



Consejo de Administración

326.ª reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016

GB.326/INS/8 (Rev.)

Sección Institucional

INS

Fecha: 17 de marzo de 2016

Original: inglés

OCTAVO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Queja relativa al incumplimiento por Qatar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), presentada por varios delegados a la 103.ª reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

1. En la 103.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), el Director General recibió una comunicación, de fecha 12 de junio de 2014, firmada por los delegados siguientes: Sr. Luc Cortebeek (Bélgica), Sra. Nermin Sharif (Libia), Sr. Mazen Maayta (Jordania), Sr. Mohamed Kabbaj (Marruecos), Sra. Keth Thapper (Suecia), Sr. Sam Gurney (Reino Unido), Sr. Jens Erik Ohrt (Dinamarca), Sra. Marjorie Alexandre (Francia), Sr. Lucien Royer (Canadá), Sr. Zahoor Awan (Pakistán), Sr. Francis Atwoli (Kenya) y Sr. Hassine Abassi (Túnez), en la que los delegados mencionados, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, presentaban una queja contra el Gobierno de Qatar por violación del Convenio núm. 29 y del Convenio núm. 81.
2. En su 322.ª reunión (noviembre de 2014), el Consejo de Administración examinó un informe de su Mesa relativo a la queja. Los querellantes alegan que el problema del trabajo forzoso afecta a la población de trabajadores migrantes, que asciende a casi 1,5 millones. Desde el momento en que los trabajadores migrantes inician el proceso de buscar trabajo en Qatar, pasan a formar parte de un sistema sumamente explotador, que facilita que los empleadores puedan imponer el trabajo forzoso. Para ello se sirven, entre otras cosas, de prácticas como la sustitución de contratos, el cobro de comisiones por contratación (muchos trabajadores contraen importantes préstamos a tasas de interés elevadas para poder pagarlos) y la retención de pasaportes. El Gobierno de Qatar no mantiene un marco jurídico que permita proteger los derechos de los trabajadores migrantes con arreglo al derecho internacional y hacer cumplir las disposiciones jurídicas vigentes en materia de protección. Es especialmente preocupante la ley relativa al sistema de patrocinio (*kafala*), una de las más restrictivas de la región del Golfo, que propicia la imposición del trabajo forzoso, ya que, entre otras cosas, dificulta mucho que un trabajador migrante pueda dejar de trabajar para un empleador abusivo.

3. El texto de la queja figura en el anexo I.
4. En su 322.^a reunión (noviembre de 2014), el Consejo de Administración, dando curso a una recomendación que formuló su Mesa tras pronunciarse acerca de la admisibilidad de la queja:
 - a) pidió al Director General que comunicara la queja al Gobierno de Qatar;
 - b) invitó a la Oficina a que solicitara información pertinente al Gobierno y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Qatar, y que presentara un informe sobre la cuestión al Consejo de Administración en su 323.^a reunión (marzo de 2015), y
 - c) inscribió este tema en el orden del día de su 323.^a reunión (marzo de 2015), en la perspectiva de decidir si se deberían adoptar otras medidas con respecto a la queja, a la luz de la información que suministrase la Oficina en relación con el apartado b).
5. Por cartas de fecha 5 de enero de 2015, la Oficina invitó al Gobierno, a la Cámara de Comercio e Industria de Qatar y al Departamento de Recursos Humanos y Asuntos de Personal de Qatar Petroleum a presentar sus observaciones sobre la queja. La respuesta del Gobierno fue recibida en una comunicación de fecha 26 de enero de 2015.
6. El 16 de enero de 2015, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, actuando en nombre del Gobierno de Qatar, invitó al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo a realizar una misión de alto nivel al país. Esta misión se llevó a cabo del 7 al 11 de febrero de 2015.
7. En su 323.^a reunión (marzo de 2015), y sobre la base de las discusiones que se celebraron, el Consejo de Administración decidió:
 - a) solicitar al Gobierno de Qatar que facilitara al Consejo de Administración, para su examen en su 325.^a reunión (noviembre de 2015), información sobre las medidas adoptadas para solucionar las cuestiones que se plantean en la queja, y
 - b) aplazar el examen del orden del día relativo al documento GB.323/INS/8 hasta la 325.^a reunión (noviembre de 2015) del Consejo de Administración, a la luz de la información mencionada en el apartado a) *supra*.
8. En su 325.^a reunión (noviembre de 2015), y a la luz de los informes presentados por el Gobierno sobre las medidas adoptadas para resolver las cuestiones planteadas en la queja, el Consejo de Administración decidió solicitar al Gobierno de Qatar que: a) adjuntara un ejemplar oficial de la ley núm. 21, de 27 de octubre de 2015, a su memoria relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) con tiempo suficiente para que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones pudiera examinarla en su próxima reunión (18 de noviembre – 5 de diciembre de 2015); b) aceptara una visita tripartita de alto nivel, antes de la 326.^a reunión (marzo de 2016), que se encargaría de evaluar todas las medidas adoptadas para resolver las cuestiones planteadas en la queja, incluidas las medidas destinadas a aplicar efectivamente la ley recién adoptada relativa a la regulación de la entrada y salida de expatriados y de su residencia; c) recurriera a la asistencia técnica de la OIT para favorecer un enfoque integrado de la anulación del sistema de patrocinio, la mejora de la inspección del trabajo y los sistemas de seguridad y salud en el trabajo, y dar voz a los trabajadores, y d) aplazara el examen sobre la constitución de una comisión de encuesta hasta su 326.^a reunión (marzo de 2016), a la luz de la información mencionada en los apartados a), b) y c) *supra*.

9. En una comunicación de fecha 4 de febrero de 2016, el Ministro de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales, actuando en nombre del Gobierno de Qatar, invitó a la OIT a realizar una visita tripartita de alto nivel al país. La Presidenta y los Vicepresidentes del Consejo de Administración realizaron esa visita del 1.º al 5 de marzo de 2016.
10. El informe sobre la visita tripartita de alto nivel figura en el anexo II.

Proyecto de decisión

11. *Recordando la decisión adoptada en su 325.ª reunión (noviembre de 2015) y tomando en consideración la evaluación presentada en el informe de la delegación tripartita de alto nivel, en el que se reconoce que el Gobierno de Qatar ha adoptado una serie de medidas concretas y que subsisten muchos problemas, el Consejo de Administración decide:*
 - a) *solicitar al Gobierno de Qatar que dé curso a la evaluación de la delegación tripartita de alto nivel, en particular respecto de los trabajadores migrantes más vulnerables;*
 - b) *solicitar al Gobierno de Qatar que le informe del curso dado a la evaluación realizada por la delegación tripartita de alto nivel, sobre el que deliberará en su 328.ª reunión (noviembre de 2016), y que en su 329.ª reunión (marzo de 2017) le informe de la aplicación de la ley núm. 21 de 2015, desde su entrada en vigor, y*
 - c) *aplazar hasta su 329.ª reunión (marzo de 2017) el examen sobre el nombramiento de una comisión de encuesta, a la luz de la información mencionada en los apartados a) y b) que anteceden.*

Anexo I

Sr. Guy Ryder
Director General
Organización Internacional del Trabajo
4, route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

12 de junio de 2014

Queja presentada contra el Gobierno de Qatar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT, por incumplimiento del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)

1. Los abajo firmantes, delegados trabajadores en la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2014), solicitamos que se constituya sin demora una comisión de encuesta para que examine el grave incumplimiento por el Gobierno de Qatar del Convenio núm. 29 y del Convenio núm. 81, que ratificó en 1998 y 1976, respectivamente.
2. Las violaciones generalizadas y sistemáticas del Convenio núm. 29 en Qatar, consistentes en la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso, están fuera de toda duda. En efecto, han sido confirmadas recientemente por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Examen periódico universal 2014, primer ciclo y segundo ciclo) ¹, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ², la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ³, el Departamento de Estado de los Estados Unidos ⁴, Human Rights Watch ⁵, Amnistía Internacional ⁶ e innumerables medios de comunicación de todo el mundo, incluido el periódico *The Guardian*. De hecho, incluso el bufete internacional de abogados contratado para asesorar al Gobierno de Qatar sugiere que los problemas que observó podrían contribuir a la imposición del trabajo forzoso ⁷.

¹ Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15, b), del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo, febrero de 2014.

² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, abril de 2014.

³ Consejo de Administración de la OIT, informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Qatar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Sindical Internacional y la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera, marzo de 2014.

⁴ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Trafficking in Persons Report – Qatar* (junio de 2013).

⁵ Human Rights Watch, *Building a Better World Cup, Protecting Migrant Workers in Qatar Ahead of FIFA 2022*, junio de 2012.

⁶ Amnistía Internacional, Qatar: «My Sleep Is My Break»: *Exploitation of Migrant Domestic Workers in Qatar*, abril de 2014; Amnistía Internacional, Qatar: *The Dark Side of Migration: Spotlight on Qatar's Construction Sector Ahead of the World Cup*, noviembre de 2013.

⁷ DLA Piper, *Migrant Labor in the Construction Sector in the State of Qatar*, abril de 2014.

3. Desde que se comunicó al Gobierno de Qatar la preocupación por los casos, bien documentados, de imposición habitual del trabajo forzoso, ese Gobierno no ha adoptado ninguna medida eficaz para ponerle fin. En el mejor de los casos, el Gobierno ha pasado de negar por completo el problema a intentar restarle importancia. A principios de este año, el Gobierno de Qatar hizo vagas promesas de que reformaría el sistema de *kafala* y se pasaría a un «sistema de contratos». Sin embargo, los pocos detalles que se conocen hasta la fecha apuntan a que esa reforma será más nominal que sustancial. Además, no se ha promulgado reforma alguna ni se ha propuesto un calendario. Habida cuenta del número de promesas que debería haber cumplido hace mucho tiempo, incluida la de adoptar legislación con el fin de proteger a los trabajadores domésticos, los delegados abajo firmantes continúan siendo escépticos.
4. El problema del trabajo forzoso afecta a la población de trabajadores migrantes, que asciende a casi 1,5 millones. Desde el momento en que los trabajadores migrantes inician el proceso de buscar trabajo en Qatar, pasan a formar parte de un sistema sumamente explotador, que facilita que los empleadores puedan imponer el trabajo forzoso. Para ello se sirven, entre otras cosas, de prácticas como la sustitución de contratos, el cobro de comisiones por contratación (muchos trabajadores contraen importantes préstamos a tasas de interés elevadas para poder pagarlas) y la incautación de pasaportes. El Gobierno de Qatar no mantiene un marco jurídico que permita proteger los derechos de los trabajadores migrantes con arreglo al derecho internacional y hacer cumplir las disposiciones jurídicas vigentes en materia de protección ⁸. Es especialmente preocupante la ley relativa al sistema de patrocinio, una de las más restrictivas de la región del Golfo, que propicia la imposición del trabajo forzoso, ya que, entre otras cosas, dificulta mucho que un trabajador migrante pueda dejar de trabajar para un empleador abusivo.
5. La inspección del trabajo y el sistema de justicia de Qatar han resultado muy ineficaces para hacer valer los escasos derechos que la legislación de Qatar otorga a los trabajadores migrantes. De hecho, el servicio de inspección (unas 200 personas) es insignificante en comparación con la labor que ha de llevar a cabo y su personal no habla ninguno de los idiomas de la mayor parte de los trabajadores. Los inspectores apenas están facultados para imponer medidas tras finalizar las inspecciones y las multas son muy poco disuasorias y, en algunos casos, ni siquiera existen. Los distintos mecanismos de presentación de quejas disponibles son ineficaces y los migrantes tropiezan con dificultades para acceder a ellos debido, en parte, a la falta de información, asistencia jurídica e intérpretes y, en parte, al temor a represalias. De hecho, el miedo fundado a las represalias es un obstáculo importante para la utilización de los mecanismos existentes, lo que deja a muchos trabajadores a merced de la explotación. Además, a aquellos trabajadores que realizan su trabajo fuera de Doha les resulta difícil disponer del tiempo libre o tener acceso a los medios de transporte necesarios para presentar una queja en persona dentro del limitado horario en que el departamento de quejas permanece abierto al público. En todo caso, los empleadores suelen no comparecer en los procesos de quejas, lo que ocasiona que éstas no prosperen. Los trabajadores que reúnen el valor suficiente para presentar una queja se enfrentan al obstáculo adicional de tener que garantizar su propia manutención durante todo el proceso. A menudo, los trabajadores no cuentan con ingresos o con un alojamiento legal a lo largo del proceso, por lo que la búsqueda de reparación puede resultar, cuando menos, sumamente desalentadora.
6. Por último, no sólo no hay una reparación efectiva, sino que las víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso en ocasiones vuelven a ser victimizadas por el Gobierno de Qatar. Las autoridades detienen, recluyen y expulsan a posibles víctimas de trata por infringir las leyes de inmigración al huir de sus empleadores o patrocinadores. Algunas víctimas de trata

⁸ El empleo de trabajadores migrantes en Qatar se rige fundamentalmente por tres leyes: la ley núm. 14 de 2004 (Ley del Trabajo), la ley núm. 4 de 2009 (ley relativa al sistema de patrocinio) y la ley núm. 15 de 2011 (Ley contra la Trata de Personas).

permanecen recluidas en centros de detención durante meses a causa de deudas o de denuncias de robo falsas presentadas contra ellas por sus empleadores ⁹.

7. Cabe señalar que el Consejo de Administración de la OIT ya ha llegado a la conclusión de que «el Comité tendería a pensar que en el país hay trabajadores migrantes en situaciones vedadas por el Convenio y en las que concurren diversos factores enumerados anteriormente, como la sustitución de contratos, las restricciones a la libertad de dejar la relación de trabajo o de salir del país, el impago de salarios o la amenaza de represalias» ¹⁰.
8. Las decisiones del Consejo de Administración también deberían orientar la labor de los miembros de la comisión de encuesta si ésta llega a constituirse.
9. En conclusión, no ha habido ningún progreso que garantice la adaptación de la legislación y las prácticas para que sean conformes con el Convenio núm. 29 y, en lo tocante al Convenio núm. 81, sólo se han adoptado algunas medidas de tan escaso alcance que han resultado ineficaces. Por consiguiente, los abajo firmantes, delegados en la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, piden que se establezca una comisión de encuesta.

(Firmado) Luc Cortebeeck, Bélgica

Nermin Sharif, Libia

Mazen Maayta, Jordania

Mohamed Kabbaj, Marruecos

Keth Tapper, Suecia

Sam Gurney, Reino Unido

Jens Erik Ohrt, Dinamarca

Marjorie Alexandre, Francia

Lucien Royer, Canadá

Zahoor Awan, Pakistán

Francis Atwoli, Kenya

Hassine Abassi, Túnez

⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Trafficking in Persons Report*, 2013, pág. 308.

¹⁰ Véase la nota de pie de página núm. 3 del presente documento.

Anexo II

Informe de la visita tripartita de alto nivel a Qatar (1.º – 5 de marzo de 2016)

I. Antecedentes

1. En la 103.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recibió una comunicación, de fecha 12 de junio de 2014, firmada por 12 delegados por medio de la cual dichos delegados, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, presentaron una queja contra el Gobierno de Qatar por violación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
2. En su 322.ª reunión (noviembre de 2014), el Consejo de Administración, dando curso a una recomendación que formuló su Mesa tras pronunciarse acerca de la admisibilidad de la queja, pidió al Director General que comunicara la queja al Gobierno. Invitó a la Oficina a que solicitara información pertinente al Gobierno y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Qatar, y que presentara un informe sobre la cuestión al Consejo de Administración en su 323.ª reunión (marzo de 2015). Inscribió este tema en el orden del día de su 323.ª reunión (marzo de 2015), en la perspectiva de decidir si se deberían adoptar otras medidas con respecto a la queja, a la luz de la información que suministrase la Oficina.
3. El 16 de enero de 2015, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, actuando en nombre del Gobierno de Qatar, invitó al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo a realizar una misión de alto nivel al país. Esta misión se llevó a cabo del 7 al 11 de febrero de 2015.
4. El Consejo de Administración, en su 323.ª reunión (marzo de 2015), a la luz de la información suministrada por el Gobierno en una comunicación de 26 de enero de 2015, la información contenida en el informe de la visita de alto nivel y las deliberaciones que tuvieron lugar en el seno del Consejo de Administración, decidió: *a)* solicitar al Gobierno de Qatar que facilitara al Consejo de Administración, para examen en su 325.ª reunión (noviembre de 2015), información sobre las medidas adoptadas para abordar todas las cuestiones planteadas en la queja, y *b)* aplazar el examen sobre el establecimiento de una comisión de encuesta hasta la 325.ª reunión (noviembre de 2015) del Consejo de Administración, a la luz de la información mencionada en el apartado *a) supra*.
5. En su 325.ª reunión (noviembre de 2015), y a luz de los informes presentados por el Gobierno sobre las medidas adoptadas para resolver las cuestiones planteadas en la queja, el Consejo de Administración decidió solicitar al Gobierno de Qatar que: *a)* adjuntara un ejemplar oficial de la ley núm. 21 de 27 de octubre de 2015 a su memoria relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) con tiempo suficiente para que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) pudiera examinarla en su próxima reunión (18 de noviembre – 5 de diciembre de 2015); *b)* aceptara una visita tripartita de alto nivel, antes de la 326.ª reunión (marzo de 2016), que se encargaría de evaluar todas las medidas adoptadas para resolver las cuestiones planteadas en la queja, incluidas las medidas destinadas a aplicar efectivamente la ley recién adoptada relativa a la regulación de la entrada y salida de expatriados y de su residencia; *c)* que recurriera a la asistencia técnica de la OIT para favorecer un enfoque integrado de la anulación del sistema de patrocinio, la mejora de la inspección del trabajo y los sistemas de seguridad y salud en el trabajo, y dar voz a los trabajadores, y *d)* aplazara el examen sobre la constitución de una comisión de encuesta hasta su 326.ª reunión (marzo de 2016), a la luz de la información mencionada en los apartados *a), b)* y *c) supra*.

6. En una comunicación de fecha 4 de febrero de 2016, el Ministro de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales, actuando en nombre del Gobierno de Qatar, cursó una invitación a la OIT para realizar una visita tripartita de alto nivel al país del 1.º al 5 de marzo de 2016. La visita fue llevada a cabo por la Presidenta y los Vicepresidentes del Consejo de Administración, a saber, la Excm. Sra. Embajadora Misako Kaji (Japón), Presidenta, el Sr. Jorgen Rønneest (Dinamarca), Vicepresidente del Grupo de los Empleadores, y el Sr. Luc Cortebeeck (Bélgica), Vicepresidente del Grupo de los Trabajadores. Les acompañaban la Sra. Corinne Vargha, Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, la Sra. Deepa Rishikesh, Jefa de la Unidad de Trabajo Infantil y Trabajo Forzoso, y el Sr. Torsten Schackel, especialista principal en Normas Internacionales del Trabajo y Legislación del Trabajo de la Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes en Beirut.
7. Con el fin de dar cumplimiento a su mandato, consistente en *evaluar todas las medidas adoptadas para resolver las cuestiones planteadas en la queja, incluidas las medidas destinadas a aplicar efectivamente la ley recién adoptada relativa a la regulación de la entrada y salida de expatriados y de su residencia*, la delegación tripartita de alto nivel de la OIT solicitó celebrar reuniones con una amplia gama de interlocutores, efectuar visitas *in situ* y disponer de datos actualizados sobre cuestiones específicas planteadas en la queja.
8. En la parte II del presente informe se exponen la información y los datos recabados por la delegación tripartita de alto nivel y en la parte III se presenta la evaluación realizada por la delegación.
9. Los miembros de la delegación tripartita de alto nivel de la OIT desean dar las gracias a las autoridades de Qatar, en particular, el Primer Ministro, el Secretario General del Consejo de Ministros y el Ministro de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales, así como al Ministro de Justicia, el Ministro de Salud, los funcionarios de los Ministerios de Justicia, Salud, Interior, Relaciones Exteriores, Municipios y Medio Ambiente, el Presidente del Consejo Superior de la Magistratura, el Fiscal General, el Presidente del Comité Nacional de Derechos Humanos, el Secretario General del Comité Supremo de Organización y Legado, los trabajadores, la Cámara de Comercio e Industria, las empresas, los embajadores y todos los demás interlocutores con los que mantuvieron entrevistas por el alto grado de cooperación y la actitud abierta y participativa de que hicieron gala en el transcurso de la visita.

II. Reuniones y visitas

Reunión con el Primer Ministro

10. Tras dar la bienvenida a los integrantes de la delegación tripartita de alto nivel de la OIT, el Primer Ministro de Qatar reconoció que su país se enfrentaba a grandes desafíos en materia laboral. Destacó que su Gobierno tenía la firme determinación de aplicar el plan denominado Visión Nacional de Qatar 2030, pero que para ello se requería una estrategia bien articulada. Se refirió en particular a cuatro medidas que había adoptado su Gobierno para abordar las dificultades que se planteaban en el ámbito laboral. En relación con el sistema de protección de los salarios y la ley núm. 21 de 2015, destacó la importancia de las reformas que entrañaban esos dos instrumentos, así como el hecho de que el sistema de protección de los salarios se estaba aplicando de manera muy estricta y los trabajos preparatorios de la entrada en vigor de la ley núm. 21 avanzaban adecuadamente. Insistió también en la importancia fundamental de la estrategia sobre alojamiento aplicada por su Gobierno, que preveía la construcción de alojamientos de calidad para los trabajadores migrantes. Se había establecido un comité interministerial de composición reducida que actuaba bajo su responsabilidad y se encargaba de supervisar la aplicación de esa estrategia y de velar por que se cumplieran los objetivos establecidos. Por último, indicó que los principales problemas que se planteaban en esos momentos concernían a las prácticas de contratación en los países de origen de la mano de obra y que regularmente se mantenían conversaciones

con los gobiernos de los países en cuestión para tratar de solucionar esos problemas. El Gobierno de Qatar pedía que las autoridades nacionales pertinentes de los países de origen de la mano de obra realizaran un control adecuado de las agencias de contratación para evitar la sustitución de contratos y el cobro de comisiones a los trabajadores.

Reunión con el Ministro de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales y con altos funcionarios del Ministerio

11. Varios funcionarios del Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales realizaron una detallada presentación a la delegación tripartita sobre las diversas cuestiones planteadas en la queja, como se expone a continuación:

i) El sistema de patrocinio

12. El Ministro de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales informó a la delegación tripartita de que su Gobierno había adoptado recientemente varias medidas para proteger los derechos de los trabajadores, dándose de ese modo respuesta a las diversas cuestiones planteadas en la queja. Con respecto a la revisión de la ley relativa al sistema de patrocinio, se informó a la delegación tripartita de que el Gobierno había promulgado la ley núm. 21 de 2015, que regulaba la entrada, la salida y la residencia de los trabajadores migrantes y que derogaba el sistema de patrocinio (*kafala*). La ley núm. 21, que había sido publicada en el *Boletín Oficial* en diciembre de 2015, entraría en vigor en diciembre de 2016 y reemplazaría a la ley núm. 4 de 2009, que actualmente regulaba el sistema de patrocinio. Uno de los aspectos positivos de la nueva ley era que se suprimirían todas las restricciones a la libertad de circulación de los trabajadores y, por tanto, ya no se podría forzar a un trabajador a mantener una relación contractual si era objeto de abusos o explotación.

13. Desde el 13 de diciembre de 2016, la nueva ley autorizará el traspaso de un trabajador migrante a otro empleador una vez que el contrato de duración determinada haya expirado. Autorizará también el traspaso de los trabajadores con contrato de duración indefinida, a partir del quinto año de vigencia de dicho contrato, sin necesidad de obtener el consentimiento del empleador. Todo trabajador con contrato de duración determinada que solicite el traspaso antes de que expire su contrato deberá obtener el consentimiento del empleador, salvo que se constaten infracciones de la ley, como la retención del pasaporte del trabajador o el impago de salarios, por ejemplo, en cuyo caso la autoridad competente autorizará el traspaso temporal del trabajador migrante a otro empleador hasta que se resuelva la demanda. Además, la nueva ley suprimirá el requisito de que los trabajadores migrantes tengan que vivir dos años fuera del país antes de poder obtener un nuevo permiso de residencia. Eliminará también la obligación de obtener la aprobación del empleador para solicitar un permiso de salida del país. Dispone, en cambio, que el trabajador solicitará la autorización para salir del país a la autoridad gubernamental competente. Si el empleador se opone a que el trabajador salga del país, éste podrá recurrir ante la Comisión de Apelaciones, que fue establecida por decreto ministerial en febrero de 2016. El Consejo de Ministros había aprobado el establecimiento de la Comisión Permanente de Quejas, denominada «la autoridad competente» en varios artículos de la ley núm. 21 (artículos 4, 8 y 14, entre otros). Esta Comisión estará presidida por un funcionario del Ministerio del Interior e integrada por representantes del Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Justicia y el Comité Nacional de Derechos Humanos. De conformidad con el artículo 48 de la ley núm. 21, el Ministro del Interior había establecido un comité encargado de redactar los reglamentos necesarios para dar aplicación a dicha ley.

ii) Cobro de comisiones por contratación y sustitución de contratos

14. Por lo que respecta a la cuestión del cobro de comisiones por contratación, se informó a la delegación tripartita de que en el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, se había insistido en la

responsabilidad que incumbía a los países proveedores de mano de obra frente a los trabajadores quienes, antes de llegar a Qatar, debían pagar elevadas comisiones por los contratos a las agencias de contratación de sus países de origen. La Ley del Trabajo núm. 2004 y la orden ministerial núm. 8 de 2005, por la que se aplica dicha ley, prohibían terminantemente el cobro de comisiones a los trabajadores. A raíz de diversas inspecciones en las agencias de contratación de Qatar, el Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales había formulado 182 amonestaciones, había elaborado cuatro informes de investigación y había anulado 80 licencias. Con respecto a la cuestión de la sustitución de contratos, la Ley del Trabajo de 2004 dispone que la autoridad competente en el Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales tiene la obligación de registrar los contratos de trabajo para garantizar que dichos contratos no se modifiquen una vez que los trabajadores llegan a Qatar. En 2015, el número de contratos registrados en el Ministerio ascendía a 467 639. El Ministerio comenzará a aplicar próximamente un sistema de tramitación de contratos por vía electrónica a fin de reducir el riesgo de fraude en la etapa inicial de las contrataciones en los países de origen de los trabajadores. Además, a partir de la entrada en vigor de la ley núm. 21 de 2015 en diciembre de 2016, se establecerán nuevos controles para proteger a los trabajadores e impedir que sean engañados con el ofrecimiento de lucrativos contratos en el país de origen que son sustituidos por otros en el momento en que los trabajadores llegan al país de destino. Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la ley núm. 21, sólo se concederá visado de trabajo si existe un contrato firmado directamente entre la parte contratante y el nuevo trabajador expatriado. La aplicación de esta disposición contribuirá a luchar contra la trata de personas que practican las agencias de contratación en los países que suministran mano de obra y pondrá fin al problema de la sustitución de contratos a que se hace referencia en la queja. El Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales ha iniciado ya un intercambio de mensajes electrónicos con varias embajadas, entre ellas las embajadas de Nepal, Filipinas, Sri Lanka y Bangladesh. Hasta la fecha, el Gobierno de Qatar y los gobiernos de los países de origen han firmado un total de 35 acuerdos y cinco memorandos de entendimiento en los que pide a estos últimos, entre otras cosas, que controlen estrictamente a las agencias de contratación a través de un sistema de acreditación. A partir de la entrada en vigor de la ley núm. 21 en diciembre de 2016, el trabajador firmará un contrato redactado en su lengua materna y recibirá una copia del mismo antes de obtener el visado, lo que pondrá fin a numerosos casos de explotación y a los contratos ficticios.

iii) Retención de pasaportes

15. Se informó a la delegación tripartita de que, a partir de diciembre de 2016, en virtud del artículo 8 de la ley núm. 21 de 2015, el empleador deberá devolver el pasaporte o documento de viaje al trabajador una vez concluidos los trámites para obtener o renovar la residencia. El artículo 39 tipifica como delito la retención del pasaporte de un trabajador expatriado y condena al pago de una multa de hasta 25 000 riales a los autores de ese tipo de delito. En la actualidad, el decreto ministerial núm. 18 de 2014 establece las características y los requisitos de idoneidad que deben cumplir los alojamientos para los trabajadores migrantes y dispone asimismo que deberán preverse casilleros con cerradura que los trabajadores podrán utilizar libremente para guardar sus documentos y efectos personales, incluidos los pasaportes. Sobre esta base, en 2015, el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior recibió 168 quejas relativas a la retención de pasaportes. Todas las quejas fueron remitidas a la Fiscalía, que procedió a la investigación de la mayoría de ellas y ordenó a los infractores que devolvieran los pasaportes. Además, otras 40 quejas relativas a la retención de pasaportes fueron remitidas a los tribunales, que dictaminaron al respecto, imponiendo, en algunos casos, sentencias de prisión contra los autores.

iv) Pago tardío e impago de salarios

16. Con respecto a la cuestión del impago de salarios, se informó a la delegación tripartita de que la ley núm. 1 de 2015 enmendaba varias disposiciones de la Ley del Trabajo de 2004

con el fin de establecer el sistema de protección de los salarios. Dicha ley prevé además la imposición de sanciones disuasorias a los empleadores que vulneren el sistema. Asimismo, se había promulgado la orden ministerial núm. 4 de 2015 por la que se disponía la supervisión de la aplicación del sistema de protección de los salarios de los trabajadores amparados por la Ley del Trabajo, que imponía a los empleadores la obligación de transferir los salarios de los trabajadores a las instituciones financieras correspondientes en un plazo de siete días a partir de la fecha en que tuvieran derecho a percibirlos. En caso de infracción, el Ministro estará facultado para denegar nuevos permisos de trabajo o suspender todas las transacciones entre el Ministerio y el empleador que hubiera infringido las disposiciones pertinentes. Este sistema, que se puso en marcha con la colaboración del Banco Central de Qatar, permite asegurar no sólo que los salarios de los trabajadores amparados por el Código del Trabajo sean efectivamente transferidos a sus cuentas bancarias, sino también detectar a los posibles infractores. En virtud de la orden núm. 19 de 2014 se estableció una unidad de protección de los salarios en el Departamento de Inspección del Trabajo. Esta unidad controla la aplicación del sistema de protección de los salarios de los trabajadores amparados por la Ley del Trabajo. Según la información proporcionada a la delegación tripartita, el número de empresas que transferían los salarios de los trabajadores a las instituciones financieras había pasado de 3 211 en octubre de 2015 a 11 312 en enero de 2016. Asimismo, el número de trabajadores que, conforme a los registros de las instituciones financieras, percibían sus salarios mediante transferencia, había pasado de 407 051 a 914 176 en el mismo período.

v) Procedimientos de presentación de quejas accesibles y eficaces

17. Se informó a la delegación tripartita de que el Ministerio había establecido, en el seno de los tribunales del Estado, una oficina encargada de proporcionar asistencia jurídica gratuita a los trabajadores en relación con sus demandas. Esta oficina está dotada de los equipos técnicos necesarios y cuenta con personal cualificado que posee un buen conocimiento de los idiomas más frecuentes hablados por los trabajadores y que, por tanto, puede comunicarse con trabajadores de diferentes nacionalidades e idiomas. Según los datos estadísticos que se proporcionaron a la delegación tripartita, en 2014 se presentaron 6 878 quejas ante los tribunales, se retiraron 2 595 quejas tras un procedimiento de mediación y se dictaron 2 116 sentencias. Los datos correspondientes a 2015 fueron los siguientes: 8 379 quejas en total, 3 778 quejas retiradas y 2 012 sentencias.
18. El Gobierno también ha establecido centros de servicios que tramitan las quejas de los trabajadores migrantes que trabajan fuera de la ciudad de Doha y a los que les resulta difícil disponer de un día libre o desplazarse con objeto de presentar un queja durante las horas de trabajo. Se han establecido centros de servicios en varias localidades. Esos centros disponen de sistemas automáticos que ofrecen la posibilidad de presentar quejas en alguno de los 11 idiomas más hablados por los trabajadores migrantes.
19. El Ministerio también ha establecido un servicio de línea directa para recibir quejas por teléfono y correo electrónico y para responder con prontitud a las consultas recibidas. Asimismo, ha creado cuentas en las redes sociales a través de las cuales los trabajadores pueden presentar quejas y obtener la información que necesitan. En 2015, el Ministerio recibió más de 20 000 consultas a través del servicio de línea directa que fueron remitidas a los departamentos pertinentes para que les dieran respuesta. Por otra parte, un equipo especializado en la prestación de orientación y asesoramiento a los trabajadores ha realizado más de 150 visitas a instalaciones de grandes empresas y ha organizado 100 talleres para comunicarse con los trabajadores en sus lugares de trabajo y de alojamiento. El equipo ha enviado a los empleadores y los trabajadores unos 125 000 mensajes de texto con información sobre el sistema de protección de los salarios.

vi) Proyecto de ley sobre trabajadores domésticos migrantes

20. Varios funcionarios del Ministerio informaron de que se estaba elaborando un proyecto de ley sobre trabajadores domésticos migrantes y se estaba examinando el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189). Sin embargo, no precisaron si existía un calendario concreto para la adopción del proyecto de ley. Por el momento, las cuestiones relativas a los trabajadores domésticos migrantes, que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley del Trabajo, se rigen por las disposiciones del derecho civil y el derecho penal de Qatar.

vii) Fortalecimiento de la capacidad de la inspección del trabajo

21. El Director del Departamento de Inspección del Trabajo explicó que el Ministerio asignaba una gran importancia a disponer de servicios de inspección del trabajo eficaces que garantizaran el cumplimiento de la legislación que protegía a los trabajadores. Por esa razón, y con el fin de adecuarse al ritmo del auge económico del país, se había incrementado el número de inspectores de trabajo, que en esos momentos era de 375, incluidas 50 mujeres. Cerca de un tercio de los inspectores centraban su labor en cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo. Asimismo, el Gobierno estaba promoviendo la utilización de tecnologías modernas, en particular el uso de dispositivos Palm, para que los inspectores pudieran registrar y transmitir rápidamente datos e informes desde el lugar de la visita de inspección. Este sistema permite a los inspectores visitar un mayor número de lugares de trabajo. En 2015, se impartió capacitación a 110 inspectores, algunos de ellos mujeres, en colaboración con la Organización Árabe del Trabajo, y se han previsto nuevas iniciativas de formación para el año en curso.

22. De conformidad con lo dispuesto en la Ley del Trabajo núm. 4, los inspectores pueden entrar en los lugares de trabajo en cualquier momento y sin previo aviso para verificar el cumplimiento de la legislación aplicable. También pueden inspeccionar los lugares de alojamiento de los trabajadores. En respuesta a las preguntas formuladas por la delegación tripartita, se explicó que los inspectores podían remitir a instancias judiciales los casos de infracción que podrían dar lugar a la imposición de sanciones penales y, además, estaban facultados para imponer directamente sanciones administrativas, tales como la suspensión de actividades comerciales o de construcción y la prohibición de la contratación de trabajadores, facultad que había ejercido en el caso de varias empresas que habían infringido disposiciones de la ley.

23. Las infracciones detectadas por los inspectores del trabajo concernían, además de a cuestiones de seguridad y salud en el trabajo, a la duración de la jornada laboral, el impago de salarios, y la realización de actividades laborales en las horas más calurosas del día durante los meses de verano, práctica prohibida por la Ley del Trabajo. Según los datos proporcionados por el Ministerio, en 2015 el número de visitas de los inspectores, incluidas las inspecciones relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo, había aumentado, con un total de 57 013 visitas, frente a las 50 994 que se realizaron en 2014.

24. Se habían contratado a diez intérpretes con objeto de que los inspectores pudieran comunicarse mejor con los trabajadores, y el Ministerio preveía crear nuevos puestos de intérpretes. A raíz de la adopción de la ley núm. 1 de 2015 y la orden ministerial núm. 4 de 2014, se habían endurecido las sanciones penales que podían imponerse a los empleadores en los casos de impago de salarios.

Reunión con el Departamento de Búsqueda y Seguimiento de la Dirección General de Fronteras, Pasaportes y Extranjería y con el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior

25. El director del Departamento de Búsqueda y Seguimiento indicó que su departamento tenía la responsabilidad de velar por la aplicación de la ley núm. 4 de 2009 que regula la entrada y salida de expatriados y su residencia, así como de la ley núm. 21 de 2015 que entrará en vigor en diciembre de 2016. Sus funciones incluían la ejecución de las decisiones judiciales relacionadas con la deportación y la anulación de los permisos de residencia en coordinación con las autoridades competentes, así como la gestión de los centros de detención en los que los expatriados que han violado la legislación se confinan temporalmente hasta completar los trámites para el viaje y la obtención del visado de salida del país. La delegación tripartita recibió información sobre las diferentes instalaciones y servicios disponibles para los detenidos, en particular los servicios humanitarios. En 2015, estos servicios incluyeron la expedición de 10 068 billetes de viaje, la exoneración del pago de 120 multas de tráfico a quienes no podían pagarlas, la prestación de atención de salud, y la expedición de 1 138 certificados de nacimiento para los hijos de las personas detenidas a fin de facilitar el procedimiento de expedición de pasaportes. De conformidad con el artículo 12 de la ley núm. 4 de 2009, las quejas de los trabajadores sobre empleadores abusivos son objeto de seguimiento por parte de la Oficina Jurídica del Departamento de Búsqueda y Seguimiento que, a tal efecto, se ha beneficiado recientemente del apoyo de una oficina del Departamento de Trabajo en sus propios locales. En 2015, se había concedido el traslado temporal a patrocinadores diferentes durante el tiempo que duren las acciones judiciales en 181 casos; se había otorgado el cambio permanente del empleador patrocinador en 242 casos; 5 440 empresas y 3 460 personas habían sido incluidas en una lista negra e inhabilitadas para contratar expatriados, y se habían remitido a la Fiscalía 168 casos sobre acusaciones relativas a la retención ilegal de pasaportes. Los expatriados denunciados como prófugos no habían sido detenidos durante el examen de su solicitud de traslado temporal. Se había establecido un equipo de búsqueda y verificación para investigar los casos de comercio de visados con el objeto de recabar pruebas que se remitirían a la Fiscalía. Las estadísticas facilitadas a la delegación tripartita mostraban la siguiente secuencia en la reducción del número de empresas y de personas acusadas de comercio de visados: en 2013, 184 empresas y 1 203 personas; en 2014, 120 empresas y 75 personas; y en 2015, cinco empresas y siete personas.
26. El director del Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior indicó que su departamento se encargaba de investigar las quejas y supervisar los centros de deportación. Las estadísticas facilitadas indicaban que entre 2014 y 2015 se habían examinado 2 635 quejas, lo que había dado lugar a 2 185 transferencias de patrocinio en 2015, frente a 450 transferencias en 2014. Desde su creación en 2005 el Departamento había realizado 96 visitas a centros de deportación.

Reunión con la Ministra de Salud

27. La Ministra de Salud informó a la delegación tripartita sobre la Estrategia Nacional de Salud de Qatar, cuyo objetivo consistía en asegurarse de que el ritmo de desarrollo de los servicios de atención de salud estuviera en consonancia con las necesidades de una población en rápido crecimiento, garantizando al mismo tiempo una atención de salud gratuita y de calidad para todos, sin distinción alguna. Puesto que la seguridad y salud en el trabajo formaba parte integral del plan denominado Visión Nacional de Qatar 2030, correspondía a su Ministerio obtener resultados cuantificables en varias políticas relacionadas con la salud. Un ejemplo de ello era la política puesta en práctica para reducir los accidentes de tráfico. Precizando que su Ministerio no se ocupaba de las lesiones sino de las enfermedades profesionales, la Ministra explicó que una de sus campañas sobre SST se había centrado en la cuestión del «estrés térmico» que afectaba a los trabajadores expatriados.

Reunión con Qatar Petroleum

28. El director ejecutivo de Qatar Petroleum (QP) indicó que la empresa estatal tenía 9 000 empleados, de los cuales el 60 por ciento eran trabajadores extranjeros. Qatar Petroleum se esforzaba por asegurar condiciones óptimas de trabajo, en particular con respecto a la seguridad y la salud, el alojamiento y el pago de los salarios, y los contratistas de QP estaban obligados a cumplir todas las normas relativas a la salud, la seguridad y el medio ambiente. Se llevaba un registro de todos los accidentes de trabajo y no se habían producido accidentes mortales. Qatar Petroleum tenía un grupo de trabajo encargado de la salud, la seguridad y el medio ambiente, y reconocía que aún era posible introducir mejoras, ya que la empresa se había fijado altos niveles profesionales a fin de atraer a trabajadores calificados. La compañía trabajaba con contratistas que a su vez contrataban a subcontratistas. Las normas de QP se aplicaban a través de diversos mecanismos que también eran aplicables a sus contratistas y subcontratistas, por ejemplo en el caso de que un contratista se retrasara en el pago de los salarios. En cuanto al cumplimiento, la empresa indicó que realizaba auditorías e inspecciones de las actividades de sus contratistas. Se pagaba a los trabajadores directamente a través del banco a fin de garantizar el pago oportuno de sus salarios. La delegación tripartita tendría la posibilidad de visitar un barrio de viviendas para trabajadores extranjeros a fin de conocer los alojamientos de los trabajadores de QP. La empresa contaba con un servicio de relaciones con los asalariados a través del cual los trabajadores podían presentar quejas. Disponía asimismo de foros organizados en los que los trabajadores estaban representados. Con respecto a la nueva ley por la que se revisa el sistema de patrocinio, el director ejecutivo indicó que su empresa estaba preparada para dar cumplimiento a sus disposiciones tan pronto entrara en vigor, aunque la ley ya se aplicaba en QP, que describió como un empleador de referencia que permitía a sus trabajadores dejar el trabajo cuando lo desearan.

Reunión con el Fiscal General

29. El Fiscal General señaló que la nueva ley de 2015 sin duda propiciaría la adopción de una nueva Hoja de ruta para promover los derechos humanos de los trabajadores migrantes. La nueva ley sustituía el sistema de patrocinio por un sistema de contratos de trabajo. Ahora bien, esta ley no era aplicable a los trabajadores domésticos migrantes, cuya situación seguía planteando problemas.

Reunión con el Ministro de Justicia y funcionarios del Ministerio de Justicia

30. El Ministro de Justicia indicó que el Gobierno estaba haciendo muchos esfuerzos para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores migrantes, lo que incluía medidas para garantizar el pleno acceso a la justicia. Qatar era uno de los países que contaba con un Poder Judicial completamente independiente. Con arreglo a la legislación laboral de Qatar, los trabajadores migrantes pueden acceder a los servicios que ofrecen los Departamentos de Derechos Humanos del Ministerio de Trabajo y del Ministerio del Interior. Los casos se remiten a los tribunales cuando no pueden resolverse de forma amistosa. Además, la ley núm. 21 de 2015 sopesará los intereses de las empresas y los derechos de los trabajadores, habida cuenta de que estos trabajadores participan en la construcción del país. La nueva legislación, elaborada por iniciativa del Gobierno y no de los trabajadores — que preferían el sistema de patrocinio — constituiría un modelo para los Estados del Golfo. El cambio más importante que introducirá la nueva legislación es la sustitución del sistema de patrocinio por un sistema en el que los contratos de trabajo reglamentan las relaciones de trabajo entre las partes. En virtud de las nuevas disposiciones, el trabajador podrá cambiar de empleador al finalizar su contrato. El contrato de trabajo tendrá una duración máxima de cinco años y podrá renovarse. Sin embargo, en virtud de la legislación vigente, en caso de incumplimiento de las obligaciones del empleador o de trato

abusivo por parte de éste, el trabajador podrá cambiar de empleador antes de finalizar el período de servicio contractual. Ahora bien, en caso de negativa del empleador, el trabajador podría recurrir al Ministerio del Interior para ser liberado de la relación de trabajo. La nueva legislación también prevé sanciones penales para los empleadores que impidan cambiar de empleador a los trabajadores o que retengan sus pasaportes. Por otra parte, en virtud de la nueva legislación, correspondería a los trabajadores, no a los empleadores, presentar al Gobierno las solicitudes de permiso de salida del país al finalizar el contrato de trabajo, permisos que normalmente serán otorgados en un plazo de 72 horas. Por último, se informó a la delegación tripartita sobre el proyecto de ley para regular las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos migrantes, que en la actualidad se rigen por las disposiciones del derecho civil y el derecho penal. Este proyecto de ley se encontraba pendiente desde 2012, pero el Ministro esperaba que fuera promulgado a finales de 2016. A este respecto, señaló que convendría contar con la asistencia y cooperación técnicas de la OIT.

Reunión con el presidente del Consejo Superior de la Judicatura

31. El presidente explicó que el Consejo Superior de la Judicatura supervisaba el buen funcionamiento de los tribunales de justicia de Qatar. Hizo hincapié en la independencia de los tribunales en el ejercicio de sus funciones judiciales. Varios de los jueces de Qatar eran de nacionalidad extranjera pero se beneficiaban de la misma seguridad en el empleo que los jueces nacionales.
32. En cuanto a la resolución de las causas laborales, el presidente señaló que la legislación laboral era una de las más antiguas del país y que los tribunales habían desarrollado un considerable acervo de competencias para abordar conflictos en el ámbito laboral. Así pues, los tribunales tenían en cuenta el hecho de que los trabajadores eran por lo general la parte más débil en la relación de trabajo, y que las disposiciones de la legislación laboral debían interpretarse de conformidad con su finalidad principal, es decir, garantizar la protección adecuada de los trabajadores. A fin de garantizar en la práctica el acceso a la justicia para los trabajadores, se habían establecido oficinas conjuntas con el Ministerio de Trabajo, y se habían desplegado esfuerzos para propiciar la rápida solución de los casos mediante procesos de mediación, sin excluir la posibilidad de recurrir directamente a procedimientos judiciales. Habida cuenta de la diversidad de países de origen de la mano de obra, se ofrecían o preveían servicios de traducción e interpretación gratuitos para todos los trabajadores.
33. Si bien la mayoría de las causas laborales que se presentaban ante los tribunales entraban en la esfera del derecho civil, algunas cuestiones — por ejemplo la retención de pasaportes por parte de los empleadores — entraban en la esfera del derecho penal y se sancionaban como tales. En términos generales, se esperaba que los cambios en la legislación introducidos recientemente en lo tocante a la relación de trabajo y la residencia contribuyeran a reducir el número de quejas relacionadas con el empleo, aunque para establecer conclusiones claras en este sentido había que esperar hasta que entrara en vigor la nueva legislación y se elaborara la jurisprudencia correspondiente.

Reunión con el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores

34. El director del Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores explicó que la importancia concedida a los derechos humanos era una elección estratégica por parte de Qatar, y que el país había hecho considerables esfuerzos para consolidar la base institucional en que se apoya esta estrategia. Por tal motivo Qatar también aplicaba una política de puertas abiertas respecto a su colaboración con las organizaciones y mecanismos internacionales en el ámbito de los derechos humanos, como lo demostraba, por ejemplo, la invitación permanente que había formulado a los relatores especiales de las Naciones Unidas. El director señaló que la Institución Nacional de Derechos Humanos de Qatar era la

única de este tipo en la región que había alcanzado el máximo grado de reconocimiento y que había servido de ejemplo para otros. Qatar concedía gran importancia al intercambio de experiencias con otros países y organizaciones internacionales en cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

35. En cuanto a la administración de los trabajadores migrantes, el director indicó que se trataba de una cuestión compleja que concernía tanto a los países de origen como a los países de destino, y que todos los interesados debían comprometerse para encontrar soluciones apropiadas. El cobro de comisiones por contratación a los trabajadores en los países de origen era una cuestión fundamental, y Qatar estaba decidido a lograr la transparencia en el proceso de contratación. El director reconoció que también había que proseguir los debates para abordar los problemas que enfrentaban los trabajadores domésticos migrantes. La determinación de Qatar de seguir mejorando la situación en lo que respectaba a los derechos de los trabajadores migrantes también se reflejaba en las disposiciones de la nueva ley para regular la entrada y salida de los trabajadores, que ofrecía protección adicional.

Reunión con el presidente y los miembros del Comité Nacional de Derechos Humanos

36. Los directores del departamento jurídico y el departamento administrativo del Comité Nacional de Derechos Humanos (NHRC) señalaron que el Comité se había creado en 2004 con el cometido de proteger y promover los derechos humanos en Qatar. El Comité había recibido un importante número de quejas de los trabajadores migrantes a través de su departamento jurídico, y era la primera organización del país que había expuesto los problemas a que se veían confrontados los trabajadores migrantes. Recibía las quejas en entrevistas personales, por medio de un servicio especial de atención telefónica y por conducto de los líderes comunitarios (representantes de los trabajadores migrantes de una nacionalidad en particular). Por otra parte, el centro de servicios contaba con el apoyo de un representante del Centro de Solidaridad de la AFL-CIO. Cuando recibía quejas de los trabajadores, el CNDH se ponía en contacto directamente con las empresas interesadas y ofrecía sus servicios de mediación informal. Ahora bien, si las empresas se negaban a resolver la cuestión, el CNDH enviaba una carta con sus recomendaciones al trabajador migrante interesado y hacía el seguimiento con el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo, según procediera. Estas instituciones realizaban ulteriormente sus propias investigaciones y adoptaban las medidas oportunas. El CNDH disponía de un equipo de 27 abogados que prestaban asistencia jurídica a los trabajadores migrantes. Además, su departamento jurídico incluía una sección que se ocupaba de los trabajadores extranjeros y mantenía el diálogo con las embajadas de los países de origen de la mano de obra. Había que abordar numerosas cuestiones, en particular el comportamiento de las agencias de colocación fuera del país y la necesidad de una mayor cooperación con los países de origen de la mano de obra.
37. El CNDH había comunicado al Gobierno sus observaciones sobre la ley núm. 21 de 2015 para sustituir el sistema de patrocinio, observaciones que en su mayoría se habían tenido en cuenta. Esta nueva ley suprimirá el sistema de patrocinio y permitirá a los trabajadores cambiar de empleador una vez expire el período de servicio estipulado en el contrato de trabajo, cuya duración máxima será de cinco años. Además, los trabajadores podrán presentar al Ministerio del Interior las solicitudes para obtener el permiso de salida del país (actualmente, en virtud de la ley núm. 4 de 2009, estas solicitudes deben presentarse a través del empleador), que les será otorgado en un plazo de 72 horas, salvo que hubiera alguna cuestión pendiente en los tribunales. Se trataba de cambios positivos, pero había otros detalles que tendrían que abordarse en los reglamentos de aplicación. El NHRC aún no había recibido el proyecto de ley sobre los trabajadores domésticos migrantes, pero más adelante formularía sus observaciones al respecto.

Reunión con el Secretario General del Consejo de Ministros

38. El Secretario General indicó que las recientes disposiciones legislativas sobre cuestiones laborales ponían de manifiesto el interés del Gobierno de Qatar en proteger los derechos de los trabajadores. Se había enmendado el Código del Trabajo de 2004 con el objeto de garantizar el pago oportuno de los salarios de los trabajadores mediante transferencia bancaria. El incumplimiento por parte del empleador de realizar la transferencia de los sueldos y salarios podía dar lugar a la aplicación de sanciones, incluidas penas de prisión. Asimismo, se había adoptado un decreto ministerial relativo al Departamento de Salarios que se había creado en el Ministerio de Trabajo para ofrecer una mejor protección a los trabajadores. Por otra parte, la ley núm. 21 de 2015 representaba un enorme progreso para Qatar. En efecto, esta ley abolirá el sistema de patrocinio y permitirá a los trabajadores cambiar de empleador con mayor facilidad. Además, permitirá garantizar que las relaciones entre empleadores y trabajadores se rijan por contratos de trabajo. La ley entrará en vigor el 11 de diciembre de 2016. Por último, el Secretario General indicó que estaba pendiente un proyecto de ley sobre los trabajadores domésticos migrantes; el Gobierno estaba examinando el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) con el objeto de incorporar en el proyecto de ley algunos extractos del Convenio. Así pues, la promulgación de esta ley llevará algún tiempo. Para concluir, el Secretario General afirmó que el resumen del programa de trabajo legislativo que se había presentado demostraba la voluntad del Gobierno de llevar a cabo las reformas legislativas necesarias para mejorar el ejercicio de los derechos de los trabajadores migrantes en Qatar.

Presentación del Ministro de Municipios y Medio Ambiente

39. La delegación tripartita asistió a una presentación sobre la estrategia global de Qatar para el alojamiento de los trabajadores, inscrita en el Marco Nacional de Desarrollo de Qatar 2010-2032. La estrategia se enmarca en las iniciativas de Qatar para atraer y constituir una mano de obra capaz y motivada, sin menoscabo de sus derechos o su seguridad. La estrategia, aprobada por el Primer Ministro, incluye políticas para la construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores, así como la elaboración de reglamentos y directrices para garantizar su aplicación y su cumplimiento. Con este fin, se ha establecido una comisión interministerial, bautizada con el nombre de Comisión de Estudio y de Proyectos de la Estrategia para el Alojamiento de los Trabajadores. Más concretamente, el Ministerio de Municipios y Medio Ambiente está trabajando en estrecha coordinación con el Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales para alcanzar los objetivos de la estrategia.
40. Hasta la fecha, se han construido cuatro complejos y se ha alojado a 60 000 trabajadores, en un esfuerzo por cumplir el objetivo a corto plazo de la estrategia. Se han identificado 12 ubicaciones adicionales para alojar a 140 000 trabajadores más con arreglo a la estrategia a corto plazo. El objetivo a largo plazo es crear comunidades en siete lugares distintos que contarán con todo tipo de instalaciones y servicios y albergarán a 179 000 residentes más. El sector privado participa en el desarrollo de estas instalaciones a través de proyectos de construcción, explotación y retrocesión, en los que el Gobierno invierte 440 millones de dólares, destinados principalmente a las infraestructuras necesarias, mientras que el sector privado aporta fondos por valor aproximadamente de 3 000 millones de dólares. En general, está previsto que la estrategia relativa a la construcción de alojamientos para los trabajadores se lleve a término de aquí a finales de 2017. Las medidas para garantizar el cumplimiento de las normas del Gobierno en materia de alojamiento no incluyen únicamente medidas coercitivas, sino también incentivos para que las empresas construyan o rehabiliten complejos de viviendas para sus propios trabajadores, a fin de velar por que las normas se apliquen a todos los trabajadores de Qatar, cuyo número se ha estimado según las proyecciones realizadas a partir de los datos disponibles.

41. Se informó a la delegación tripartita de que la estrategia de alojamiento se había elaborado teniendo en cuenta datos y proyecciones estadísticas; no obstante, no podían ofrecerse datos sobre la proporción actual entre el número de trabajadores migrantes que gozaban de condiciones de trabajo y de vivienda normales y el de trabajadores migrantes cuyas condiciones de trabajo y de vivienda eran deficientes.

Reunión con la Cámara de Comercio e Industria de Qatar

42. El presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Qatar (la Cámara de Qatar) indicó que se les consultó durante el proceso de elaboración de la ley núm. 21 de 2015 por la que se regula la salida y residencia de los trabajadores migrantes. Dado que dicho texto todavía no había entrado en vigor, no podían prever los efectos de su aplicación ni qué problemas acarrearía a los círculos empresariales. Hasta la fecha, 1 millón de trabajadores se beneficiaban del recientemente creado sistema de protección de los salarios y, por ende, recibían su salario mediante transferencia bancaria. Señaló que el Gobierno vigilaba muy de cerca el pago oportuno de los salarios a través de este nuevo sistema y que se imponían sanciones a las empresas, incluida la suspensión o la retirada de la licencia. El Ministerio de Trabajo no sólo controlaba el pago puntual de los salarios sino también las deducciones sobre los salarios efectivos de los trabajadores migrantes. Estas deducciones correspondían a menudo al reembolso de los préstamos acordados a los trabajadores, por lo general, para pagar la comisión de la agencia de contratación en el país de origen. La aplicación del sistema de protección de los salarios planteaba en particular un desafío a las pymes y las empresas incipientes. La posibilidad, prevista en la ley núm. 21 de 2015, de que un trabajador cambie de empleador si concurren determinadas condiciones constituye un cambio positivo que facilitará que los empleadores contraten a trabajadores migrantes debidamente formados y ya conocidos. El presidente también se refirió a la colaboración con la Organización Internacional de Empleadores (OIE), en el marco de la cual la Cámara de Comercio e Industria de Qatar participará, el 18 de abril, en un taller sobre derechos humanos y empresas.

Reuniones con los trabajadores

43. La delegación tripartita tuvo la oportunidad de reunirse con varios grupos de trabajadores migrantes, principalmente de origen filipino y nepalí, incluidos los que viven en el complejo de Sailiya, que alberga a millares de trabajadores de pequeñas empresas que están subcontratados por empresas más grandes así como a trabajadores de empresas proveedoras de mano de obra (empresas que patrocinan a un gran número de trabajadores y luego los ceden a otras empresas). Los motivos de preocupación expresados por los trabajadores migrantes se referían al pago de los salarios (impago, pago tardío y/o salario inferior al acordado), la retención del pasaporte, las largas jornadas de trabajo, la negativa de los empleadores a extender a los trabajadores un certificado de no objeción (incluso después de que hubiera expirado el contrato de trabajo) y la no renovación por el empleador de las cédulas de identidad y las dificultades para la transferencia del patrocinio. Los trabajadores señalaron las dificultades para acceder al procedimiento de quejas y que los procesos judiciales eran largos. Muchos trabajadores desconocían la existencia de máquinas electrónicas para presentar quejas, y aquellos que sí estaban al corriente indicaron que carecían de los recursos para realizar un desplazamiento tan largo para presentar una queja. Algunos trabajadores habían sufrido las represalias de sus empleadores tras haber presentado una queja, entre ellos una trabajadora que fue enviada a un centro de deportación después de que su empleador la denunciara por la vía penal. La delegación tripartita se entrevistó con varios trabajadores que habían presentado quejas ante la magistratura de trabajo o el Tribunal Superior, que tardaban meses en pronunciarse, a menudo debido a la incomparecencia del empleador. Estos trabajadores esperaban durante varios meses una decisión sobre el pago de su salario o la restitución de su pasaporte para poder volver a su país, y dependían de la

solidaridad de la comunidad ya que se han quedado sin ingresos. El hecho de que algunos trabajadores carecieran de cédulas de identidad implicaba asimismo que no podían acceder a atención médica gratuita. Muchos trabajadores confirmaron, además, que habían contraído un cuantioso préstamo con la agencia de contratación en sus países de origen. Según estos trabajadores, las inspecciones no eran frecuentes y no se sancionaba a los empleadores que vulneraran la ley. Con respecto a las condiciones de vida, la delegación tripartita comprobó que en el complejo de Sailiya las viviendas de los trabajadores no reunían, ni mucho menos, las condiciones mínimas; en la mayoría de ellas vivían de diez a 12 trabajadores en una pequeña habitación y la cocina y las instalaciones sanitarias eran insalubres y estaban en mal estado. Estos trabajadores desconocían la existencia del sistema de protección de los salarios recientemente establecido, que permitía el pago de los salarios mediante una transferencia electrónica, y no se beneficiaban de él.

Reunión con el Secretario General del Comité Supremo de Organización y Legado

44. El Secretario General del Comité Supremo de Organización y Legado proporcionó a la visita información actualizada sobre las medidas que el Comité y sus partes interesadas habían adoptado para elaborar y aplicar normas de bienestar de los trabajadores que iban más allá de los requisitos enunciados en el Ley del Trabajo y que se han incorporado a los contratos concertados con los contratistas que trabajan en proyectos de la Copa Mundial de la FIFA. Estos contratos acabarían beneficiando a más de 70 000 trabajadores. Las normas de bienestar de los trabajadores pretenden abarcar todo el ciclo del bienestar de los trabajadores, incluida la contratación ética, el alojamiento, las condiciones de trabajo y la repatriación. El Comité Supremo publica informes periódicos sobre los avances en materia de bienestar de los trabajadores a fin de informar a todas las partes interesadas del estado en que se encuentra la aplicación de esas normas. En el marco de sus esfuerzos por garantizar su pleno cumplimiento, este año se nombrará a un auditor externo. Además se está desarrollando una herramienta de auditoría electrónica a fin de que los contratistas principales puedan registrar sus propias auditorías directamente, desde tabletas u ordenadores de sobremesa. La inclusión de disposiciones contractuales pertinentes garantiza el cumplimiento de las normas por parte de los subcontratistas. El Secretario General hizo especial hincapié en que el Comité Supremo otorgaba especial prioridad a la seguridad y salud en el trabajo, y señaló que se habían realizado cuantiosas inversiones en ese ámbito para evitar accidentes y garantizar el pleno cumplimiento de las normas internacionales. También explicó el funcionamiento del Foro para el bienestar de los trabajadores, que establecerán los contratistas. En cada complejo de viviendas, los trabajadores elegirán a sus representantes por nacionalidad para que asistan al foro mensual, en el que pueden plantearse, abordarse y resolverse las cuestiones que les preocupan. En definitiva, esperaba y confiaba en que la Copa Mundial fuera un catalizador para el cambio en Qatar y en que los elevados estándares que había fijado el Comité Supremo para la ejecución de los proyectos se seguirían aplicando incluso en actividades fuera del alcance de estos proyectos.

Reuniones con representantes de la comunidad diplomática

45. La delegación tripartita se reunió con altos representantes entre ellos varios embajadores en Qatar. Estos representantes señalaron que se habían observado algunos progresos en el país. Distintas entidades, entre ellas la Fundación de Qatar y el Comité Supremo de Organización y Legado, que representan a diferentes actores de la economía, aplican a título voluntario normas específicas relativas al bienestar de los trabajadores. Algunas ONG internacionales han criticado el establecimiento de un sistema a dos niveles en el cual las grandes empresas, a menudo multinacionales, en particular en los sectores del gas y el petróleo, respetan las normas y criterios comunes normalizados, mientras que las pequeñas empresas, incluidos los subcontratistas, las incumplen. La queja más habitual se refiere al pago tardío o parcial

de los salarios o a su impago. Esta situación se resolvería con el nuevo sistema de protección de los salarios, que algunas grandes empresas ya han empezado a aplicar. Se está tratando de mejorar la accesibilidad a los mecanismos de tramitación de quejas. El Comité Nacional de Derechos Humanos contribuye a defender los intereses de los trabajadores migrantes. El Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior también mantiene reuniones con los representantes de las comunidades de trabajadores migrantes. Se consideran positivos los cambios introducidos en la ley relativa al sistema de patrocinio a raíz de la aprobación de la ley núm. 15 de 2015, si bien hay que esperar para ver cómo se aplicarán. El Gobierno de Qatar parece dispuesto a aceptar las críticas constructivas, y está buscando soluciones lógicas para hacer frente a los problemas del país. A este respecto, los embajadores señalaron la importancia de que la OIT siga haciendo un seguimiento de la situación en Qatar y prestando apoyo a las reformas necesarias. Además, para corregir una situación asimilable a la trata de personas, es necesaria una cooperación y una colaboración efectivas entre gobiernos, en particular de los países de origen de los trabajadores migrantes y de los países de donde procede el capital de inversión privado en la región. La mejora de los sistemas de Qatar, que ha propiciado una mayor movilidad de los trabajadores migrantes, podría tener efectos positivos en un mercado más amplio, que abarca a otros países del Consejo de Cooperación del Golfo.

Visita a los alojamientos para trabajadores en la zona de Al-Wakra

46. Se efectuó una visita al complejo de viviendas para los trabajadores empleados en la construcción de un nuevo proyecto de infraestructura (línea de metro). El complejo, concebido para acoger a unos 1 500 trabajadores, se componían de habitaciones compartidas por lo general por cuatro trabajadores, con acceso a cocina y cuarto de baño adecuados, y equipadas de aire acondicionado e iluminación; el complejo disponía además de servicios básicos, como un comercio de alimentación, una barbería e instalaciones para la práctica del deporte. Se señaló en particular a la atención de la delegación tripartita la puesta a disposición de un centro con ordenadores y acceso a Internet en el que un grupo de voluntarios impartía a los trabajadores cursos básicos de computación a fin de que pudieran acceder a información sobre los derechos laborales fundamentales y otro tipo de información en distintos idiomas, y para que se familiarizaran con el uso de cajeros automáticos y los servicios de transferencia de fondos, para garantizar la retirada y la gestión segura de los salarios. Se informó a la delegación tripartita de que en el país había más de 100 centros de ese tipo en funcionamiento, como parte de la Estrategia de Integración Digital y del Programa Mejores Conexiones de Qatar; estas iniciativas en pro de los trabajadores se desarrollaban en colaboración con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo.

Visita a un complejo de servicios gubernamentales

47. La delegación tripartita también tuvo la oportunidad de visitar, en presencia del Ministro de Trabajo, un complejo de servicios gubernamentales que facilitaba las interacciones entre los trabajadores y los organismos gubernamentales pertinentes al concentrar en un mismo lugar distintas oficinas gubernamentales, lo que permitía tramitar solicitudes relacionadas con distintos servicios gubernamentales típicos, como cuestiones relacionadas con los servicios públicos, funciones notariales, asuntos consulares, etc. Se señalaron a la atención de la delegación tripartita los quioscos electrónicos a través de los cuales los trabajadores podían presentar sus quejas relacionadas con cuestiones laborales directamente a las autoridades a partir de una interfaz simplificada disponible en varios idiomas. Se informó a la delegación tripartita de que en el país había nueve complejos de servicios gubernamentales de ese tipo en funcionamiento, en su mayoría en zonas con una elevada concentración de trabajadores extranjeros.

Visita al estadio Jalifa

48. La delegación tripartita visitó la obra de construcción del estadio Jalifa, una de las principales construcciones para la Copa Mundial. El responsable del proyecto informó a la delegación tripartita de las medidas adoptadas para evitar accidentes laborales y garantizar un nivel elevado de seguridad y salud en el trabajo. Entre otras cosas, se señaló que había un encargado de la seguridad por cada 50 trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en las Normas de Construcción de Qatar. Se había certificado que las obras habían alcanzado los 3 millones de horas de trabajo sin que se hubieran registrado incidentes que hubieran supuesto pérdidas de tiempo de trabajo. Asimismo, se informó a la delegación tripartita de las condiciones generales de trabajo aplicables a los trabajadores de la obra, incluidas las relativas a las horas de trabajo y a los períodos de descanso, la remuneración de las horas extraordinarias y las vacaciones anuales pagadas. La delegación también visitó la cantina de los trabajadores, que tenía en cuenta las preferencias y las restricciones alimenticias de las distintas culturas y religiones a las que pertenecían los trabajadores.

Visita a la Ciudad del Trabajo

49. La delegación tripartita visitó la Ciudad del Trabajo de Mseimir, el mayor proyecto de alojamientos para trabajadores de Qatar, realizado durante los últimos tres años y con capacidad para 100 000 trabajadores. Se informó a la delegación tripartita de que el proyecto se había completado hacía dos meses y que albergaba ya a 30 000 trabajadores. Las habitaciones tenían una superficie de 24 metros cuadrados y vivían en ellas cuatro trabajadores. Los edificios contaban con cantinas, salas de informática, gimnasios y una sala con televisor, y la Ciudad del Trabajo disponía de servicios como un centro de salud, tiendas, una comisaría de policía y zonas verdes.

Visita al proyecto de ferrocarril de Qatar

50. La delegación tripartita visitó un proyecto del ferrocarril de Qatar, que está encargado de supervisar la construcción de una red integrada de ferrocarril que incluye el metro de Doha, la red de tranvías de Lusail y la red de trenes de larga distancia para pasajeros y mercancías, que estará conectada a la red más amplia del Consejo de Cooperación del Golfo. Estaba previsto que todos los proyectos estuvieran terminados para 2030. Se informó a la delegación tripartita sobre la fase 1 del proyecto de la línea de metro, cuya conclusión estaba prevista para 2019. La empresa encargada del proyecto insistió en la importancia que concedía al cumplimiento de las normas internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, así como en las medidas de protección para garantizar unas condiciones de trabajo adecuadas en sentido general. La adhesión a sistemas de gestión de la calidad internacionalmente reconocidos, en particular la norma ISO 9001, y a sistemas de gestión sobre seguridad y salud en el trabajo, en particular la norma OHSAS 18001, garantizaba el cumplimiento de las normas. La empresa también vigilaba que sus socios en el programa no infringieran las normas. Se informó a la delegación tripartita de que, hasta la fecha, no se habían registrado incidentes de consideración y que la tasa de frecuencia de accidentes del proyecto era de 0,064, lo que demostraba un elevado nivel de seguridad en comparación con las cifras registradas a escala internacional. La empresa procuraba garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores mediante distintas iniciativas de capacitación, como un programa anual de sensibilización de los trabajadores en materia de seguridad y salud, tradiciones y costumbres locales, riesgos del consumo de estupefacientes y alcohol, reglas de circulación vial y seguridad comunitaria. Con respecto a las condiciones de trabajo, se informó a la delegación tripartita de que la semana laboral era de 48 horas. En verano, todo el trabajo pesado se efectuaba únicamente de noche. Además del salario, la empresa ponía a disposición de los trabajadores el alojamiento, medios de transporte, seguro médico, tres comidas diarias y vacaciones anuales pagadas y les ofrecía un billete de ida y vuelta a su país de origen. Las normas de alojamiento preveían un mínimo de seis metros cuadrados por

persona, en habitaciones compartidas por cuatro trabajadores. La delegación tripartita pudo visitar las cantinas y las instalaciones de recreo existentes en la zona. Esas normas también se aplicaban a los subcontratistas. La empresa explicó que intervenía directamente en la contratación de los trabajadores en el extranjero y que no permitía que las agencias de contratación cobraran comisiones a los trabajadores.

Visita a las obras de construcción del centro comercial del zoco de Doha

51. La delegación tripartita visitó las obras del centro comercial del zoco de Doha, un ejemplo de proyecto de construcción de menores dimensiones en el que no se respetan totalmente las normas de seguridad, según el inspector de seguridad y salud en el trabajo del Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales. El responsable del proyecto indicó que en esta obra trabajaban 300 trabajadores y que cada nuevo obrero recibía una formación inicial en materia de seguridad. La jornada laboral iba desde las 6 horas hasta las 11 horas y desde las 12 horas hasta las 17 horas, horario que incluía dos horas extraordinarias. En verano, del 15 de junio al 1.º de septiembre, estaba prohibido trabajar entre las 11 y las 15 horas. En consecuencia, durante ese período el horario vespertino era de las 15 horas a las 19 horas. El responsable del proyecto explicó que el salario de los trabajadores se pagaba mediante transferencia electrónica, con arreglo al nuevo sistema de protección de los salarios. Una o dos veces al mes, los inspectores del trabajo visitaban las obras y no se habían producido accidentes importantes hasta la fecha.

Mesa redonda final con el Ministro de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales y representantes de otras oficinas gubernamentales interesadas

52. En la reunión final, el Ministro agradeció las visitas de la delegación tripartita y la transparencia de sus intercambios con el Ministerio y otras contrapartes. El Ministro reconoció que persistían ciertos desafíos, pero insistió una vez más en que, en los últimos años y meses, se habían dado pasos positivos, como el sistema de protección de los salarios, que se había puesto en marcha con éxito hacía tres meses y que se aplicaba ya a más de la mitad de los 1,7 millones de trabajadores del país. Se habían emprendido iniciativas similares con respecto al alojamiento de los trabajadores, con la aplicación progresiva de la estrategia actual, que debería concluir dentro de dos años. A fin de mejorar el acceso de los trabajadores a los mecanismos de tramitación de quejas, se había creado una línea de atención telefónica y se habían instalado quioscos multilingües para la presentación de quejas en los centros de servicios gubernamentales, además de destinar a funcionarios del Ministerio a varios emplazamientos. Se había aumentado el número de inspectores del trabajo y se habían intensificado las iniciativas de capacitación. El Ministro reconoció que el proceso de contratación con los países de origen de los trabajadores seguía planteando problemas y explicó que el Gobierno estaba trabajando con esos países para solucionar esos problemas. Así, se había acordado con varios de ellos una lista de agencias de contratación acreditadas. Asimismo, el Ministerio tenía previsto introducir un contrato electrónico como medida adicional para prevenir la sustitución de contratos.

III. Evaluación de las medidas adoptadas

53. La investigación que la visita tripartita de alto nivel pudo realizar permitió obtener información útil sobre la aplicación de las leyes de Qatar, así como sobre las prácticas en vigor que, a juicio de la delegación tripartita, influyen sobremedida en la situación de los trabajadores migrantes en Qatar. A fin de entender el verdadero impacto que tienen dichas leyes y prácticas en los derechos de los trabajadores migrantes en el país, la delegación

tripartita propone proceder a una evaluación de las medidas adoptadas en la legislación y en la práctica para resolver los problemas planteados en la queja.

En lo que respecta a la existencia de un marco jurídico que permita proteger los derechos de los trabajadores migrantes con arreglo a las normas internacionales del trabajo

i) Ley núm. 21 de 2015 por la que se regula la entrada, la salida y la residencia de los trabajadores migrantes

54. Se informó a la delegación tripartita de que la contratación de trabajadores migrantes y su empleo se rigen por la ley núm. 4 de 2009 por la que se regula el sistema de patrocinio (*kafala*). Esta ley será sustituida por la ley núm. 21 de 2015 por la que se regula la entrada, la salida y la residencia de los trabajadores migrantes, la cual entrará en vigor en diciembre de 2016. Varios interlocutores informaron a la delegación tripartita de que la nueva ley núm. 21 de 2015 iba a sustituir el sistema de patrocinio por otro mecanismo en cuyo marco la relación laboral entre las partes quedaría regulada por el contrato de trabajo, lo que suponía que los trabajadores podrían cambiar de empleador una vez terminado su contrato, y solicitar directamente al Gobierno su permiso de salida del país. A juicio de la delegación tripartita, la promulgación y la entrada en vigor definitiva de la ley núm. 21 de 2015 es una medida concreta del Gobierno que podría resolver los problemas que vienen afrontando desde hace tiempo los trabajadores migrantes en relación con el sistema de patrocinio. Al mismo tiempo, la delegación tripartita no está por ahora en condiciones de evaluar si este nuevo marco jurídico permitirá proteger *en la práctica* a los trabajadores migrantes, dado que la ley núm. 21 entrará en vigor en diciembre de 2016. En este sentido, la delegación tripartita indica que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señaló, en su observación más reciente de diciembre de 2015 sobre la aplicación por el Gobierno de Qatar del Convenio núm. 29, que varias disposiciones de la ley núm. 21 seguían imponiendo restricciones a la posibilidad de que los trabajadores saliesen del país o cambiasen de empleador e impedían a los trabajadores que pudieran ser víctimas de prácticas abusivas escapar de esas situaciones. La delegación tripartita estima que se precisa más información sobre las repercusiones de la ley núm. 21 en su fase de aplicación para evaluar la incidencia de las medidas adoptadas, y es importante que esté claro su reglamento de aplicación.

ii) El nuevo sistema de protección de los salarios

55. En el curso de su visita, la delegación tripartita tuvo conocimiento de que muchas de las quejas presentadas por los trabajadores migrantes se referían al impago o al pago atrasado de los salarios. Varios interlocutores informaron a la delegación tripartita de que esta cuestión se había resuelto con la promulgación de la ley núm. 1 de 2015 por la que se enmiendan algunas de las disposiciones de la Ley del Trabajo de 2004 y, en virtud de la cual se establece el sistema de protección de los salarios. Esta nueva ley exige que el pago de los salarios se deposite directamente en las cuentas bancarias de los trabajadores por medio del Banco Central de Qatar, y prevé la imposición de sanciones a los empleadores en caso de incumplimiento. En el Departamento de Inspección del Trabajo se ha creado una unidad de protección de los salarios encargada de poner en práctica el sistema de protección salarial, en cuyo marco toda irregularidad detectada en el pago de los salarios sería examinada por los inspectores del trabajo antes de ser remitida a los tribunales. Se informó a la delegación tripartita de que el número de empresas que había transferido los salarios de los trabajadores a instituciones financieras había pasado de 3 211 en octubre de 2015 a 11 312 en enero de 2016. De igual modo, el número de trabajadores que, según los estados de cuentas de las instituciones financieras, habían recibido sus salarios pasó de 407 051 a 914 176 en el mismo período. En opinión de la delegación tripartita, el establecimiento del sistema de protección de salarios es una medida positiva que, de aplicarse con eficacia, podría contribuir a resolver

el problema recurrente del impago de los salarios. Al mismo tiempo, la delegación tripartita tomó conocimiento en el curso de su visita de que son sobre todo las grandes empresas las que están aplicando el sistema de protección de los salarios, sistema que no parece aplicarse a los trabajadores que trabajan en empresas pequeñas y que están subcontratados por empresas más grandes, ni a los trabajadores de empresas proveedoras de mano de obra (empresas que patrocinan a un gran número de trabajadores y luego los ceden a otras empresas). Aunque la delegación tripartita reconoce que el sistema de protección de los salarios es una medida reciente que tardará algún tiempo en funcionar eficazmente, considera que es esencial que lo apliquen todas las empresas, incluidas las pymes, las empresas conjuntas y las empresas de propiedad extranjera a fin de que se beneficien todos los trabajadores migrantes en Qatar.

iii) Trabajadores domésticos migrantes

56. La delegación tripartita tomó nota de que las condiciones de los trabajadores domésticos migrantes se rigen por las disposiciones del derecho civil y penal de Qatar, ya que estos trabajadores están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley del Trabajo de 2004 y de la ley núm. 4 de 2009 por las que se regula el sistema de patrocinio. Además, la ley núm. 21 de 2015 no se les aplicará una vez que entre en vigor en diciembre de 2016. Hay un proyecto de ley sobre los trabajadores migrantes que está pendiente desde 2012 pero todavía no se ha fijado un calendario para su adopción. Habida cuenta de que el sistema de empleo de los trabajadores domésticos migrantes podría llevar a los trabajadores afectados a una situación de mayor vulnerabilidad y a la luz del elevado número de estos trabajadores en Qatar, la delegación tripartita considera esencial que se adopten medidas inmediatas y eficaces para protegerlos sin demora en la legislación y en la práctica.

En lo que respecta al cumplimiento efectivo de las disposiciones jurídicas vigentes en materia de protección

i) Fortalecimiento de la capacidad de la inspección del trabajo

57. Se informó a la delegación tripartita de que el número de inspectores del trabajo se había aumentado en 2016 para alcanzar la cifra de 375 efectivos, entre los que se encontraban 50 mujeres. Aproximadamente un tercio de los inspectores centraba sus visitas en cuestiones de seguridad y salud en el trabajo. Además, el Gobierno hacía hincapié en la utilización de tecnología moderna, como dispositivos Palm que permiten la introducción y transmisión rápida de datos e informes de inspección desde el lugar sujeto a inspección. Este sistema permite a los inspectores visitar un mayor número de lugares de trabajo. Además de las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo, los inspectores controlan otras infracciones como las relativas a las horas de trabajo, el impago de los salarios y el trabajo efectuado al sol de mediodía durante el verano, que está prohibido por la Ley del Trabajo. En general, las cifras presentadas por el Ministerio indican un aumento del número total de visitas en 2015 en comparación con 2014, con inclusión de las inspecciones relativas a la SST. Si bien la delegación tripartita toma nota de las medidas concretas adoptadas por el Gobierno, considera que subsisten muchos problemas en cuanto a la capacidad de los servicios de inspección del trabajo para detectar diversas irregularidades, como la capacidad para comunicarse con los trabajadores de empresas más pequeñas. Esto se ve corroborado por el número relativamente bajo de violaciones detectadas con respecto al elevado número de trabajadores migrantes en el país. Por otra parte, la capacidad de la inspección del trabajo debería ampliarse para poder detectar irregularidades en las empresas más pequeñas. En opinión de la delegación tripartita, las actuales medidas adoptadas por el Gobierno deberían complementarse con un programa de formación sólido destinado a los inspectores del trabajo y con la elaboración de una estrategia de inspección cuyo objetivo prioritario fuese proteger a los trabajadores migrantes más vulnerables que trabajan en empresas pequeñas y que están

subcontratados por empresas más grandes, así como a los trabajadores de empresas proveedoras de mano de obra, de las siguientes prácticas abusivas: el impago o el pago atrasado de los salarios, la retención de pasaportes, la sustitución de contratos por otros en los que se prevén salarios inferiores a los acordados; horarios de trabajo excesivos; la negativa de los empleadores de conceder a los trabajadores certificados de no objeción (incluso cuando ya ha expirado su contrato); la no renovación de su cédula de identidad por el empleador y la dificultad para obtener la transferencia del patrocinio.

ii) Acceso al mecanismo de quejas

58. La delegación tripartita tomó conocimiento de la adopción de algunas medidas concretas para mejorar la accesibilidad de los mecanismos de tramitación de quejas, incluida la introducción de quioscos electrónicos para la recepción de quejas, en los que los trabajadores podían presentar quejas relativas al trabajo por vía electrónica en diferentes idiomas. El Gobierno se había estado esforzando también por proporcionar un mecanismo eficaz para la presentación de quejas a los trabajadores migrantes que trabajan fuera de la ciudad de Doha y para quienes pudiera ser complicado obtener un día libre o contar con los medios de transporte necesarios para presentar la queja durante el horario de trabajo. Por consiguiente, se habían instalado algunos dispositivos automáticos de recepción de quejas en distintas localidades fuera de Doha que permitían a los trabajadores interponer sus quejas en 11 de los idiomas más hablados por los trabajadores. El Ministerio de Trabajo había establecido también un servicio de línea directa para la recepción de quejas por teléfono y por correo electrónico a fin de dar una respuesta rápida a las consultas recibidas, y había creado cuentas en redes sociales en las que el trabajador podía someter la queja y obtener la información necesaria. La delegación tripartita reconoce que estas iniciativas pueden contribuir a lograr que el sistema de quejas sea más accesible para los trabajadores migrantes. Al mismo tiempo, la delegación tuvo conocimiento de que un gran número de trabajadores migrantes, en particular aquellos que trabajan en pequeñas empresas y que están subcontratados por empresas más grandes, así como los trabajadores de empresas proveedoras de mano de obra, no tiene acceso en la práctica a estos mecanismos de tramitación de quejas y algunos incluso desconocen su existencia. La delegación tripartita considera pues que estas iniciativas deberían complementarse con diversas acciones, como medidas de sensibilización elaboradas y aplicadas en colaboración con representantes de las comunidades de migrantes, a fin de informar a los trabajadores migrantes más vulnerables y así reducir el desajuste que existe entre la implantación de estos mecanismos y su utilización por las personas afectadas.

iii) Pago de comisiones a las agencias de contratación

59. En varias ocasiones se informó a la delegación tripartita de que los trabajadores migrantes habían tenido que pagar, antes de su llegada a Qatar, cuantiosas comisiones por contratación a agencias de colocación basadas en sus países de origen, situación que contribuía a agravar la vulnerabilidad de dichos trabajadores. Varios representantes gubernamentales con los que se reunió la delegación manifestaron que esta práctica constituía un problema mayor, ya que escapaba a la jurisdicción del Gobierno. En este sentido, la delegación tripartita desea destacar la importancia que tiene el fortalecimiento de la cooperación entre el Gobierno de Qatar y los países de origen de los trabajadores migrantes para resolver esta situación. La delegación tripartita también tomó conocimiento de varias iniciativas específicas emprendidas por entidades paraestatales para resolver el problema de las comisiones por contratación como, por ejemplo, el reembolso por el empleador de las comisiones pagadas por el trabajador y la prestación de asistencia a los países de origen de los trabajadores migrantes para reglamentar mejor las actividades de las agencias de colocación. La delegación tripartita considera que tales iniciativas deberían extenderse a fin de asegurar la protección de todos los trabajadores migrantes, en particular de los más vulnerables, contra estas prácticas abusivas que siguen prevaleciendo.

iv) Retención de pasaportes y no renovación de la cédula de identidad

60. Se informó a la delegación tripartita de que en virtud de la nueva ley núm. 21 de 2015 se prohibía la retención de pasaportes y se preveían sanciones penales para tales infracciones. La delegación tripartita observa que la retención de pasaportes es una práctica que ya estaba prohibida con arreglo a la ley núm. 4 de 2009. Asimismo, señala que en 2015 el Departamento de Derechos Humanos adscrito al Ministerio del Interior recibió 168 quejas que se referían a la retención de pasaportes y todas ellas se remitieron a la Fiscalía, que procedió a las investigaciones oportunas en la mayoría de los casos y se ordenó a los transgresores que devolvieran los pasaportes. Además, se remitieron a los tribunales otras 40 quejas relativas a la retención de pasaportes con respecto a las cuales se dictaron sentencias y en algunas de ellas se pronunciaron penas de prisión. Si bien la delegación tripartita toma nota de las medidas adoptadas para sancionar a los empleadores que retienen los pasaportes de los trabajadores migrantes, así como del endurecimiento de las penas en la nueva ley núm. 21 de 2015, observa que el número de quejas tramitadas es muy inferior al número de casos de retención de pasaportes que se producen en el país. En efecto, la delegación tripartita tuvo la ocasión de reunirse con muchos trabajadores ocupados en pequeñas empresas que indicaron que los empleadores retenían sistemáticamente sus pasaportes a su llegada a Qatar. Muchos afirmaron que, además de que los empleadores les retenían sus pasaportes, a menudo no les renovaban sus cédulas de identidad quedando así indocumentados y sujetos a la deportación. Si bien la delegación tripartita reconoce las medidas legislativas adoptadas por el Gobierno para proteger a los trabajadores migrantes frente a estas prácticas, considera que es necesario redoblar los esfuerzos para hacer cumplir estas prohibiciones legislativas a fin de ofrecer una verdadera protección a los trabajadores migrantes frente a estas prácticas abusivas.

v) Transferencia de patrocinio en la práctica

61. Se informó a la delegación tripartita de que en cuanto la nueva ley núm. 21 de 2015 entrase en vigor, el 11 de diciembre de 2016, se suprimiría el sistema de patrocinio (*kafala*), que se sustituiría por otro sistema en virtud del cual la relación de trabajo entre las partes se iba a regular por el contrato de trabajo. Este nuevo sistema permitiría a los trabajadores cambiar más fácilmente de empleador tras la expiración de su contrato. La delegación tripartita observa que, hasta la entrada en vigor de la ley núm. 21 en diciembre de 2016, sigue vigente la ley núm. 4 de 2009. En este sentido, el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior facilitó a la delegación tripartita datos estadísticos conforme a los cuales se habían examinado 2 635 quejas durante el período 2014-2015. Como resultado, se habían registrado 2 185 transferencias de patrocinio en 2015, frente a 450 en 2014. Si bien la delegación tripartita reconoce que esto representa un notable aumento en el número de transferencias, considera que esta cifra sigue siendo baja dado el número sumamente elevado de trabajadores migrantes en Qatar. La delegación tripartita estima que hasta la entrada en vigor de la ley núm. 21 de 2015, se deberían reforzar las medidas para eliminar las restricciones que impiden a los trabajadores migrantes poner fin a la relación de trabajo en caso de abuso.

vi) Sustitución de contratos

62. Se informó a la delegación tripartita de que una vez que la ley núm. 21 de 2015 entrase en vigor, en diciembre de 2016, establecería nuevos controles para proteger a los trabajadores e impedir que fuesen engañados por personas que les ofrecen contratos de trabajo lucrativos en sus países de origen que después son reemplazados por otros contratos en el país de destino. Así, tras la entrada en vigor de la ley núm. 21, no se expedirán visados de trabajo, con excepción de los expedidos en el marco de un contrato firmado directamente entre la parte contratante y el nuevo trabajador expatriado. El cumplimiento efectivo de la ley núm. 21 pondrá fin a la práctica de la sustitución de contratos que se menciona en la queja. Se han establecido ya conexiones electrónicas entre el Ministerio de Desarrollo

Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales y varias embajadas, entre ellas, la de Nepal, Filipinas, Sri Lanka y Bangladesh. Tras la entrada en vigor de la ley núm. 21, el trabajador deberá firmar su contrato en su lengua materna y recibirá una copia del contrato antes de obtener el visado, lo cual pondrá fin a muchos casos de explotación y contratos ficticios. La delegación tripartita observa que la sustitución de contratos es una práctica generalizada en Qatar, en particular en el caso de los trabajadores que trabajan en pequeñas empresas y empresas proveedoras de mano de obra. Considera que las medidas mencionadas constituyen una herramienta útil que podría acabar con la práctica de la sustitución de contratos si se aplican efectivamente. Estas medidas podrían reforzarse mediante la imposición de penas a los empleadores que infrinjan las cláusulas del contrato de trabajo.

vii) Procedimiento para la expedición de visados de salida

63. La delegación tripartita tuvo conocimiento de que si bien en la ley núm. 4 de 2009, todavía en vigor, se establece la obligación del trabajador de obtener un permiso de salida firmado por el patrocinador para poder abandonar el país, la ley núm. 21 de 2015, que entrará en vigor en 2016, suprime dicha obligación y exige a los trabajadores migrantes que notifiquen a la autoridad competente su intención de salir del país al menos tres días antes de la fecha prevista de salida; los trabajadores recibirán entonces su permiso de salida en el plazo de 72 horas. En este sentido, la delegación tripartita toma nota de que según la observación más reciente de diciembre de 2015 formulada por la CEACR en relación con la aplicación por el Gobierno de Qatar del Convenio núm. 29, incluso en el marco de esta nueva ley, el empleador puede oponerse a que el trabajador migrante salga del país, en cuyo caso este último tendrá derecho a recurrir a una comisión de apelaciones. Se informó a la delegación tripartita durante su visita de que el Consejo de Ministros había aprobado la creación de la Comisión Permanente de Quejas, a la que se denomina «la autoridad competente» en varios artículos de la ley núm. 21. Esta Comisión Permanente estará presidida por el Ministro del Interior e integrada, entre otros, por el Ministro de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministro de Justicia y el Comité Nacional de Derechos Humanos. De conformidad con el artículo 48 de la ley núm. 21, el Ministro del Interior ha constituido un comité para redactar los estatutos a los que se hace referencia en el artículo. En opinión de la delegación tripartita, los estatutos deberían establecer criterios claros sobre los motivos en los que el empleador puede basarse para oponerse a que el trabajador salga del país. Además, dichos motivos no deberían entrañar restricciones que impidan a los trabajadores que pudieran ser víctimas de prácticas abusivas salir del país.

viii) Imposición efectiva de sanciones adecuadas

64. Se facilitaron a la delegación tripartita datos estadísticos sobre el número de quejas presentadas a los tribunales del trabajo en 2014 y 2015 así como sobre el número de sentencias dictadas. La delegación tripartita recibió información, previa solicitud, sobre los resultados concretos de las causas judiciales o sobre las sanciones efectivas que se habían impuesto a los empleadores culpables de infringir la Ley del Trabajo o la ley núm. 4 de 2009. Dado que la información se facilitó en árabe el último día de la visita, la Oficina todavía tiene que examinar las sentencias recibidas. Por lo pronto, la delegación tripartita hace hincapié en la importancia de que se apliquen en la práctica sanciones eficaces y disuasorias a las personas que recurren a prácticas de trabajo forzoso.

* * *

65. La delegación tripartita reconoce las medidas concretas adoptadas recientemente por el Gobierno de Qatar y otros de sus interlocutores qataríes para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes. Con todo, a juicio de la delegación, quedan pendientes algunas dificultades y las medidas destinadas a superarlas están todavía en curso de aplicación. Los resultados de la visita de alto nivel indican que, al parecer, los problemas relativos a las condiciones de trabajo y al cumplimiento de las normas existentes son más

frecuentes entre los trabajadores de las pequeñas empresas en régimen de subcontratación, así como entre los trabajadores cuyos empleadores principales son las empresas proveedoras de mano de obra, quienes constituyen una categoría de trabajadores muy vulnerable. La delegación tripartita considera que, hasta la entrada en vigor de la ley núm. 21 de 2015, sería útil designar representantes de comunidades de los países de origen de la mano de obra que podrían llegar a esta categoría vulnerable de trabajadores.

66. La delegación tripartita agradece la actitud abierta y comprometida del Gobierno de Qatar con la OIT y su Consejo de Administración, que se manifestó en su buena voluntad para explicar y mostrar las medidas adoptadas recientemente a lo largo de la visita de la delegación.