



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# **Observación general sobre la aplicación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)**

**Adoptada por la Comisión de Expertos en  
Aplicación de Convenios y Recomendaciones  
(CEACR) en su 91ª sesión (nov. -dic. 2020)**

**Observación general sobre la aplicación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)**

Tras las celebraciones del Centenario de 2019, la OIT celebra otro logro, la histórica **ratificación universal** de uno de sus convenios fundamentales, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Desde la fundación de la OIT en 1919, el trabajo infantil ha sido una de sus principales preocupaciones y se han adoptado varios convenios en este ámbito, incluido el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que es otro convenio fundamental cuyo objetivo es la eliminación progresiva del trabajo infantil. La Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil de 1998, un movimiento que pedía nuevas acciones contra el trabajo infantil, allanó el camino para que los mandantes de la OIT consideraran aún más urgente elaborar un instrumento internacional para luchar contra el trabajo infantil y sus peores formas. Reconociendo el creciente consenso internacional respecto a que ciertas formas de trabajo infantil eran tan peligrosas y nocivas para el bienestar de los niños que ya no se podían tolerar, la comunidad internacional se expresó a través de una sola voz para adoptar, el 17 de junio de 1999, un nuevo instrumento para conseguir la **prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil**. El Convenio núm. 182 no solo ha conseguido el extraordinario éxito de ser el primer convenio de la OIT que consigue la ratificación universal; sino que también ha sido decisivo para conseguir que la tasa de ratificación del Convenio núm. 138 supere el 90 por ciento.

La Comisión saluda la ratificación universal del Convenio núm. 182, que actualmente es una norma de referencia en cada uno de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión considera que esta ratificación universal refleja el consenso global de que las peores formas de trabajo infantil son inaceptables independientemente del nivel de desarrollo de un país y pone de relieve la voluntad de los Estados Miembros de la OIT de garantizar que todo niño, en cualquier lugar, esté protegido de las peores formas de trabajo infantil. La ratificación universal también allana el camino para la armonización en todo el mundo de las políticas nacionales y las leyes en materia de trabajo infantil, y representa una oportunidad para incorporar consideraciones sobre el trabajo infantil en las políticas y planes nacionales pertinentes.

La Comisión toma nota de que el Convenio se centra muy específicamente en las formas extremas de trabajo infantil, y de que abarca el derecho penal, el derecho laboral y componentes programáticos, haciendo hincapié en la necesidad de tomar **medidas inmediatas y efectivas para prohibir en la legislación y eliminar en la práctica las peores formas de trabajo infantil** para todas las personas **menores de 18 años**. La **definición de peores formas de trabajo infantil incluye**: a) la esclavitud y el trabajo forzoso, incluida la trata de niños, la servidumbre por deudas y el reclutamiento forzoso de niños para un conflicto armado; b) la prostitución de niños y la pornografía infantil; c) la utilización de niños en actividades ilícitas, en particular para la producción y tráfico de drogas, y d) los trabajos que pueden dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Varios países han adoptado una amplia legislación para prohibir las peores formas de trabajo infantil o han enmendado el marco legislativo existente para ponerlo en conformidad con las disposiciones del Convenio. La Comisión había tomado nota de que, habida cuenta del amplio ámbito de aplicación del Convenio, en la mayor parte de los casos, debía hacerse hincapié en la necesidad de disposiciones legales explícitas para garantizar la plena aplicación del Convenio. A este respecto, la Comisión subrayó la importancia de promulgar disposiciones legales que prohíban las peores formas de trabajo infantil y cubran tanto a los niños como a las niñas menores de 18 años, mientras que la prohibición de la **venta y trata de niños** cubre la trata interna y externa tanto con fines de explotación laboral como con fines de explotación sexual.

En lo que respecta a **la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución**, la Comisión ha hecho hincapié, en varias ocasiones, en la importancia de castigar a todos los que *utilizan* a niños para la prostitución, distinguiendo claramente la edad de consentimiento sexual, que en diversos países es inferior a los 18 años, de la edad de protección frente a la explotación sexual comercial, que es de 18 años. Además, tomando nota de que la explotación sexual de niños a través de internet se está convirtiendo en una grave amenaza en muchos países, la Comisión ha subrayado la necesidad de abordar esta cuestión desde la perspectiva legal.

La Comisión recuerda que el Convenio define el **trabajo infantil peligroso** como 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. De conformidad con el Convenio, **los tipos de trabajo peligrosos que se prohíben a los menores de 18 años deberán determinarse** teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. En numerosas ocasiones, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la adopción, por diversos gobiernos, de reglamentos que contienen una lista de tipos de trabajo peligrosos que se prohíben a los menores de 18 años. La Comisión aprovecha esta oportunidad para alentar firmemente a los gobiernos que aún no han adoptado reglamentos a ese respecto a que intensifiquen sus esfuerzos para velar por la adopción de esos reglamentos, teniendo plenamente en cuenta las orientaciones que figuran en el *párrafo 3* de la Recomendación núm. 190 y en consulta con los interlocutores sociales.

La Comisión recuerda que en el Convenio se reconoce la importancia de **la aplicación y el cumplimiento efectivos** de las disposiciones para darle efecto, incluso a través del establecimiento y la aplicación de **sanciones** adecuadas y disuasorias, así como la necesidad de establecer o designar **mecanismos de control** apropiados para vigilar la aplicación. La Comisión desea reconocer que muchos países han adoptado un marco legislativo sólido, que prevé sanciones adecuadas de tipo penal, administrativo y de otra índole por emplear a niños en las peores formas de trabajo infantil. A este respecto, la Comisión ha tomado nota del importante papel que desempeñan las fuerzas policiales nacionales, los funcionarios de control de fronteras y de inmigración y los grupos o unidades de trabajo especiales que se han creado en varios países, en la lucha contra la trata y la explotación sexual comercial de niños. Sin embargo, en diversas ocasiones, ha observado que la falta de personal y de recursos, la corrupción de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, o su complicidad con los autores de esos delitos, han obstaculizado el control efectivo de las peores formas de trabajo infantil. Por consiguiente, la Comisión ha señalado a la atención de los gobiernos la necesidad de reforzar las capacidades de los órganos encargados de la aplicación de la ley para identificar, investigar, enjuiciar, condenar e imponer sanciones apropiadas y disuasorias a las personas culpables de infringir las disposiciones que prohíben las peores formas de trabajo infantil, incluidos los funcionarios cómplices. En muchos casos, la Comisión también ha subrayado que los niños atrapados en las peores formas de trabajo infantil, como, por ejemplo, la explotación sexual comercial y el trabajo en actividades ilícitas, deben ser tratados como víctimas y no como delincuentes. En lo que respecta al control del trabajo infantil peligroso, en muchos países son especialmente relevantes los sistemas de inspección del trabajo y en algunos otros países se han establecido unidades especiales de control del trabajo infantil o unidades de protección de la infancia. Observando que en muchos países hay niños que son objeto de explotación y realizan trabajos peligrosos en sectores que se encuentran fuera del alcance normal de la inspección del trabajo, como el trabajo doméstico infantil, el trabajo en la agricultura o el trabajo de niños por cuenta propia, la Comisión ha reiterado la necesidad de reforzar la capacidad o de ampliar el

alcance de la inspección del trabajo o de otorgar a los inspectores facultades especiales a fin de velar por que los niños que trabajan en esos sectores se beneficien de la protección otorgada por la legislación nacional.

En relación con varios países, la Comisión ha expresado preocupación por las graves lagunas detectadas en la aplicación del Convenio, en particular en lo que respecta a la situación de los niños que son reclutados como combatientes, y utilizados como escudos humanos, esclavos sexuales y terroristas suicidas en zonas de conflicto. Ha instado a los gobiernos a proteger a los niños que se encuentran en situaciones de fragilidad y crisis. También ha tomado nota con preocupación de la situación de los niños que son víctimas de trata y explotación sexual comercial, turismo sexual y trabajo doméstico infantil, y de los niños que son vulnerables a las peores formas de trabajo infantil, incluidos los niños que trabajan en la calle, los niños que practican la mendicidad, los niños huérfanos a causa del VIH y el sida, así como del creciente número de niños refugiados, la mayoría de los cuales no están acompañados. La Comisión ha pedido a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para prevenir la ocupación de niños en esas peores formas de trabajo infantil, y para retirarlos de esos trabajos y rehabilitarlos e integrarlos en la sociedad a través de la educación y de la formación profesional. La Comisión observa que muchos países han adoptado y ejecutado programas de acción específicos y medidas efectivas y en un plazo determinado para eliminar las peores formas de trabajo infantil, tal como requiere el Convenio, que han tenido un impacto significativo en la prevención de esas peores formas de trabajo y la retirada de los niños de ellas. Esto incluye planes nacionales de acción para combatir y eliminar las peores formas de trabajo infantil, en particular la trata de niños, la explotación sexual comercial de niños, el trabajo infantil en régimen de servidumbre, y el trabajo infantil peligroso. A este respecto, la Comisión quiere hacer hincapié en la función que desempeña la OIT a través de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), a través del cual se presta apoyo a más de 100 países para que desarrollen e implementen proyectos y programas de duración determinada para combatir las peores formas de trabajo infantil. Este programa de referencia, que ahora se llama IPEC+, opera en unos 62 países de todas las regiones en colaboración con los mandatos de la OIT (gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores), así como con empresas y organizaciones de pequeños productores, ONG y organizaciones de la sociedad civil. Cabe señalar que, si bien reconoce la pertinencia del papel desempeñado por las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión recuerda que la responsabilidad última recae en los gobiernos que, por consiguiente, deben adoptar todas las medidas que estén a su alcance para abordar la situación de todos los niños expuestos a las peores formas de trabajo infantil, incluidos los niños de la calle, asignando todos los recursos disponibles a tal fin.

La Comisión recuerda la importancia crucial del **acceso a la enseñanza básica gratuita**, que es fundamental tanto para prevenir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil como para contribuir a la rehabilitación e inserción social de los niños retirados de esas ocupaciones. La Comisión ha observado que, en los últimos años, los Estados Miembros han llevado a cabo diversos programas para mejorar el acceso a la enseñanza básica gratuita, de conformidad con las disposiciones del Convenio, como, por ejemplo, programas de transferencias monetarias condicionadas a fin de proporcionar asignaciones financieras a las familias que se encuentran en situaciones de pobreza a condición de que sus niños asistan a la escuela. La Comisión también ha tomado nota de las becas para niños a fin de cubrir los costes «ocultos» de la educación, por ejemplo, en uniformes, libros y transporte, así como de los programas de alimentación en las escuelas para proporcionar comidas a los niños. Estas medidas

han mejorado el acceso tanto a la educación primaria como a la educación secundaria. Según el Instituto de Estadística de la UNESCO, el número de niños en edad de realizar estudios primarios o secundarios que han abandonado la escuela se redujo de 380 millones en 1999, año en el que se adoptó el Convenio, a 258 millones en 2018, a pesar de que la población mundial de niños en edad escolar ha seguido creciendo.

La Comisión recuerda que, en virtud del Convenio, la **cooperación internacional** y la **asistencia mutua** son especialmente importantes para prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil. La Comisión alienta a los Estados Miembros a intensificar sus esfuerzos para mejorar la colaboración a través de acuerdos de cooperación multilaterales, regionales y bilaterales a fin de eliminar las peores formas de trabajo infantil. A este respecto, la Comisión toma nota de que la cooperación en materia de intercambio de información, control transfronterizo y formación entre órganos encargados de hacer cumplir la ley de algunos países ha contribuido a combatir la venta, la trata y la explotación sexual comercial de niños. La Comisión también desea hacer hincapié en el importante papel que desempeñan los programas de reducción de la pobreza para romper el círculo de la pobreza, lo cual es esencial para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Dada la estrecha correlación entre trabajo infantil y pobreza, la Comisión alienta a los Estados Miembros a mejorar la asistencia mutua y el apoyo al desarrollo económico y social, así como los programas de erradicación de la pobreza, incluso integrando las cuestiones relativas al trabajo infantil en los programas de desarrollo rural, los planes de alivio de la pobreza y los sistemas de protección social a fin de lograr una reducción efectiva de la pobreza de los niños.

La Comisión subraya la importancia de disponer de **datos suficientes y actualizados** sobre la naturaleza, la extensión y las tendencias de las peores formas de trabajo infantil para la aplicación efectiva del Convenio en la práctica. Asimismo, la Comisión saluda la iniciativa de varios países de realizar una encuesta nacional sobre el trabajo infantil, así como la inclusión de un módulo sobre trabajo infantil en su encuesta nacional sobre la fuerza de trabajo, lo que ha permitido supervisar las tendencias del trabajo infantil y determinar la magnitud de este trabajo y de sus peores formas. La Comisión alienta a los Estados Miembros a que continúen realizando esfuerzos con miras a adoptar las medidas necesarias para garantizar la recopilación, el procesamiento y el análisis de datos sobre la situación de los niños ocupados en las peores formas de trabajo infantil, en la medida de lo posible desglosados por edad y género.

La Comisión acoge con agrado la voluntad política que han manifestado determinados gobiernos de abordar las preocupaciones y cuestiones concretas planteadas por la Comisión sobre la aplicación práctica de las disposiciones que dan efecto al Convenio. Desde 2000, la adopción de leyes y políticas eficaces y su aplicación han dado lugar a una reducción del trabajo infantil y de sus peores formas de casi un 40 por ciento (más de 94 millones de niños), según la publicación «Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna y el trabajo infantil» de 2017. Habida cuenta de que casi 73 millones de niños todavía realizan trabajo infantil peligroso y de la persistencia de otras peores formas de trabajo infantil en muchos países, a la Comisión le preocupa lo enorme que es el desafío de eliminar completamente las peores formas de trabajo infantil y considera que es necesario adoptar medidas urgentes y eficaces. La Comisión toma nota con preocupación del aumento de la vulnerabilidad de los niños frente al trabajo infantil y sus peores formas debido a la pandemia actual de COVID-19 y la crisis económica derivada de ella. A este respecto, la Comisión observa que según el Documento temático de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo frente a la COVID-19, de 2020, la COVID-19

podría revertir los progresos realizados contra el trabajo infantil y sus peores formas en los últimos 20 años, ya que se estima que entre 42 y 66 millones de niños podrían caer en la extrema pobreza en 2020. Preocupa especialmente el aumento de las peores formas de trabajo infantil, ya que hay pruebas que indican que se han producido nuevos casos de trabajo en régimen de servidumbre, como, por ejemplo, servidumbre doméstica, así como de explotación sexual comercial, trabajo peligroso en las minas y en la agricultura, y de trabajo en una serie de actividades en talleres o fábricas en donde se explota a la mano de obra. La Comisión espera que la comunidad internacional, teniendo presentes todos los instrumentos internacionales para la protección de los niños y en colaboración con la Alianza 8.7, se mantenga firme en su compromiso de alcanzar la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para 2025. La Comisión considera que el control del cumplimiento efectivo de la legislación junto con políticas y programas nacionales en materia de trabajo infantil bien diseñados, servicios adaptados a los niños y una participación efectiva de estos, en particular, con la adopción y extensión de medidas de protección social, la ampliación del acceso a una educación básica gratuita y de calidad, y la promoción del trabajo decente para los adultos, abordando especialmente la informalidad, harán a los países más fuertes para eliminar las peores formas de trabajo infantil. Al tiempo que celebra este momento histórico, la Comisión hace un llamamiento a los mandantes tripartitos para que aprovechen el impulso de este logro histórico para redoblar sus esfuerzos a fin de cumplir el objetivo de este convenio fundamental de acabar con las peores formas de trabajo infantil en un futuro cercano y no dejar a ningún niño atrás.