



## Consejo de Administración

322.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 30 de octubre – 13 de noviembre de 2014

GB.322/INS/14/1

Sección Institucional

INS

Fecha: 31 de octubre de 2014

Original: inglés

DECIMOCUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### Informe de la Mesa del Consejo de Administración

#### **Primer informe: Queja en la que se alega el incumplimiento por parte de 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 en la 103.<sup>a</sup> reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT**

1. En la 103.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General recibió una comunicación, de fecha 12 de junio de 2014, firmada por los delegados siguientes: Sr. Luc Cortebeeck (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. En anexo figura el texto de la mencionada comunicación.
2. En la decimocuarta sesión plenaria de la Conferencia, celebrada el 14 de junio de 2014, el Sr. Jens Erik Ohrt formuló una declaración para presentar brevemente el contenido de la queja, a fin de que el Gobierno de Qatar y todos los miembros de la Conferencia tuvieran conocimiento de la misma <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Véase OIT: *Actas Provisionales* núm. 17, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2014, pág. 14.

3. En la 321.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (junio de 2014), el Vicepresidente trabajador, el Sr. Luc Cortebeek, informó verbalmente al Consejo de Administración del contenido de la queja presentada en la reunión de la Conferencia <sup>2</sup>.
4. En el artículo 26 de la Constitución de la OIT se prevé lo siguiente:
  1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.
  2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.
  3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.
  4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.
  5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 ó 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado.
5. El Convenio núm. 29 fue ratificado por Qatar el 12 de marzo de 1998, y está en vigor en ese país desde el 12 de marzo de 1999. El Convenio núm. 81 fue ratificado por Qatar el 18 de agosto de 1976 y está en vigor en ese país desde el 18 de agosto de 1977. En la fecha de la queja, sus autores eran delegados de los trabajadores de sus países respectivos en la 103.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Por tanto, en virtud del párrafo 4 del mencionado artículo 26 de la Constitución de la OIT, dichos delegados tenían el derecho de presentar una queja. Es decir que se cumplen las condiciones para la admisibilidad de la queja estipuladas en los párrafos 1 y 4 del artículo 26 de la Constitución de la OIT.
6. En esta etapa del procedimiento, no es posible debatir sobre el fondo de la queja. De hecho, un debate en el Consejo de Administración sobre el fondo de la queja sería incompatible con el carácter judicial del procedimiento previsto en el artículo 26 y siguientes de la Constitución de la OIT hasta que el Consejo de Administración tenga ante sí los argumentos del gobierno contra el cual se formula la queja, junto con una evaluación objetiva de estos argumentos por parte de un órgano imparcial.
7. ***Tomando en consideración que parecen cumplirse las condiciones que figuran en el artículo 26 de la Constitución de la OIT, la Mesa del Consejo de Administración considera que la queja es admisible a trámite y recomienda al Consejo de Administración que:***
  - a) ***pida al Director General que comunique la queja al Gobierno;***

<sup>2</sup> Véase el párrafo 58 del documento GB.321/PV.

- b) invite a la Oficina a que solicite información pertinente al Gobierno y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Qatar, e informe al respecto al Consejo de Administración en su 323.ª reunión (marzo de 2015), y*
- c) inscriba este punto en el orden del día de su 323.ª reunión a fin de decidir si se deben adoptar otras medidas con respecto a la queja, a la luz de la información proporcionada por la Oficina en relación con el apartado b).*



## Anexo

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 núm. 29 sobre el trabajo forzoso y del Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo**

Los abajo firmantes, delegados trabajadores en la 103.<sup>a</sup> 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.

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 de 2014)<sup>1</sup>, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes<sup>2</sup>, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>3</sup>, el Departamento de Estado de los Estados Unidos<sup>4</sup>, Human Rights Watch<sup>5</sup>, Amnistía Internacional<sup>6</sup> 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<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

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

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

<sup>6</sup> 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.

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

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.

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<sup>8</sup>. Es especialmente preocupante la ley relativa al sistema de patrocinio, una de las 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.

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.

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

---

<sup>8</sup> 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).

víctimas de trata permanecen recluidas en centros de detención durante meses a causa de deudas o de denuncias de robo falsas presentadas contra ellas por sus empleadores<sup>9</sup>.

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»<sup>10</sup>.

Las decisiones del Consejo de Administración también deberían orientar la labor de los miembros de la comisión de encuesta si esta llega a constituirse.

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.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, piden que se establezca una comisión de encuesta.

(Firmado) Luc Cortebeek, 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

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

<sup>10</sup> Véase la nota de pie de página núm. 3 del presente documento.