

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO QUE APRUEBA EL “PROTOCOLO DE 2014 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE TRABAJO FORZOSO, 1930”, ADOPTADO POR LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, EL 11 DE JUNIO DE 2014.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar sobre el proyecto de acuerdo del epígrafe, que se encuentra sometido a la consideración de la H. Cámara, en primer trámite constitucional, con urgencia calificada de “**Suma**”, y de conformidad con lo establecido en los artículos 32, N° 15 y 54, N° 1, de la Constitución Política de la República.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios correspondientes, y previamente al análisis de fondo de este instrumento, se hace constar lo siguiente:

1°) Que la idea matriz o fundamental de este Proyecto de Acuerdo, como su nombre lo indica, es aprobar el “**PROTOCOLO DE 2014 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE TRABAJO FORZOSO, 1930**”, **ADOPTADO POR LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, EL 11 DE JUNIO DE 2014.**

2°) Que este Proyecto de Acuerdo no contiene normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado. Por otra parte, se determinó que sus preceptos no deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda por no tener incidencia en materia presupuestaria o financiera del Estado.

3°) Que la Comisión aprobó el Proyecto de Acuerdo por 9 votos a favor, cero en contra y ninguna abstención. Votaron a favor las diputadas señoras **Del Real**, doña Catalina; **Hertz**, doña Carmen, y **Muñoz**, doña Francesca, y los diputados señores **Jarpa**, don Carlos Abel; **Kort**, don Issa; **Mirosevic**, don Vlado; **Naranjo**, don Jaime; **Undurraga**, don Francisco, y **Vidal**, don Pablo.

4°) Que Diputado Informante fue designado el señor **Mirosevic**, don Vlado.

II.- ANTECEDENTES.

Según lo señala el Mensaje, en junio de 2014, gobiernos, empleadores y trabajadores reunidos en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) decidieron dar un nuevo impulso a la lucha mundial contra el trabajo forzoso, incluidas la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud.

En dicha Conferencia se decidió adoptar un Protocolo y una Recomendación que complementan el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (Convenio N°29), así como los instrumentos internacionales existentes, proporcionando una orientación específica sobre las medidas que han de adoptarse para eliminar todas las formas de trabajo forzoso.

Chile ratificó el Convenio N°29 el 31 de mayo de 1933 y el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (Convenio N°105), el 1 de febrero de 1999.

El Protocolo al Convenio N°29, que de conformidad con su artículo 8, párrafo 2, entró en vigencia internacional el 9 de noviembre de 2016, está directamente relacionado con los objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS 2030) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en especial su objetivo N°8 que busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Dentro de las 12 metas específicas del referido objetivo N°8 destacan dos, con clara vinculación al Protocolo al Convenio N°29, aquella que busca “adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”; y, aquella que persigue “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

En este contexto, la legislación chilena ha ido incorporando paulatinamente una serie de modificaciones normativas tendientes a dar cumplimiento a los estándares internacionales que se han asumido como compromisos en la materia. Por ejemplo, en la ley N°20.507, se tipificaron los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y se establecieron normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.

Desde una perspectiva laboral, la Constitución Política de la República garantiza que: "Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución" (artículo 19 N°16). Por su parte, el Código del Trabajo, en su artículo 2, reconoce la función social que cumple el trabajo y la libertad de las personas para contratar y dedicar su esfuerzo a la labor legítima que eligieron, estableciendo además que las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona. Por lo anterior, la actual normativa vigente en nuestro país se encuentra en pleno cumplimiento de los preceptos internacionales que regulan la materia.

Por otra parte, teniendo presente el rol que Chile juega en el contexto de las relaciones internacionales, como una economía abierta al mundo y respetuosa de los derechos humanos, en especial los laborales, se requiere perseverar en los esfuerzos y compromisos internacionales representados en instrumentos como el Protocolo al Convenio N°29. Para ello, y en cumplimiento de lo establecido en el Convenio N°144, de la OIT, sobre Consultas Tripartitas para Promover la Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social formuló las consultas correspondientes a las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas del país.

En relación a lo anterior, cabe resaltar que el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) invitó a Chile a ser país pionero de la Alianza 8.7, asociación mundial comprometida con el logro de la Meta 8.7 de los ODS, la cual exige a los países “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y trata de personas para el 2030 y asegurar la prohibición y eliminación de niños, niñas y adolescentes soldados, y, de aquí al 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.

En consecuencia, la ratificación por parte de Chile del Protocolo al Convenio N°29, resulta fundamental para asegurar mejores condiciones para las y los trabajadores de nuestro país.

III.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROTOCOLO.

El Protocolo consta de un Preámbulo, el cual consigna los motivos por los cuales los Miembros decidieron adoptarlo, y 12 artículos, donde se despliegan las normas que conforman su cuerpo principal y dispositivo.

En primer término, en el Preámbulo se indica que la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo reconoció que la prohibición de la utilización del trabajo forzoso u obligatorio forma parte de los derechos fundamentales, y que el trabajo forzoso u obligatorio constituye una violación de los derechos humanos, que atenta contra la dignidad de millones de mujeres, hombres, niñas y niños, que contribuye a perpetuar la pobreza y que es un obstáculo para la consecución del trabajo decente para todos.

Además, se reconoce en el Preámbulo, el papel fundamental que desempeñan el Convenio N°29 y el Convenio N°105 para luchar contra todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, dando cuenta al mismo tiempo, que las lagunas en su aplicación requieren la adopción de medidas adicionales.

Es por ello que en la 103° reunión de la Conferencia se adoptaron diversas proposiciones para subsanar las lagunas en la aplicación del Convenio N°29 y se reafirmó que las medidas de prevención y de protección, junto con las acciones jurídicas y de reparación, son necesarias para lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio, y en consecuencia, se decidió que dichas proposiciones revistieran la forma de un Protocolo relativo al Convenio N°29.

Seguidamente, el artículo 1 establece que todo Miembro, al dar cumplimiento a las obligaciones del Convenio N°29 para suprimir el trabajo forzoso u obligatorio, deberá adoptar medidas para prevenir y eliminar su utilización, proporcionar a las víctimas protección y acceso a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces. Asimismo, cada Miembro deberá formular, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, una política y un plan de acción nacionales a fin de lograr la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso u obligatorio que prevea la adopción de medidas sistemáticas por parte de las autoridades competentes. Finalmente, esta disposición reafirma la definición del trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio N°29, por lo cual, las medidas que se adopten deberán incluir actividades específicas para luchar contra la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio.

Asimismo, el artículo 2 dispone que las medidas que se adopten para prevenir el trabajo forzoso u obligatorio deberán incluir:

1. Educación e información, especialmente para las personas vulnerables, así como para los empleadores.

2. Esfuerzos para garantizar que la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio y el control de su cumplimiento abarquen a todos los trabajadores y a todos los sectores de la economía y que se fortalezcan los servicios de inspección del trabajo y otros responsables de esta legislación.

3. Protección de las personas contra posibles prácticas abusivas en el proceso de contratación.

4. Apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia.

5. Acciones para abordar las causas generadoras y los factores que aumentan el riesgo de trabajo forzoso.

En el mismo orden de ideas, el artículo 3 estatuye que cada Estado Miembro se compromete a adoptar medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a las víctimas para permitir su recuperación y readaptación, así como proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo.

Luego, en el artículo 4, los Estados Miembros se comprometen a velar porque todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, tengan acceso a las acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio del país.

A continuación, el artículo 5 contempla la obligación de cooperación entre las Partes, a objeto de garantizar la prevención y la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.

A su turno, el artículo 6 prescribe que todas las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones, tanto del Protocolo como del Convenio, deberán ser determinadas por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

Por último, desde el artículo 7 al artículo 12, se contienen las cláusulas finales, usuales en este tipo de instrumentos internacionales, tales como: Ratificación, Registro ante el Director General de OIT y la entrada en vigor del Protocolo, Denuncia, Obligación de notificar del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo las ratificaciones, declaraciones y denuncias, Registro en Naciones Unidas y textos auténticos.

IV.- DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y DECISIÓN ADOPTADA.

En el estudio de este Proyecto de Acuerdo la Comisión contó con la asistencia de manera telemática, del señor **Raúl Fernández Daza**, Subsecretario de Relaciones Exteriores (s), y de don **Franco Devillaine Gómez**, Director General de Asuntos Jurídicos de la Cancillería.

En primer lugar, el señor **Fernández** informó que el principal objetivo de este instrumento es actualizar normas y compromisos destinados a eliminar todo tipo de trabajo forzoso, incluidas la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud.

En este contexto, señaló que la prohibición de la utilización del trabajo forzoso u obligatorio forma parte de los derechos fundamentales, y que este tipo de trabajo constituye una violación de los derechos humanos, atenta contra la dignidad de millones de mujeres, hombres, niñas y niños y contribuye a perpetuar la pobreza.

Asimismo, agregó, el Protocolo en cuestión está en línea con los objetivos de desarrollo sostenible, en particular el objetivo N°8, que persigue un crecimiento inclusivo y trabajo decente para todos, temas que fueron impulsados por el señor Embajador don Juan Somavía, cuando se desempeñaba como Director General de la Organización Internacional del Trabajo.

Continuó el señor Fernández, informando que este Protocolo se enmarca dentro de las 12 metas específicas del referido objetivo N°8, en el cual destacan dos, con clara vinculación al Protocolo al Convenio N°29, aquella que busca “adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”; y, aquella que persigue “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

En esta línea, el señor Subsecretario comentó que en el marco nacional, se ha ido avanzando con una serie de modificaciones normativas tendientes a dar cumplimiento a los estándares internacionales que se han asumido como compromisos en la materia. Por ejemplo, en la ley N°20.507, se tipificaron los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y se establecieron normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.

Sobre las medidas contempladas en el Protocolo, el señor **Fernández** mencionó que una serie de ellas son para prevenir, proteger y también con el objeto reparar a las víctimas de los delitos recientemente señalados.

A su vez, añadió, este instrumento otorga una interpretación homogénea del derecho laboral, permitiendo que los tribunales de justicia, en su rol tutelar de las garantías constitucionales, puedan tener una norma y legislación coherente.

Hizo presente, el expositor, que todos los acuerdos de libre comercio que actualmente se están negociando, incorporan y consideran los convenios de la OIT, entre ellos, este Protocolo en cuestión.

Por último, el señor **Fernández** sostuvo que la aprobación del proyecto constituirá una nueva señal de compromiso del país a fin de perseguir estos delitos, pues, el Protocolo es un instrumento particularmente importante, como herramienta de política exterior de Chile.

A continuación, el señor **Devillaine**, profundizando los aspectos mencionados por el Subsecretario (S) de Relaciones Exteriores, señaló que este protocolo es un instrumento que se circunscribe en el ámbito de otros instrumentos suscritos por Chile, planteados sobre las mismas materias, como por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece la libre elección de su trabajo, en el artículo 23; el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que dispone la proscripción a la ejecución de trabajos forzados obligatorios; el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1996, que establece normas destinadas a la abolición, prohibición y combate del trabajo forzoso.

Este instrumento, continuó el señor **Devillaine**, es un proyecto que pretende incorporar acciones concretas en el ámbito de las medidas que se deben adoptar para lograr el objetivo establecido en el protocolo original del año 1930.

Sobre las medidas específicas que se incorporan, el expositor señaló que en el artículo 2 se incluyen medidas de prevención; en su artículo 3 y 4.2, se incorporan las denominadas medidas de protección; y, en el artículo 4.1, las medidas de reparación.

En el ámbito de las medidas de prevención, se establecen obligaciones para los Estados firmantes, de promover acciones vinculadas a la educación e información para las personas vulnerables, así como para los empleadores; esfuerzos para garantizar que la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio y el control de su cumplimiento que abarquen a

todos los trabajadores y a todos los sectores de la economía y que se fortalezcan los servicios de inspección del trabajo y otros responsables de esta legislación; protección de las personas contra posibles prácticas abusivas en el proceso de contratación; apoyo a los sectores público y privado para que actúen con la debida diligencia; y, acciones para abordar las causas generadoras y los factores que aumentan el riesgo de trabajo forzoso.

A su vez, el señor **Devillaine** manifestó que el Protocolo también instruye que cada Estado Miembro se compromete a adoptar medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a las víctimas para permitir su recuperación y readaptación, así como proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo.

Asimismo, velar para que todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, tengan acceso a las acciones jurídicas y la reparación, tales como una indemnización, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio del país.

A continuación, señaló que el Instrumento prescribe que todas las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones, tanto del Protocolo como del Convenio, deberán ser determinadas por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

En relación a lo anterior, y desde una perspectiva laboral, el señor **Devillaine** destacó que la Constitución Política de la República garantiza que: "Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución" (artículo 19 N°16). Por su parte, el Código del Trabajo, en su artículo 2, reconoce la función social que cumple el trabajo y la libertad de las personas para contratar y dedicar su esfuerzo a la labor legítima que eligieron, estableciendo además que las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona. Por lo anterior, la actual normativa vigente en nuestro país se encuentra en pleno cumplimiento de los preceptos internacionales que regulan la materia.

La diputada señora **Hertz**, doña Carmen, junto con agradecer la entrega de los antecedentes sobre este proyecto, manifestó que, en relación a las medidas que los Estados firmantes deben adoptar con el objeto de reparar a las víctimas del trabajo forzoso, es menester que el Gobierno tome acciones o elabore algún plan para que las personas vulnerables, sobre todo los migrantes o quienes se desempeñen en el rubro de la agricultura, estén considerados en la legislación laboral y penal, en el sentido de cumplir con las obligaciones que dispone el Protocolo.

El diputado señor **Kort**, en relación a la situación de un grupo de inmigrantes paraguayos quienes de manera ilegal trabajaron en un predio de la comuna de Marchigue donde sufrieron vulneración de sus derechos, acaecido en el año 2011, preguntó si la legislación actual contempla este tipo de circunstancias o si habría que hacer modificaciones en el marco del Protocolo que se encuentra en estudio.

El señor **Devillaine** expresó que dicha causa culminó estableciéndose indemnizaciones, por daño moral, por más de 125 millones de pesos, y, en ese contexto, la acción de tutela laboral del Código del Trabajo tiene una característica muy particular, pues el juez dispone de una facultad bastante amplia para establecer, no solamente indemnizaciones monetarias, sino que otra clase de sanciones que, por aplicación de las normas jurídicas constitucionales y laborales, los jueces pueden dictar para reestablecer el imperio del derecho.

Por su parte, las señoras Diputadas y señores Diputados presentes en la sesión concordaron con los objetivos del Proyecto de Acuerdo y compartieron los fundamentos del Protocolo relativo al trabajo forzoso, por lo cual prestaron su aprobación al mismo.

-- Sometido a votación, en general y en particular el proyecto en estudio, se aprobó por 9 votos a favor, 0 en contra y ninguna abstención.

(Votaron a favor las diputadas señoras **Del Real**, doña Catalina; **Hertz**, doña Carmen, y **Muñoz**, doña Francesca; y, los diputados señores **Jarpa**, don Carlos Abel; **Kort**, don Issa; **Mirosevic**, don Vlado; **Naranjo**, don Jaime; **Undurraga**, don Francisco, y Vidal, don Pablo)

V.- MENCIONES REGLAMENTARIAS.

En conformidad con lo preceptuado por el artículo 302 del Reglamento de la Corporación, se hace presente que la Comisión no calificó como normas de carácter orgánico o de quórum calificado ningún precepto contenido en el Proyecto de Acuerdo en informe. Asimismo, ella determinó que sus preceptos no deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda por no tener incidencia en materia presupuestaria o financiera del Estado.

Como consecuencia de los antecedentes expuestos y visto el contenido formativo del Acuerdo en trámite, la Comisión decidió recomendar a la H. Cámara aprobar dicho instrumento, para lo cual propone adoptar el artículo único del Proyecto de Acuerdo, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

“ARTÍCULO ÚNICO.– Apruébase el “Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930”, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 11 de junio de 2014.”.

Discutido y despachado en la sesión de fecha 18 de agosto de 2020, celebrada bajo la presidencia del H. Diputado don **Jaime Naranjo Ortiz**, y con la asistencia de las diputadas señoras **Del Real**, doña Catalina; **Hertz**, doña Carmen, y **Muñoz**, doña Francesca, y de los diputados señores **Fuentes**, don Tomás; **Jarpa**, don Carlos Abel; **Kort**, don Issa; **Mirosevic**, don Vlado; **Undurraga**, don Francisco, y **Vidal**, don Pablo.

Se designó como Diputado Informante al señor **MIROSEVIC**, don Vlado.

SALA DE LA COMISIÓN, a 18 de agosto de 2020.

Pedro N. Muga Ramírez,
Abogado, Secretario de la Comisión.