

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

12

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Convenio sobre la edad mínima (agricultura) 1921 (núm. 10)

Pelayo JARDÓN PARDO DE SANTAYANA*

RESUMEN: El Convenio n. 10 sobre edad mínima en la agricultura fue pactado en la 3ª conferencia de la OIT, celebrada en Ginebra entre octubre y noviembre de 1921. Junto a otros convenios sectoriales sobre la edad mínima de admisión al empleo, es testimonio de la labor de la OIT en el período de entreguerras por regular y limitar los abusos en el trabajo infantil. En virtud de su articulado, se fijó en catorce años la edad mínima para el empleo de los niños en la agricultura durante las horas de enseñanza escolar obligatoria. Como otros convenios, desde su entrada en vigor, el 31 de agosto de 1923, ha servido de referente legal internacional en la materia. Actualmente, en la inmensa mayoría de los países, entre ellos España, el Convenio n. 10 no está en vigor, a causa de la denuncia automática que ha supuesto la aceptación del Convenio n. 138, que ha venido a sustituirlo.

Palabras clave: OIT, trabajo infantil, edad mínima de admisión al empleo, agricultura.

SUMARIO: 1. El trabajo infantil en la agricultura a comienzos del siglo XX. 2. La conferencia de Ginebra de 1921. 3. Articulado del Convenio. 4. Ratificaciones y trascendencia del Convenio. 5. El Convenio n. 138 sobre la edad mínima. 6. Consideraciones finales. 7. Bibliografía.

* Profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Minimum Age (Agriculture) Convention 1921 (No. 10)

ABSTRACT: The Convention fixing the minimum age for admission of children to employment at agriculture was adopted during the 3rd ILC session, held at Geneva in October and November 1921. Among other conventions fixing the minimum age for admission to employment, is a testimony of the efforts of the ILO to regulate and limit the child labour between the two world wars. Under this rule, children under the age of fourteen years should not be employed in any agricultural undertaking, save outside the hours fixed for school attendance. From its entry into force, on 31 August 1923, has led the way as an international legal reference on this issue. Nowadays, for the vast majority of the countries, this Convention is not into force, due to its automatic denunciation by Convention No. 138.

Key Words: ILO, child labour, minimum age for admission to employment, agriculture.

1. El trabajo infantil en la agricultura a comienzos del siglo XX

Los niños han trabajado en la agricultura desde la Antigüedad. En las sociedades preindustriales y también durante la primera y la segunda revolución industrial, este fue el sector más importante de empleo infantil. Todavía a comienzos del siglo XX, la mayoría de los niños trabajadores en Norteamérica estaban empleados en labores agrícolas, por lo común en granjas familiares, donde su contribución era a menudo imprescindible¹. De ahí que, en referencia a esta realidad, se afirmara que el trabajo infantil en el medio rural estaba prácticamente generalizado². Algo parecido sucedía en España, en cuyas zonas rurales era habitual que los niños ayudaran a sus padres en las faenas del campo tan pronto como sus fuerzas se lo permitían³.

Esta situación estaba cimentada en un agrarismo tradicionalista que ponderaba para los niños las ventajas de la vida y el trabajo en contacto con la naturaleza, su carácter saludable y virtuoso, tanto para el cuerpo, como para el espíritu. Sirva como botón de muestra la Children's Aid Society, que se organizó a mediados del siglo XIX para reubicar a niños huérfanos en granjas del oeste y el medio oeste de los Estados Unidos, a fin de que, alejados de los vicios y peligros de la gran ciudad, crecieran disfrutando de los beneficios del aire libre y la vida rural⁴. Este agrarismo se basaba en la premisa de que el trabajo de los niños en el campo era sencillo, benigno y seguro. Además, se daba por sentado que los niños laboraban en pequeñas granjas, con sus padres o para sus vecinos, y que, tanto estos como aquellos jamás los explotaban; antes al contrario, les enseñaban y protegían. Por todo ello, el trabajo infantil agrícola no constituyó hasta comienzos del siglo XX un tema controvertido, como sí lo era, desde décadas atrás, el empleo de niños en la industria o en la minería⁵. Empero, el debate surgió cuando, a despecho de ese idealismo agrario, algunas voces reformistas como Nettie P. McGill pusieron en tela de juicio la salubridad de tales faenas en las granjas y criticaron que dificultaran que los niños asistieran a la escuela y dispusieran del suficiente

¹ Vid. H. GOLDSTEIN, *Child labor in America's History*, en *Journal of Clinical Child Psychology*, 1976, vol. 5, n. 3, pp. 47-50.

² «Child labour in rural districts is more or less universal» (*Child Labour in the States*, en *The Woman's Leader and the Common Cause*, 22 julio 1921, n. 25, p. 2).

³ Vid. A. TIANA FERRER, *Educación obligatoria, asistencia escolar y trabajo infantil en España en el primer tercio del siglo XX*, en *Historia de la Educación*, 1987, n. 6, pp. 43-60.

⁴ Vid. A.B.W. EFFLAND, *Agrarianism and Child Labor Policy for Agriculture*, en *Agricultural History*, 2005, vol. 79, n. 3, pp. 281-297.

⁵ Vid. B. GRATTON, J. MOEN, *Immigration, Culture, and Child Labor in the United States, 1880-1920*, en *The Journal of Interdisciplinary History*, 2004, vol. 34, n. 3, pp. 355-391.

tiempo de ocio⁶.

Ya por aquel entonces, las principales potencias habían dictado leyes a fin de que el trabajo infantil no impidiera la instrucción básica de los niños. La promulgación de estas normas se remonta en algunos casos a las primeras décadas del siglo XIX, como una ley de Connecticut de 1813, que obligaba a los propietarios de fábricas a facilitar a sus trabajadores infantiles lecciones de lectura, escritura y matemáticas, si bien no fijaba una edad mínima de acceso al trabajo⁷. Sin embargo, habría que esperar al comienzo del siglo XX para que se consolidaran los avances legislativos en esta materia, especialmente en las naciones desarrolladas, como Gran Bretaña, Francia y Alemania⁸.

En lo que se refiere a España, cabría citar, como hitos legislativos, la Ley de Instrucción Pública o Ley Moyano, que estableció la obligatoriedad de la enseñanza para todos los niños de edades comprendidas entre seis y nueve años⁹, y la Ley de 24 de julio de 1873, más conocida como Ley Benot, primera norma que reguló el trabajo infantil y que, cubriendo un vacío legal en la materia, abordó cuestiones como la edad mínima, la limitación de la jornada laboral y la instrucción obligatoria¹⁰. Pese a su significación histórica, la Ley Benot no pasó de ser una mera declaración de intenciones, debido a los inconvenientes que surgieron en su aplicación. Posteriormente se promulgaría en España la Ley de 13 de marzo de 1900, que fijó la edad mínima para acceder al trabajo en diez años, prohibición que afectaba a toda clase de empleos, con independencia de sus características¹¹.

⁶ Vid. A.B.W. EFFLAND, *op. cit.*

⁷ Vid. H. GOLDSTEIN, *op. cit.*

⁸ Vid. C.M. MOEHLING, *State Child Labor Laws and the Decline of Child Labor*, en *Explorations in Economic History*, 1999, vol. 36, n. 1, pp. 72-106.

⁹ Ley de Instrucción pública, de 9 de septiembre de 1857, en *Gaceta de Madrid*, 10 septiembre 1857, n. 1710. Véase también, en lo atinente a la ampliación del límite superior de la edad escolar, el RD de 26 de octubre de 1901 y la Ley de 23 de junio de 1909 (vid. A. TIANA FERRER, *op. cit.*).

¹⁰ *Gaceta de Madrid*, 28 julio 1873, n. 209, p. 1193. Vid. L. MARTÍNEZ PEÑAS, *Los inicios de la legislación laboral española. La Ley Benot*, en *Revista Aequitas*, 2011, n. 1, pp. 25-70.

¹¹ Art. primero: «Los menores de ambos sexos que no hayan cumplido diez años no serán admitidos en ninguna clase de trabajo» (*Gaceta de Madrid*, 14 marzo 1900, n. 73, p. 875). Nótese que la prohibición afectaba a toda clase de empleos, con independencia de sus características.

2. La conferencia de Ginebra de 1921

La OIT se fundó tras el final de la Primera Guerra Mundial, en el seno de la conferencia de Paz de París de 1919. El texto constitucional del nuevo organismo, concebido en su origen como una suerte de extensión de la Sociedad de Naciones, se incluyó en la parte XIII del Tratado de Versalles. Entre los propósitos de la Organización se destacaron la paz universal y la justicia social, para cuya consecución se impuso la tarea urgente de mejorar las inicuas condiciones laborales que a la sazón se imponían a millones de trabajadores¹².

La protección de los niños, la reforma de sus condiciones labores y el derecho a la educación formaban también parte de este ambicioso programa, como prescribía el art. 427.6 del Tratado, en el que se estableció como meta «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»¹³.

Ya en las dos primeras conferencias de la OIT de Washington (1919) y Génova (1920), se aprobaron sendos convenios sobre trabajo infantil: el relativo a la industria (n. 5) y el concerniente a los buques (n. 7). En ambos, y a salvo de ciertas excepciones, se fijó la edad mínima para el acceso al empleo en los catorce años, edad que coincidía con el fin de la escolarización obligatoria en muchos países de Europa.

El año siguiente la OIT focalizó su atención en los trabajos agrícolas. Esta tercera conferencia de la OIT se celebró en Ginebra entre octubre y noviembre de 1921 y en su agenda se incluyó, junto a otras materias, el debate acerca del empleo de los niños en la agricultura. Esta cuestión suscitó gran interés para diferentes colectivos comprometidos con los derechos de la infancia, como lo era el movimiento feminista, cuyas líderes subrayaron la importancia del convenio en ciernes¹⁴. Permítasenos

¹² «Whereas the League of Nations has for its object the establishment of universal peace, and such a peace can be established, only if it is based upon social justice; And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required» (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *The Labour Provisions of the Peace Treaties*, 1920, p. 1).

¹³ «The abolition of child labour and the imposition of such limitations on the labour of young persons as shall permit the continuation of their education and assure their proper physical development» (*Ibidem*, p. 14).

¹⁴ «Among the subjects of particular interest to women are the protection of women and children in agriculture» (*Women and World Problems*, en *Western Mail*, 20 octubre 1921, n. 16348, p. 4). En el mismo sentido, *The Woman's Leader and the Common Cause*, 28 octubre

recordar, en efecto, que la protección a la infancia fue considerada, por su estrecha relación con la función maternal de la mujer, uno de los principales cometidos sociales y políticos del movimiento feminista. Así, quienes reivindicaban la participación política de la mujer, entendían que esta se proyectaría sobre cuestiones especialmente femeninas y, entre ellas, la protección de la infancia en sus diversos ámbitos, como su protección social¹⁵.

Muchos periódicos dieron cuenta a sus lectores de la mecánica previa a la celebración del congreso y, especialmente, de cómo los términos del debate se habían fijado a partir de los informes elaborados por los delegados asistentes al congreso, informes que a su vez se basaban en unos cuestionarios cumplimentados por los respectivos gobiernos nacionales¹⁶. Otros rotativos fueron más allá y comentaron los reparos iniciales que surgieron en torno a la pretensión de algunas delegaciones de aplicar a la agricultura una norma limitativa del mismo tenor del citado Convenio n. 5 de edad mínima en la industria, adoptado en Washington en 1919. Estas reticencias obedecían al hecho de que, en la mayoría de los ordenamientos, el estatus legal de los trabajadores agrícolas era muy diferente al de los industriales. Asimismo, se sacó a relucir el tan traído y llevado tópico sobre las virtudes del trabajo campestre para los niños: «La próxima Conferencia Internacional del Trabajo tendrá que discutir el empleo de los niños en la agricultura. De los 16 gobiernos que respondieron a los cuestionarios que les envió la Oficina Central del Trabajo de Génova, sólo cuatro están a favor de aplicar a la agricultura el Convenio de Washington sobre edad mínima por debajo de la cual no se deberá emplear a los niños en la industria. Las respuestas de la mayoría indican una opinión general de que el trabajo infantil en la agricultura no

1921, n. 39, p. 2.

¹⁵ P. JARDÓN PARDO DE SANTAYANA, *Margarita Nelken: del feminismo a la revolución*, Sanz y Torres, 2013, p. 263.

¹⁶ «In preparation for the forthcoming third conference of the International Labour Organisation, established as part of the League of Nations, a series of reports dealing with the various industrial problems which the conference is to consider have been supplied to all the delegates by the International Labour Office in order that when the conference assembles in Geneva on 25 October they may be in possession of a full survey of each problem with which they are to deal. The reports are based on replies received from Governments to a series of questions addressed to them some time ago, ante the questions they cover are [...] the minimum age for child labour in agriculture» (*Questions to Come Before World Conference at Geneva*, en *Nottingham Journal*, 11 octubre 1921, n. 29916, p. 3). En la misma línea, *League Labour Organisation's Far Reaching Suggestions*, en *Sheffield Daily Telegraph*, 11 octubre 1921, n. 20667, p. 7; *The Third International Labour Conference*, en *Gloucester Journal*, 22 octubre 1921, n. 10386, p. 4.

puede ser limitado tan drásticamente como en otras industrias, y que el trabajo en las granjas es normalmente saludable para los niños. La mayoría de los gobiernos considera que el mejor medio de proteger a los niños en la agricultura es la aplicación de las leyes sobre educación»¹⁷.

Por esto, a diferencia de las dos anteriores conferencias no se discutiría finalmente sobre el trabajo infantil en la agricultura *lato sensu*, sino que se restringió el alcance del debate a que dicho trabajo se realizara «durante las horas de enseñanza obligatoria»¹⁸. Este cambio de matiz, cuyo fundamento previo era, cual hemos apuntado, la concepción del trabajo agrícola como no perjudicial o incluso beneficioso para los niños, revestiría una gran trascendencia práctica en la redacción final del Convenio.

Finalmente, y pese a las objeciones del gobierno francés¹⁹, la OIT adoptó tres convenciones que versaban sobre diferentes aspectos de los derechos de los trabajadores en la agricultura: el derecho de asociación (n. 11), la compensación a los trabajadores por accidentes laborales (n. 12) y la edad mínima, en el n. 10, objeto del presente artículo, que fue firmada el 16 de noviembre de 1921.

3. Articulado del Convenio

El texto del Convenio consta de un preámbulo y once artículos. Los tres primeros preceptos son quizá los que revisten, por su singularidad, un mayor interés, en cuanto delimitan la parte sustantiva de la norma, mientras que los siguientes – los cuales, *mutatis mutandis*, vemos reproducidos en otros convenios – se refieren a cuestiones de derecho procesal internacional atinentes a su proceso de ratificación, vigencia y

¹⁷ «The forthcoming International Labour Conference will have to discuss the employment of children in agriculture. Out of 16 Governments that replied to the queries sent to them from the Central Labour Office in Geneva only four are in favour of applying to agriculture the Washington Convention providing a minimum age below which children must not be employed in industry. The replies of the majority indicated a general feeling that child labour in agriculture cannot be restricted as drastically as in other industries, and that works on farms is normally healthy for children. Most Governments consider that the best means of protecting the child in agriculture is by enforcement of the educational laws» (*Child Labour on Farms*, en *Sheffield Daily Telegraph*, 18 octubre 1921, n. 20673, p. 4).

¹⁸ Véase el *Preámbulo* del Convenio n. 10: «cuestión que está comprendida en el tercer punto del orden del día de la reunión».

¹⁹ J.R. BELLACE, *The ILO and the right to strike*, en *International Labour Review*, 2014, vol. 153, n. 1, pp. 29-70.

revisión.

Comienza el art. 1 por determinar el ámbito subjetivo de la norma, que será aplicable a los «niños menores de catorce años». A continuación, se define el ámbito objetivo de aplicación, que comprende «las empresas agrícolas, públicas o privadas, o en sus dependencias». Nótese que, hasta aquí, la letra de la norma resultaría similar a la de otros convenios de edad mínima de los primeros años de la OIT: se fija un ámbito objetivo propio de los de los convenios sectoriales – en este caso, la agricultura – e idéntico ámbito subjetivo, los niños menores de catorce años.

Sin embargo, dentro de la misma oración, se añade una coletilla que, pese a su aparente nimiedad, cambia el sentido de la norma respecto a otras similares: «excepto fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar». Y a renglón seguido se añade que «si los niños trabajasen fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar», su trabajo «deberá ser de tal naturaleza que no perjudique la asiduidad de aquéllos a la escuela». Ergo, a tenor de este Convenio, se permitía el trabajo de niños menores de catorce años en la agricultura, siempre que se cumplieran dos requisitos. Primero: que dicho trabajo no coincidiese con las horas de asistencia a la escuela. Y segundo: que ese trabajo no fuera, por sus exigencias, gravoso hasta el punto de que terminase por limitar o impedir la asistencia del menor a la escuela.

Además, el art. 2, en un nuevo alarde de flexibilidad y so capa de propiciar la «formación profesional práctica», contemplaba la posibilidad de que los períodos y horarios de enseñanza se regularan de modo que se posibilitara el empleo de niños «en trabajos agrícolas ligeros y, en particular, en trabajos ligeros de recolección». Esta categoría de “trabajo ligero”, que pretendía asociarse a las labores propias de la cosecha, daba un nuevo margen para el empleo de menores de catorce años, siempre, eso sí, que la duración del curso escolar no fuera inferior a ocho meses.

Advertimos, pues, que tanto esta como otras convenciones de edad mínima, son testimonio del interés de los delegados de la OIT por asegurar, siquiera mínimamente, la educación básica de la población. En este sentido, se hacía coincidir el término de la escolarización obligatoria con la edad mínima de admisión al empleo: esta se fijaba en los catorce años, justo cuando aquella terminaba. Sin embargo, si en otros sectores, como el trabajo marítimo, se entendía que escuela y trabajo eran incompatibles *per se*, no resultaba así en la agricultura, donde se consideraba que el menor de catorce años podía conciliar sus obligaciones escolares con el trabajo, siempre que éste tuviera lugar fuera del calendario lectivo – por lo demás flexiblemente establecido – y no fuese de tal intensidad que perjudicase la asiduidad y rendimiento escolar del menor.

Salvando estos generosos límites, no se establecía, en puridad, una edad mínima para el desempeño de faenas agrícolas. La causa de esta excepcionalidad no es otra que la especial consideración de la que aún gozaba a comienzos del siglo XX el trabajo agrícola en comparación con otras actividades u oficios. En Norteamérica y en los países europeos más desarrollados, existía todavía un gran número de niños del medio rural que se dedicaban a faenas agrícolas. Por ello, y porque se entendía que el trabajo agrícola era una actividad saludable para el niño, resultaba impensable e ilusorio acotarlo del modo en que se estaba limitando el empleo infantil en otros sectores.

Además, por medio del art. 3, se excluyó del ámbito del Convenio el trabajo en las denominadas “escuelas técnicas”. Así se había acordado, de modo parecido, para los “buques escuela” en el Convenio n. 7 del año anterior. Tanto en uno como en otro caso se trataba de excepciones implícitamente fundamentadas en que su objeto era de tipo formativo. Concebidas como vías paralelas y sustitutivas de la escuela, no se consideraba que estas excepciones fueran en detrimento de la educación de los niños. Sin embargo, y a fin de evitar, bajo la desvirtuación de esta fórmula, actividades de explotación infantil, se impuso la condición de que tales “escuelas técnicas” habrían de pasar por la criba aprobatoria y control administrativo de la autoridad competente.

La comunicación de las ratificaciones es el objeto de los arts. 4 y 6, en virtud de los cuales se ordenó que su registro habría de realizarse a través del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, quien, a su vez, haría partícipe de dicha ratificación a todos los miembros de la Organización. Por la remisión del art. 8 del Convenio al art. 35 de la Constitución de la OIT (*vid. infra*), esta obligación de comunicación incluía la decisión que tomara la metrópolis con respecto a sus territorios coloniales.

El art. 5 se refiere a la vigencia del acuerdo, cuyo inicio venía establecido por su ratificación por parte de al menos dos miembros de la Organización. Lógicamente, la obligatoriedad de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus disposiciones se circunscribía a aquellos países que, habiéndolo ratificado, así lo hubiesen comunicado a la Oficina Internacional del Trabajo, según lo preceptuado en el art. 4. De cualquier modo, según el art. 9, todo miembro que hubiese ratificado el Convenio podría denunciarlo al cabo de diez años desde su entrada en vigor, lo que venía a establecer un plazo mínimo de vigencia, que, en todo caso, se prolongaría hasta un año después de la fecha en que se hubiese registrado tal denuncia en la Oficina Internacional del Trabajo.

Según el art. 7, los estados miembros que ratificaran el Convenio se

obligaban a tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus disposiciones. Además, a tenor del art. 8, tales estados se obligaban también a aplicarlo en sus colonias, posesiones y protectorados, de acuerdo con las disposiciones del art. 35 de la Constitución de la OIT, que venía a corresponderse con el art. 421 del Tratado de Versalles de 1919. Esta norma es aún deudora de un contexto histórico – sobre todo para las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial – regido por un imperialismo, ya decadente, y las relaciones de poder entre las diversas metrópolis y sus colonias. No obstante, se previó la eventualidad de que las “condiciones locales” de tales territorios hicieran inaplicable las disposiciones del Convenio; así como la posibilidad de adaptar la norma a dichas condiciones²⁰.

Finalmente, el art. 10 establecía un mecanismo de seguimiento y control periódico, en correspondencia con el art. 22 de la Constitución de la OIT²¹. En virtud de esta disposición, se preveía que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentaría a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio. De este modo, y a partir del examen de las memorias presentadas por los estados miembros, se estudiaría la efectividad del acuerdo y las medidas adoptadas en ejecución de estos, así como la eventual conveniencia de proceder a una revisión de su articulado.

4. Ratificaciones y trascendencia del Convenio

Apenas había transcurrido un año desde su adopción, cuando Estonia ratificó el Convenio n. 10 el 8 de septiembre de 1922. Tras Estonia, el segundo país en ratificarlo fue Checoslovaquia, el 31 de agosto de 1923²².

²⁰ Treaty of Versailles (1919). Art. 421: «The Members engage to apply conventions which they have ratified in accordance with the provisions of this Part of the present Treaty to their colonies, protectorates and possessions which are not fully self-governing: (1) Except where owing to the local conditions the convention is inapplicable, or (2) Subject to such modifications as may be necessary to adapt the convention to local conditions. And each of the Members shall notify to the International Labour Office the action taken in respect of each of its colonies, protectorates and possessions which are not fully self-governing» (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *op. cit.*, p. 11).

²¹ Art. 408: «Each of the Members agrees to make an annual report to the International Labour Office on the measures which it has taken to give effect to the provisions of conventions to which it is a party. These reports shall be made in such form and shall contain such particulars as the Governing Body may request. The Director shall lay a summary of these reports before the next meeting of the Conference» (*Ibidem*, p. 8).

²² *Vid.* INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Official Bulletin*, 1923, vol. VIII, p. 172.

Según lo previsto en el art. 5, esta fecha determinaría su entrada en vigor. Otros países que se adhirieron tempranamente al Convenio fueron Suecia y Japón, el 27 de noviembre y el 19 de diciembre de ese mismo año, respectivamente. La prensa fue informando cumplidamente de estas nuevas adhesiones²³, lo que no fue óbice para que también señalara los defectos de sus disposiciones. Así, por ejemplo, *Justice*, el periódico semanal de la Social Democratic Federation, criticó que se hubiese restringido su alcance a las horas dedicadas a la escuela y advirtió del riesgo que suponía sobrecargar a los niños con labores extraescolares agrarias²⁴.

Más de diez años después de su adopción, España ratificó el Convenio en cumplimiento de la Ley de 8 de abril de 1932, cuyo único artículo disponía: «Se ratifica el Convenio relativo a edad mínima de admisión de los niños al trabajo de la Agricultura, adoptado en la sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra el año 1921, y se autoriza al Gobierno para que registre esta ratificación en la Secretaría de la Sociedad de las Naciones, de acuerdo con lo que dispone la Constitución. Por tanto: Mando a todos los ciudadanos que coadyuven al cumplimiento de esta Ley, así como a todos los Tribunales y Autoridades que la hagan cumplir»²⁵.

Para aquel entonces ya había sido promulgada la Ley de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1931, a tenor de cuyo art. 15.b, se había elevado la edad mínima de trabajo a los 14 años, límite al que además se impuso, hasta los 18 años, el requisito de que los niños contaran con la correspondiente autorización para trabajar, ya fuera familiar, ya administrativa²⁶. En cualquier caso, esta ratificación del Convenio n. 10, que oficialmente tendría lugar el 29 de agosto de 1932, fue celebrada por algunos diarios, que también ensalzaron el compromiso de la República con la labor desempeñada por la OIT: «Por lo que se refiere a su actuación como miembro de la Organización Internacional del Trabajo, el Gobierno de la República, que, por boca del señor Largo Caballero, dio ante la XV Conferencia la garantía absoluta de la continuidad de la

²³ Vid. *The International Labour Agreements. Progress of Ratification*, en *Yorkshire Post and Leeds Intelligencer*, 21 febrero 1924, p. 5.

²⁴ «Last year Japan ratified the Convention regarding the minimum age for the employment of children in agriculture, the main provision of which prohibits the employment of children under fourteen in agriculture work, save outside the hours fixed for school attendance» (*Progress in International Labour Legislation, Justice*, 15 enero 1925, p. 2).

²⁵ *Gaceta de Madrid*, 14 abril 1932, n. 105, p. 334.

²⁶ Vid. *Gaceta de Madrid*, 22 noviembre 1931, n. 326, pp. 1131 ss.

entusiástica adhesión española a aquella institución, ha cumplido ampliamente su palabra mediante la ratificación [...] de los acuerdos internacionales relativos a los asuntos siguientes: trabajo nocturno de mujeres y niños, edad mínima de admisión en la industria y en la agricultura»²⁷.

Más allá de estas halagüeñas perspectivas, se impone la necesidad de reflexionar acerca de cuál fue en verdad la trascendencia a nivel internacional de la norma. Teniendo en cuenta el carácter voluntario de las ratificaciones, resulta obligado recordar que países como Francia o Reino Unido no ratificarían el Convenio hasta 1951 y 1963 respectivamente y que grandes potencias agrarias, como Estados Unidos o Canadá jamás llegarían a adherirse a él. A ello habría que sumar la falta de sanciones derivadas de su incumplimiento, o las dificultades que pudo conllevar su incorporación legislativa y efectiva aplicación en los estados miembros. Partiendo de estos considerandos, especialistas como Boockmann han cuestionado la repercusión que los convenios de edad mínima tuvieron en variables como la contratación de niños o los niveles de escolarización²⁸. Pese a ello, es de justicia reconocer el papel que estas primeras normas internacionales desempeñaron como puntas de lanza de la protección de los derechos de la infancia.

5. El Convenio n. 138 sobre la edad mínima

El Convenio de edad mínima de admisión al empleo, n. 138 fue aprobado en la quincuagésimo octava conferencia de la OIT, celebrada en Ginebra en 1973. A diferencia del Convenio n. 10, que estaba focalizado en la agricultura, el nuevo Convenio, llamado a sustituir a los anteriores acuerdos sectoriales de edad mínima, abarca todos los sectores económicos²⁹. Según el § 1 de su art. 10, el Convenio n. 138 viene a reemplazar, entre otros, al Convenio n. 10 sobre la edad mínima en el trabajo en la agricultura de 1921. Concretamente, a tenor del art. 10.5.b, se entiende que la aceptación de las obligaciones del Convenio n. 138

²⁷ *El haber de la República en Ginebra*, en *Luz*, 7 diciembre 1932, n. 288, p. 3. Véase también *El Ideal del Magisterio*, 2 mayo 1932, n. 311, p. 4.

²⁸ Vid. B. BOOCKMANN, *The Effect of ILO Minimum Age Conventions on Child Labour and School Attendance*, ZEW Research Paper, 2004, n. 04-52; E.V. EDMONDS, M. SHRESTHA, *The impact of minimum age of employment regulation on child labor and schooling*, en *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, vol. 1, n. 1.

²⁹ Vid. D.M. SMOLIN, *Strategic Choices in the International Campaign against Child Labor*, en *Human Rights Quarterly*, 2000, vol. 22, n. 4, pp. 942-987.

implicarán, con respecto a la agricultura, la denuncia de dicho Convenio sobre edad mínima de 1921. De ahí que, en la inmensa mayoría de los países, entre ellos España, el Convenio n. 10 no esté en vigor, debido a la denuncia automática que ha supuesto la aceptación del Convenio n. 138. De hecho, cuando está a punto de cumplirse el centenario de su adopción – recordemos que fue acordado en noviembre de 1921 –, sólo mantiene su vigencia en Australia, Nueva Zelanda, Camerún y Senegal.

El Convenio n. 138 representa un importante avance en la defensa de los derechos del niño, en tanto en cuanto ha consagrado los objetivos de la OIT de abolir el trabajo infantil y de garantizar que ningún menor acceda al mercado laboral hasta que termine la enseñanza obligatoria (art. 2.3).

6. Consideraciones finales

El Convenio n. 10 sobre edad mínima en el trabajo agrícola fue pactado en la tercera conferencia de la OIT, celebrada en Ginebra en el otoño de 1921. Junto a otros convenios sectoriales sobre la edad mínima de admisión al empleo acordados en el período de entreguerras, evidencia la preocupación de la OIT por el problema del trabajo infantil y del acceso a la educación.

Desde su entrada en vigor, el 31 de agosto de 1923, ha servido de referente legal internacional en la materia, cual demuestra su temprana ratificación por parte de países miembros como Suecia, Japón, Italia y Polonia. Sin embargo, no se llegó a alcanzar en este Convenio un consenso tan amplio como en otros. Ello bien pudo obedecer, por un lado, a la generalización – e importancia económica – del trabajo infantil agrícola; y, por otro, al predicamento del que gozaba esa teoría, según la cual las faenas en el campo constituían una actividad saludable y beneficiosa para el niño. Estas podrían ser las causas de las reticencias mostradas y consiguiente retraso en adherirse al Convenio por parte de algunos países, como Francia (1951) y Reino Unido (1963); o que grandes potencias agrícolas, como Canadá o Estados Unidos, nunca llegaron a ratificarlo. A pesar de lo cual, conviene recordar el papel ejemplarizante desempeñado por este y otros convenios de edad mínima, que sentaron las bases de otros acuerdos de mayor repercusión, como el Convenio de edad mínima n. 138 de 1973 o la Convención de los Derechos del Niño de la ONU de 20 noviembre de 1989.

Por lo demás, y cuando se cumple el centenario de la fundación de la OIT, no resulta ocioso traer a la memoria y poner en valor el Convenio n. 10. Conviene tener presente que, aún hoy en día, la agricultura sigue

siendo la principal fuente de trabajo para los niños en los países menos desarrollados. Tanto en pequeñas granjas como en extensas plantaciones, sigue habiendo niños que trabajan en labores agrícolas y que comprometen con ello su salud y su ulterior desarrollo. En muchos países de Iberoamérica – El Salvador o Guatemala, entre otros – se contratan niños menores de 14 años, a los que se les obliga a trabajar más horas diarias de las permitidas y cuyos jornales son muy inferiores al salario mínimo. La precariedad económica de sus familias y la necesidad de mano de obra durante las cosechas se conjuran para propiciar la contratación de niños obligados a padecer largas jornadas de trabajo. Y aunque, en efecto, los niños están en contacto con el sol y el aire libre durante estas labores, ello no impide que los movimientos repetitivos y la exposición a los pesticidas les causen daños irreversibles en su salud³⁰. Además, y como antaño, el trabajo prematuro impide a los menores asistir a la escuela, la cual acaban abandonando definitivamente. Amén de vulnerarse así el derecho a la educación de estos niños, se les introduce en una dinámica de empleos mal remunerados que a la larga perpetúa la desigualdad social³¹. De ahí que convenga alertar sobre la revitalización de teorías que pretenden justificar nuevamente el trabajo infantil, bajo pretextos tales como las presuntas reivindicaciones de los menores³² o la adaptación de sus condiciones a la capacidad del trabajador infantil³³.

³⁰ Vid. C. TUTTLE, *History Repeats Itself: Child Labor in Latin America*, en *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2006, vol. 18, n. 2, pp.143-154. Para una visión sobre la protección legal y los instrumentos internacionales relativos a los derechos laborales de los niños en las economías emergentes, B.A. BHAT, *Human rights perspective and legal framework of child labour with special reference to India*, en *International Journal of Sociology and Anthropology*, 2010, vol. 2, n. 2, pp. 19-22; M.L. PEIRÓ, M.E. RAUSKY, *Los organismos internacionales frente al trabajo infantil y juvenil. Aportes para un análisis de sus discursos y propuestas*, en *Cuestiones de Sociología*, 2009, n. 5-6, pp. 313-338.

³¹ Vid. M. JIMÉNEZ RAMÍREZ, *La ciudadanía negada. La exclusión del derecho a la educación en la infancia*, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 2009, vol. XXXIX, n. 3-4, pp. 79-98; J.A. MADERA PACHECO, J.L. MARÍN GARCÍA, D. DE DIOS HERNÁNDEZ, *El trabajo infantil migrante en los cultivos de tabaco y caña de azúcar en Nayarit, México*, en *Revista de Ciencias Sociales*, 2016, n. 154, pp. 63-78.

³² Véase, por ejemplo, el *Reclamo al Comité de los Derechos del Niño y de la Niña*, Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores, 11 noviembre 2017.

³³ Vid. M.F.C. BOURDILLON, B. WHITE, W.E. MYERS, *Re-assessing minimum-age standards for children's work*, en *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2009, vol. 29, n. 3-4, pp. 106-117; K. HANSON, A. VANDAELE, *Working children and international labour law: A critical analysis*, en *The International Journal of Children's Rights*, 2003, vol. 11, n. 1, pp. 73-146

7. Bibliografía

BELLACE J.R., *The ILO and the right to strike*, en *International Labour Review*, 2014, vol. 153, n. 1, pp. 29-70

BHAT B.A., *Human rights perspective and legal framework of child labour with special reference to India*, en *International Journal of Sociology and Anthropology*, February, 2010, vol. 2, n. 2, pp. 19-22

BOOCKMANN B., *The Effect of ILO Minimum Age Conventions on Child Labour and School Attendance*, ZEW Research Paper, 2004, n. 04-52

BOURDILLON M.F.C., WHITE B., MYERS W.E., *Re-assessing minimum-age standards for children's work*, en *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2009, vol. 29, n. 3-4, pp. 106-117

Child Labour in the States, en *The Woman's Leader and the Common Cause*, 22 julio 1921, n. 25, pp. 1-2

Child Labour on Farms, en *Sheffield Daily Telegraph*, 18 octubre 1921, n. 20673, pp. 4-4

EDMONDS E.V., SHRESTHA M., *The impact of minimum age of employment regulation on child labor and schooling*, en *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, vol. 1, n. 1, pp. 1-28

EFFLAND A.B.W., *Agrarianism and Child Labor Policy for Agriculture*, en *Agricultural History*, 2005, vol. 79, n. 3, pp. 281-297

El haber de la República en Ginebra, en *Luz*, 7 diciembre 1932, n. 288, pp. 3-3

GOLDSTEIN H., *Child labor in America's History*, en *Journal of Clinical Child Psychology*, 1976, vol. 5, n. 3, pp. 47-50

GRATTON B., MOEN J., *Immigration, Culture, and Child Labor in the United States, 1880-1920*, en *The Journal of Interdisciplinary History*, 2004, vol. 34, n. 3, pp. 355-391

HANSON K., VANDAELE A., *Working children and international labour law: A critical analysis*, en *The International Journal of Children's Rights*, 2003, vol. 11, n. 1, pp. 73-146

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *The Labour Provisions of the Peace Treaties*, 1920

JARDÓN PARDO DE SANTAYANA P., *Margarita Nelken: del feminismo a la revolución*, Sanz y Torres, 2013

JIMÉNEZ RAMÍREZ M., *La ciudadanía negada. La exclusión del derecho a la educación en la infancia*, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 2009, vol. XXXIX, n. 3-4, pp. 79-98

League Labour Organisation's Far Reaching Suggestions, en *Sheffield Daily Telegraph*, 11 octubre 1921, n. 20667, pp. 7-7

MADERA PACHECO J.A., MARÍN GARCÍA J.L., DE DIOS HERNÁNDEZ D., *El trabajo infantil migrante en los cultivos de tabaco y caña de azúcar en Nayarit, México*, en *Revista de Ciencias Sociales*, 2016, n. 154, pp. 63-78

MARTÍNEZ PEÑAS L., *Los inicios de la legislación laboral española. La Ley Benot*, en *Revista Aequitas*, 2011, n. 1, pp. 25-70

MOEHLING C.M., *State Child Labor Laws and the Decline of Child Labor*, en *Explorations in Economic History*, 1999, vol. 36, n. 1, pp. 72-106

PEIRÓ M.L., RAUSKY M.E., *Los organismos internacionales frente al trabajo infantil y juvenil. Aportes para un análisis de sus discursos y propuestas*, en *Cuestiones de Sociología*, 2009, n. 5-6, pp. 313-338

Progress in International Labour Legislation, en *Justice*, 15 enero 1925, pp. 2-2

Questions to Come Before World Conference at Geneva, en *Nottingham Journal*, 11 octubre 1921, n. 29916, pp. 3-3

SMOLIN D.M., *Strategic Choices in the International Campaign against Child Labor*, en *Human Rights Quarterly*, 2000, vol. 22, n. 4, pp. 942-987

The International Labour Agreements. Progress of Ratification, en *Yorkshire Post and Leeds Intelligencer*, 21 febrero 1924, pp. 5-5

The Third International Labour Conference, en *Gloucester Journal*, 22 octubre 1921, n. 10386, pp. 4-4

TIANA FERRER A., *Educación obligatoria, asistencia escolar y trabajo infantil en España en el primer tercio del siglo XX*, en *Historia de la Educación*, 1987, n. 6, pp. 43-60

TUTTLE C., *History Repeats Itself: Child Labor in Latin America*, en *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2006, vol. 18, n. 2, pp.143-154

Women and World Problems, en *Western Mail*, 20 octubre 1921, n. 16348, pp. 4-4

Publicaciones periódicas

El Ideal del Magisterio, 2 mayo 1932, n. 311

The Woman's Leader and the Common Cause, 28 octubre 1921, n. 39

Textos legales

Ley de ratificación del Convenio relativo a edad mínima de admisión de los niños al trabajo de la Agricultura, de 8 de abril de 1932, en *Gaceta de Madrid*, 14 abril 1932, n. 105

Ley de Contrato de Trabajo, de 21 de noviembre de 1931, en *Gaceta de Madrid*, 22 noviembre 1931, n. 326

Ley de 13 de marzo de 1900, en *Gaceta de Madrid*, 14 marzo 1900, n. 73

Ley de 24 de julio de 1873, *Gaceta de Madrid*, 28 julio 1873, n. 209

Ley de Instrucción pública, de 9 de septiembre de 1857, en *Gaceta de Madrid*, 10 septiembre 1857, n. 1710

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo