002-2003. Esta primera sentencia de tal naturaleza recuerda a todos los grupos armados que no se tolerará la impunidad para todos aquellos que esclavicen y brutalicen a niños⁶³. La decisión alentará a los gobiernos a tomar medidas inmediatas y eficaces para poner fin en la práctica al reclutamiento forzoso de personas menores de 18 años por grupos armados y/o fuerzas armadas, y para garantizar que se lleven a cabo investigaciones detalladas y se enjuicie rigurosamente a los responsables⁶⁴. A este respecto, el Convenio núm. 182 de la OIT y los mecanismos de supervisión de la OIT recuerdan que los niños asociados con fuerzas y grupos armados deben ser considerados como víctimas y no como infractores.

61 OIT: *Buried in bricks: A rapid assessment of bonded labour in brick kilns in Afghanistan*. Oficina de la OIT en Kaboul. Disponible en inglés en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—asia/—ro-bangkok/documents/publication/wcms_172671.pdf.

62 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 209 ss.

63 Disponible en: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41537&Cr=ICC&Cr1.

64 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 211.

La CEACR ha observado en muchas ocasiones que los niños usados en conflictos armados no sólo se utilizan como combatientes o para participar directamente en las hostilidades. Algunos niños son utilizados también en apoyo de los esfuerzos bélicos o pueden combinar todas esas funciones al mismo tiempo. Por lo general son asignados a funciones de apoyo como porteadores, espías, cocineros o mensajeros, y las niñas son raptadas generalmente con fines sexuales. Si bien estas funciones no están directamente comprendidas dentro del ámbito de la aplicación de la prohibición del reclutamiento forzoso u obligatorio de personas menores de 18 años para utilizarlas en conflictos armados, la CEACR las ha examinado dentro de la categoría de esclavitud y trabajo forzoso. En los casos en que la CEACR ha observado que se obliga a los niños a trabajar y prestar servicios, o a convertirse en esclavos sexuales, ha instado enérgicamente a los gobiernos de los países que se encuentran en esa situación a tomar medidas eficaces y de duración determinada para eliminar la práctica⁶⁵.

Pese a los logros positivos obtenidos en la mayoría de los países, **la reintegración efectiva en la sociedad civil de los ex niños soldados** sigue constituyendo un desafío importante. En efecto, en vista de que estos niños soldados se enfrentan generalmente a grandes obstáculos para lograr su inserción social y, por ende, están expuestos a un alto riesgo de ser reclutados por fuerzas armadas, la CEACR ha subrayado la importancia de velar por que los niños reciban asistencia apropiada para su rehabilitación e inserción social⁶⁶. Un número considerable de países han puesto en marcha un programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración de los ex combatientes, incluidos los **niños soldados**, con la ayuda de las Naciones Unidas, y en particular la OIT. Estos programas, que promueven la liberación de los niños reclutados o prestan servicios de reintegración y rehabilitación a niños ex combatientes, han obtenido resultados notables en cuanto al número de niños liberados y rehabilitados mediante la reunificación de las familias, la creación de centros de rehabilitación y enseñanza y la prestación de ayuda psicológica⁶⁷.

Actividades ilícitas

Varios países también han adoptado, por ejemplo, medidas legislativas para prevenir la participación de los niños en actividades ilícitas, en particular en el tráfico de drogas.

65 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 210-211.

66 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 215.

67 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 213.

68 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 214.

69 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 225-229.

70 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, párr. 65.



Recuadro 9 – Respuesta de la OIT al trabajo forzoso y al reclutamiento de menores en Myanmar

Myanmar no ha ratificado aún el Convenio núm. 182, pero este caso pone de manifiesto el vínculo entre las peores formas de trabajo infantil y la erradicación efectiva del trabajo forzoso. En el marco del mecanismo de presentación de quejas establecido en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario suscrito entre la OIT y el Gobierno de Myanmar en 2007, desde la 310.ª reunión del Consejo de Administración (en marzo de 2001) se han recibido 210 quejas formales. De ellas, 155 (el 75 por ciento) están relacionadas con el reclutamiento de menores, especialmente la trata infantil con fines de trabajo forzoso y el trabajo forzoso militar.

Desde febrero de 2007, se liberó o se dio de baja a un total de 208 reclutas menores de edad en respuesta a las quejas presentadas con arreglo al Protocolo de Entendimiento Complementario. Además, se iniciaron acciones en virtud del Código de Disciplina Militar contra el personal militar considerado responsable del reclutamiento de menores⁶⁸.

En la mayoría de los países afectados también se han adoptado medidas concretas para paliar la situación de los niños de la calle, que están particularmente expuestos a participar en actividades ilícitas. Sin embargo, algunas de esas medidas siguen siendo insuficientes y no garantizan la readaptación ni la reinserción sociales de los niños víctimas⁶⁹.

Trabajo peligroso

La gran mayoría de los niños involucrados en las peores formas de trabajo infantil – más del 90 por ciento – realizan **trabajos peligrosos**. Con el fin de designar los trabajos considerados peligrosos, un paso fundamental es la elaboración de una lista nacional de trabajo infantil peligroso, lo cual deberá hacerse en el marco de los programas y sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo⁷⁰. También es esencial la revisión y actualización de las listas. Éstas deberán incluir tareas específicas prohibidas para los niños. El proceso de elaboración de la lista es esencial para que los gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores trabajen juntos no sólo en la decisión de los elementos que

deberán incluirse, sino en la evaluación de las prioridades de acción⁷¹.

Una tendencia positiva que se ha desprendido de los comentarios de la Comisión es que un gran número de países ha adoptado leyes que prohíben que los menores de 18 años lleven a cabo formas específicas de trabajo peligroso⁷². Los datos de los que dispone el IPEC revelan

que en abril de 2011, **108 países habían elaborado listas de trabajo infantil peligroso pero muchos más países habían establecido prohibiciones generales o estaban en proceso de elaboración de sus propias listas.**



RECUADRO 10 – Algunos ejemplos de tipos de trabajo incluidos en las listas nacionales de trabajo infantil peligroso⁷³

- el trabajo en la construcción y la soldadura, las minas y canteras, o la industria del asfalto;
- el trabajo subterráneo, submarino, a alturas peligrosas o en espacios confinados;
- el trabajo de demolición, la excavación de galerías subterráneas, la construcción de terrazas en excavaciones estrechas y profundas y el trabajo en alcantarillas;
- el trabajo en el sector del petróleo y en la extracción de recursos naturales, o el trabajo en buques;
- el trabajo que implique el uso de aire comprimido, incluidas las cámaras de presión y el buceo;
- el trabajo peligroso en el servicio doméstico o en el hogar; los trabajos agrícolas en los que los niños estén expuestos a condiciones peligrosas, a pesticidas o a insecticidas, o el trabajo en cultivos comerciales;
- el trabajo en zoológicos y parques en los que haya animales salvajes o venenosos, el trabajo relacionado con la incineración o la carnicería, y el trabajo en mataderos o curtidurías;
- el trabajo en el ámbito de la ganadería, como el ordeño de vacas, la alimentación del ganado y la limpieza de establos y corrales, o el trabajo en silos o almacenes de las cosechas;
- las ocupaciones relacionadas con la extinción y la prevención de incendios forestales, con cultivos madereros, con los servicios forestales, con la tala de árboles y con el funcionamiento de cualquier aserradero o fábrica de listones, tablillas o toneles;
- el trabajo relacionado con el uso de tractores u otros vehículos autopropulsados, como los vehículos industriales, montacargas, carretillas elevadoras, maquinaria forestal, herramientas manuales motorizadas, cultivadores rotativos, segadoras, cortadoras de precisión o quitanieves;
- el trabajo con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos y su mantenimiento, como por ejemplo máquinas con cuchillas de movimiento rápido, máquinas que realizan movimientos de estampado, máquinas con cilindros abiertos o tornillos sinfín, mezcladoras, molidoras, rompedoras, troceadoras, peladoras, ralladoras y centrifugadoras, motosierras y cortadoras de setos, pistolas de clavos, atornilladoras, y máquinas de limpieza, pintura, tratamiento anticorrosión o tratamientos similares;
- el trabajo en calderas de vapor, estufas, hornos u otros equipos que impliquen la exposición a altas temperaturas;
- el trabajo relacionado con el uso de agentes químicos, físicos o electromagnéticos peligrosos, o de sustancias y mezclas de sustancias clasificadas como tóxicas, muy tóxicas, corrosivas o explosivas; o la exposición al plomo o a compuestos del plomo, radiaciones ionizantes, amianto y otros materiales que contengan amianto;
- el trabajo relacionado con la manipulación o el transporte de cargas pesadas;
- la pesca en aguas profundas o en alta mar, la combustión de carbón, la extinción de incendios;
- el trabajo de embalsamador, el trabajo en prisiones u hospitales psiquiátricos, el tratamiento de pacientes psiquiátricos y la supervisión de personas con problemas psicológicos o sociales, y otros trabajos similares;
- el trabajo en la investigación experimental del cáncer o el trabajo que se lleva a cabo en dichas instalaciones;
- el trabajo llevado a cabo en condiciones de frío o calor extremos, o que impliquen la exposición a altos niveles de ruido o vibraciones, o a altas tensiones eléctricas;
- el trabajo en bares, hoteles o lugares de ocio, el trabajo nocturno y las horas extraordinarias;
- el trabajo de jinete de camellos o caballos; y
- el trabajo que exceda las capacidades mentales y físicas de los niños o los trabajos relacionados con la explotación sexual comercial en los que estén expuestos al maltrato físico, psicológico o al abuso sexual.

71 IPEC: *Niños en trabajos peligrosos: Lo que sabemos, lo que debemos hacer*, Ginebra, OIT, 2011. Disponible en: www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=17096.

72 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 229 ss.

73 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 231-232.

Otras esferas de interés referentes a las políticas públicas

Una tendencia alentadora e importante es que muchos programas y políticas nacionales han incorporado una perspectiva especial sobre los huérfanos y otros niños vulnerables en las políticas públicas. El incremento de la población de huérfanos y otros niños vulnerables en muchos países ha incrementado el número de personas menores de 18 años particularmente expuestas a la trata y a la explotación sexual comercial, o a ser utilizadas en actividades ilícitas y trabajos peligrosos. En las familias afectadas por el VIH/SIDA, suele retirarse de la escuela a los niños de corta edad para que cuiden de los miembros enfermos de su familia o de sus hermanos, y complementen los ingresos de sus padres cuando caen enfermos⁷⁴.



RECUADRO 11 – Vincular la atención al trabajo infantil a la protección de los huérfanos y niños vulnerables

En Kenya, el Plan de Acción Nacional para Eliminar el Trabajo Infantil 2004-2015 destaca que la pandemia del VIH/SIDA contribuye al trabajo infantil, y contiene medidas para atenuar su impacto. En Sri Lanka, el Plan de Acción Nacional para los Niños prevé medidas dirigidas a ofrecer a los huérfanos a causa del VIH y el SIDA el número de hogares necesarios para albergarlos, y la Estrategia y Programa de Acción nacionales para Eliminar el Trabajo Infantil de Swazilandia establece medidas pertinentes para empezar a llevar un registro a nivel comunitario de los hogares cuyas cabezas de familia son niños, así como para administrar más adecuadamente la educación de los huérfanos y otros niños vulnerables.

Los proyectos del IPEC abordan con frecuencia la situación de los huérfanos y otros niños vulnerables. Entre esos proyectos cabe citar el proyecto del IPEC relativo a la lucha y prevención del trabajo infantil inducido por el VIH/SIDA en el África Subsahariana (ejecutados en Uganda y Zambia), y un proyecto llevado a cabo en Malawi dirigido a reforzar las redes comunitarias de seguridad para ayudar a los huérfanos y otros niños vulnerables, y además prestar particular apoyo a los niños retirados del trabajo infantil⁷⁵.

3.4. Observancia y sanciones

Si bien la adopción de disposiciones legislativas a nivel nacional es esencial pues establece un marco que determina las responsabilidades de la sociedad respecto de las personas jóvenes, ni la mejor legislación tendrá valor si no se prevén sanciones disuasivas y mecanismos de vigilancia y observancia eficaces que garanticen su aplicación.

Una serie de países han adoptado disposiciones que imponen sanciones penales, administrativas y/o de otra índole a las personas declaradas culpables de infringir las leyes sobre el trabajo infantil, en particular aquéllos que tratan de involucrar a niños en las peores formas de trabajo infantil. Con arreglo a la legislación de otros países, las personas que violan las leyes relativas al trabajo infantil cometen un delito, pero la ley no prevé sanciones específicas. Algunos otros sí han establecido sanciones que no son suficientemente disuasivas para garantizar la aplicación del Convenio y disuadir a los empleadores de la utilización de trabajo infantil.

Otros países han adoptado además sanciones a las que los padres pueden ser condenados cuando sus hijos no están matriculados o no asisten a la escuela⁷⁶. Teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de trabajo infantil ocurre en negocios familiares, este enfoque es muy importante pero debe ir acompañado de la provisión de servicios gratuitos de educación obligatoria y el control eficaz de la asistencia escolar.

Otra importante barrera para la aplicación efectiva de los Convenios y de la legislación nacional suele ser la deficiencia de la inspección del trabajo. Esta falta de capacidad se atribuye por lo general a la falta de recursos financieros y humanos. Tales limitaciones pueden menoscabar gravemente la capacidad de la inspección del trabajo para garantizar el seguimiento y vigilancia del trabajo infantil en regiones o sectores específicos. Un avance alentador es el creciente número de países que imparten una formación sobre trabajo infantil a sus inspectores de trabajo, y que encargan a estos profesionales el seguimiento y vigilancia del trabajo infantil. Otra tendencia positiva es el fomento de la colaboración entre la inspección del trabajo y los interlocutores sociales para abordar mejor el problema del trabajo infantil.

Por ejemplo, en Albania, los comités de acción local del sistema de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil están integrados tanto por inspectores de trabajo como

74 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 247 ss.

75 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., pág. 249.

76 OIT: *Dar un rostro humano a la globalización*, op. cit., págs. 179-180.

por representantes sindicales. Los interlocutores sociales pueden desempeñar un importante papel en la revelación del trabajo infantil. En este sentido, el pleno respeto de los derechos de sindicación en todos los sectores origina un importante efecto transversal entre los Convenios fundamentales sobre la libertad sindical y los esfuerzos para combatir el trabajo infantil.

Como resultado de la labor del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, muchos países han recibido apoyo para el establecimiento de unidades de trabajo infantil en las inspecciones del trabajo, y la creación de comités de vigilancia y seguimiento del trabajo infantil en las comunidades. La extensión de los mecanismos de vigilancia y seguimiento a la economía informal puede ser un importante medio para garantizar la real aplicación de los convenios, en particular en los países en que la ampliación del alcance de la normativa de aplicación, de modo que abarque a los niños que trabajan en ese sector, no parece ser una solución viable.

El 58,8 por ciento de las memorias recibidas por la CEACR referentes al trabajo infantil contienen información sobre las medidas tomadas por la inspección del trabajo y otras estadísticas, en comparación con un 31,5 por ciento en el caso de la discriminación, un 13,3 del trabajo forzoso y 4,5 por ciento de la libertad sindical.



RECUADRO 12 – Ampliación de la función de la inspección del trabajo

Se observa en efecto en las administraciones y la inspección del trabajo una tendencia a prestar mayor atención a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular al trabajo infantil, al trabajo forzoso, y a la igualdad en el empleo y la ocupación. Así, por ejemplo, los Ministerios de Trabajo de Bolivia y del Perú crearon departamentos especialmente encargados de la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En muchos países se ha ampliado el ámbito de actuación de la inspección del trabajo al trabajo forzoso y al trabajo infantil, a menudo mediante la creación de unidades especiales encargadas de esas cuestiones, por ejemplo, en el Brasil, Filipinas y Ghana, al tiempo que en Marruecos se nombró a inspectores del trabajo concretamente encargados de coordinar esta tarea⁷⁷.

En el contexto de la lucha contra determinadas peores formas de trabajo infantil, algunos Estados Miembros han creado unidades especiales de policía. Entre éstas, grupos de vigilancia por Internet centrados en la detección de la pornografía infantil, y órganos encargados de la vigilancia de la trata. Las unidades encargadas de la trata que integran el órgano de observancia pueden prestar ayuda y asistencia a las víctimas de la trata y recopilar información útil para las investigaciones⁷⁸.

Pese a esta tendencia positiva, en la mayoría de los casos hacen falta más medidas para prestar ayuda y reintegrar adecuadamente a los niños víctimas.

Otra tendencia importante que se observa en muchos países es la creciente variedad de instituciones públicas que intervienen en la lucha contra el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación en el empleo y la ocupación. En materia de observancia, varios países, como el Brasil con su Unidad de Inspección Móvil especial, han creado equipos de multidisciplinares integrados por inspectores del trabajo, fiscales del trabajo y la policía para investigar y llevar ante los tribunales de forma más eficaz los casos de trabajo forzoso y trabajo infantil.



RECUADRO 13 – Pocos casos de trabajo infantil llegan a los tribunales

Pese a algunos avances positivos en materia de observancia, al parecer aún son pocos los casos de trabajo infantil que se presentan ante los tribunales. Sólo en el 1,5 por ciento de las memorias recibidas por la CEACR referentes al trabajo infantil se facilita información sobre resoluciones judiciales. En comparación con un 8 por ciento en el caso de las memorias sobre la discriminación, 7,8 por ciento en las relativas al trabajo forzoso y 5,8 en las que atañen a la libertad sindical⁷⁹.

77 OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, op. cit., párrs. 250–254.

78 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op.cit.

79 OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, op. cit., Cuadro 2.5.



4. El papel del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT

La labor del **Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)** de la OIT ha contribuido de manera significativa a la sensibilización mundial sobre el problema del trabajo infantil y, mediante su programa de cooperación técnica, a los avances de muchos Estados Miembros hacia la ratificación y aplicación de los Convenios sobre el trabajo infantil.

Reconociendo la interdependencia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, el IPEC también ha contribuido al desarrollo de vínculos cada vez más sólidos con los programas de la OIT que se ocupan de otros elementos de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por ejemplo, su labor con el Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) en la elaboración de nuevos estudios con el fin de estimar el número de niños en situación de trabajo forzoso, su colaboración con el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente de la OIT (SafeWork) sobre las listas de trabajo peligroso, y con las Oficinas de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT sobre iniciativas conjuntas para lograr la participación de las organizaciones de empleadores, las empresas y los sindicatos en la lucha contra el trabajo infantil.

La labor del IPEC también se ha centrado crecientemente en influir en los debates y marcos de políticas que puedan contribuir a la lucha contra el trabajo infantil de una forma sostenible, en particular en los marcos de políticas relativos a la educación y la protección social. A nivel de país, muchos proyectos del IPEC están respaldando la labor destinada a elaborar un

“enfoque integrado basado en áreas geográficas” que aborde el trabajo infantil de una manera holística, con la participación de una diversidad de ministerios gubernamentales e interlocutores en un esfuerzo concertado de lucha contra el trabajo infantil.

El IPEC también ha colaborado estrechamente con otros organismos de las Naciones Unidas sobre cuestiones relativas a la recopilación de datos, la educación, el trabajo infantil en la agricultura, la trata y los niños víctimas de los conflictos armados. Esta labor ha engendrado un considerable enriquecimiento de la base de conocimientos que sirve de apoyo a las políticas e iniciativas de programas. También se han logrado importantes progresos en la creación de alianzas público-privadas para fortalecer la función de las empresas internacionales en la resolución adecuada de las cuestiones relativas al trabajo infantil.

Si bien resulta evidente que la labor del IPEC ha contribuido de manera significativa a la sensibilización mundial sobre el problema del trabajo infantil, y ha respaldado y facilitado los avances de muchos Estados Miembros de la OIT hacia la ratificación y aplicación de los Convenios sobre el trabajo infantil de la OIT, la labor del IPEC no es completa. Persiste aún una gran demanda para que el IPEC amplíe el ámbito de sus programas hacia las regiones y los sectores económicos más ignorados y hacia los niños a los que es más difícil llegar. Es muy necesario atenderla para proseguir y acelerar los progresos en la eliminación del trabajo infantil teniendo como prioridad las peores formas de trabajo infantil.

5. El camino a seguir: del compromiso a la acción



Como lo ha demostrado la presente Nota de políticas, la comunidad mundial está logrando progresos en la lucha contra el trabajo infantil, con una reducción del número de niños en situación de trabajo infantil, la amplia ratificación de los Convenios sobre el trabajo infantil de la OIT, y el hecho de que muchos países estén estableciendo políticas y programas de lucha contra el trabajo infantil, incluidas sus peores formas. Sin embargo, el informe también destaca la debilidad de la respuesta y resulta claro que es necesario mantener los progresos y fortalecerlos de conformidad con lo establecido en *la Hoja de ruta de La Haya* y en el Plan de Acción Mundial de la OIT de 2010.

En 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptará conclusiones sobre el fomento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo que servirán para reforzar el compromiso y alentar la acción a los fines de eliminar el trabajo infantil en todos los Estados Miembros siguiendo un enfoque integrado de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y del Programa de Trabajo Decente. La eliminación del trabajo infantil no es una prerrogativa, es más bien un deber y un principio y derecho fundamental de todos los trabajadores y de todos los niños.



Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)

OIT

4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22 – Suiza

Tel: +41 (0) 22 799 81 81
Fax: +41 (0) 22 799 87 71

e-mail: ipecc@ilo.org
www.ilo.org/ipecc

ISBN 978-92-2-326374-4



9 789223 263744