



## Consejo de Administración

323.ª reunión, Ginebra, 12-27 de marzo de 2015

GB.323/INS/8 (Rev.1)

Sección Institucional

INS

Fecha: 16 de marzo de 2015

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

#### Finalidad del documento

En este documento se presenta al Consejo de Administración la información recibida del Gobierno de Qatar en relación con la queja.

**Objetivo estratégico pertinente:** Promover y llevar a la práctica las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

**Repercusiones en materia de políticas:** Según la decisión que se adopte.

**Repercusiones jurídicas:** Ninguna.

**Repercusiones financieras:** Según la decisión que se adopte. El costo de una comisión de encuesta debería ser aprobado por el Consejo de Administración.

**Seguimiento requerido:** Según la decisión que se adopte.

**Unidad autora:** Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

**Documentos conexos:** GB.322/INS/14/1 y GB.321/PV.



1. En la 103.<sup>a</sup> 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 (OIT), presentaban una queja contra el Gobierno de Qatar por violación del Convenio núm. 29 y del Convenio núm. 81. En el anexo I 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>.
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 su 322.<sup>a</sup> 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 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. 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. En su 322.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2014), el Consejo de Administración, por recomendación de su Mesa, tras pronunciarse ésta a favor de la admisibilidad de la queja:
  - a) pidió al Director General que comunicara la queja al Gobierno;
  - b) invitó a la Oficina a que solicitara información pertinente al Gobierno y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Qatar, e informara al respecto al Consejo de Administración en su 323.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2015), y
  - c) inscribió este punto en el orden del día de su 323.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2015) 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) <sup>3</sup>.

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

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

<sup>3</sup> Documento GB.322/INS/14/1, párrafo 7.

6. 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, recibida mediante comunicación de fecha 26 de enero de 2015, figura en el anexo II. No se recibieron informes de los interlocutores sociales.

### **Proyecto de decisión**

*7. La Mesa del Consejo de Administración expresa su preocupación por la gravedad de las cuestiones planteadas en la queja y considera urgente que el Gobierno de Qatar resuelva los problemas que enfrentan los trabajadores migrantes en ese país. A la luz del informe presentado por el Gobierno y del informe de la misión al que se hace referencia en este documento, la Mesa recomienda al Consejo de Administración que:*

- a) se lleve a cabo en Qatar, antes de junio de 2015, una misión tripartita de alto nivel que presentará un informe al Consejo de Administración en su 324.<sup>a</sup> reunión (junio de 2015); y*
- b) aplace a su 325.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2015) la decisión relativa al establecimiento de una comisión de encuesta.*

## 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)**

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

<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.

contratado para asesorar al Gobierno de Qatar sugiere que los problemas que observó podrían contribuir a la imposición del trabajo forzoso <sup>7</sup>.

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 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.

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.

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

<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).

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 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 Ésta 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.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

<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.

## Anexo II

### Información presentada por el Gobierno

1. En su respuesta, de fecha 26 de enero de 2015, el Gobierno facilita información sobre las medidas adoptadas para combatir todas las formas de trata de personas y de trabajo forzoso. En cuanto a las medidas legislativas en particular, el Gobierno señala que el trabajo forzoso se sanciona en virtud del artículo 322 del Código Penal (núm. 11 de 2004), que prevé que cualquier persona que haga trabajar a otra por la fuerza o por coacción, con o sin remuneración, podrá ser condenada a una pena de prisión de hasta seis meses, al pago de una multa de hasta 3 000 riales o a ambas cosas a la vez. Además, la Ley núm. 15 de 2011, de Lucha contra la Trata de Personas incluye entre los actos considerados como trata de personas el trabajo forzoso y obligatorio, así como la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud o la servidumbre. Esta ley prevé sanciones disuasorias para los actos de trata de personas, que van desde multas hasta penas de prisión.
2. El Gobierno también describe varias de las medidas que ha adoptado para luchar contra la trata de personas; en particular, señala que ha intensificado sus esfuerzos en este sentido mediante la aplicación y promoción del Plan de acción nacional 2010-2015 de lucha contra la trata de personas, que incluye un conjunto de medidas legislativas y de sensibilización, investigación y creación de capacidad. Asimismo, el Gobierno señala que ha establecido el Centro de Acogida y Atención Humanitaria de Qatar, cuyo objetivo consiste en identificar y brindar ayuda y protección a las víctimas de la trata de personas, en consonancia con las normas internacionales sobre centros de acogida.
3. En cuanto a la reforma del sistema de *kafala*, el Gobierno señala que se ha anunciado de forma explícita el proyecto de ley relativo a la anulación de este sistema y su sustitución por un sistema de contratos. Además, el término «empleador» sustituyó el término «patrón» que se usaba anteriormente. Ello requirió la enmienda de algunos textos legislativos, de modo que los trabajadores migrantes puedan trabajar para otro empleador tras concluir su contrato de trabajo, siempre que el contrato de duración determinada tenga una duración máxima de cinco años, tal como prevé el artículo 40 del Código del Trabajo. El proyecto de ley también prevé una enmienda de las disposiciones relativas al «permiso de desvinculación del empleo» en virtud de la cual el trabajador podrá solicitar este permiso al organismo gubernamental competente sin tener que acudir de nuevo al empleador. El Gobierno hace hincapié en que está haciendo todo lo necesario para lograr la adopción de este proyecto de ley.
4. En relación con los trabajadores domésticos, el Gobierno señala que recientemente se redactó un proyecto de ley para regular el trabajo de esta categoría de trabajadores, el cual se sometió a las autoridades competentes con miras a su promulgación. En vista de los avances que se han producido en esta área a escala internacional, en particular la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y la Recomendación núm. 201 que lo complementa, se decidió reexaminar el proyecto de ley a fin de ponerlo de conformidad con el nuevo convenio.
5. En cuanto a la cuestión de la sustitución de contratos, el Gobierno señala que en el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes se había aludido a la responsabilidad de los países exportadores de mano de obra en lo tocante al cobro de comisiones elevadas por concepto de contratación en el extranjero y al recurso a contratos engañosos o fraudulentos. Mediante la celebración de reuniones bilaterales del comité paritario establecido en los acuerdos bilaterales que regulan el proceso de contratación desde los países de origen el Gobierno anima a estos países a que utilicen los servicios de las agencias de contratación acreditadas en ambos países; de este modo se garantiza la protección de los derechos de los trabajadores y la utilización de modelos de contratos, anexos a los acuerdos bilaterales, elaborados de conformidad con las disposiciones del Código del Trabajo. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales hace el seguimiento de la labor de estas agencias de contratación en nombre de terceros, realiza inspecciones periódicas y visitas sorpresa a las agencias a fin de evitar que los trabajadores

sean objeto de explotación y garantizar el respeto de sus derechos. Treinta y siete agencias de contratación extranjeras fueron cerradas recientemente por incumplir las disposiciones del Código del Trabajo y de la orden ministerial que regula la labor de este tipo de agencias.

6. Con respecto a la confiscación de los pasaportes de los trabajadores, el Gobierno señala que el artículo 9 de la ley núm. 4 de 2009, que regula la entrada y la salida de los trabajadores migrantes, así como su residencia y patrocinio, tipifica como delito la retención del pasaporte de un trabajador migrante y obliga al empleador a devolver al trabajador su pasaporte o documento de viaje una vez concluidos los trámites para obtener o renovar la residencia. El artículo 52 de esta ley prevé la aplicación de una sanción a los empleadores que infrinjan esta normativa. El Gobierno ha redoblado sus esfuerzos en este sentido a fin de garantizar la devolución de los pasaportes e impedir que los empleadores los retengan; de lo contrario, los empleadores serán sancionados de conformidad con la legislación. En la actualidad, a partir de las quejas presentadas, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio del Interior trabajan en coordinación constante para impedir la confiscación de pasaportes. Además, la orden ministerial núm. 18 de 2014, que determina las condiciones y especificaciones de un alojamiento adecuado para los trabajadores, establece que deberán preverse casilleros con cerradura a los que puedan acceder libremente los trabajadores y en los que puedan guardar sus documentos y efectos personales, incluidos sus pasaportes.
7. En cuanto al alegato según el cual la Ley relativa al Sistema de Patrocinio propicia la imposición del trabajo forzoso, el Gobierno señala que esta ley garantiza la libertad de los trabajadores de concertar un contrato y de dejar el trabajo en cualquier momento. Los trabajadores que hayan sido objeto de abusos pueden recurrir a numerosos órganos gubernamentales que les prestarán asistencia para dejar el trabajo. Algunos de los órganos más importantes en este sentido son el Departamento de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, los Departamentos de Derechos Humanos y Relaciones Públicas del Ministerio del Interior, y el Comité Nacional de Derechos Humanos. El Gobierno transmitió un cuadro donde se indica el número de casos de solicitudes de transferencia del patrocinio sin contar con la aprobación del empleador presentados por trabajadores en 2013 y 2014; las cifras ponen de manifiesto que el número de trabajadores que recurre a este mecanismo es cada vez mayor.

**Cuadro 1. Número de casos de solicitudes de transferencia del patrocinio**

Caso/transferencia del patrocinio	2013	Porcentaje	2014	Porcentaje
Permanente	62	33	106	24
Temporal	125	67	344	76
<b>Total</b>	<b>187</b>	<b>100</b>	<b>450</b>	<b>100</b>

8. En cuanto a los esfuerzos desplegados para desarrollar el sistema de inspección del trabajo, el Gobierno señala que presta especial atención al objetivo de la inspección del trabajo, es decir, garantizar la observancia de la legislación que protege a los trabajadores en Qatar. De ahí que el número de inspectores del trabajo haya ido aumentando constantemente hasta alcanzar la cifra de 294 inspectores. La necesidad de ampliar el contingente de inspectores del trabajo responde a la proliferación del número de sociedades y empresas sujetas a inspección, lo que a su vez obedece al rápido crecimiento económico y a la multiplicación de los proyectos de urbanización e inversión que ello conlleva. A fin de aumentar la eficacia del sistema de inspección del trabajo y garantizar que en las visitas de inspección puedan desempeñar sus funciones de forma óptima, los inspectores del trabajo cuentan con dispositivos portátiles (tabletas) que les permiten introducir información y enviar informes directamente desde el lugar sujeto a inspección. Esto permite ahorrar tiempo y esfuerzos ya que los inspectores no tienen que registrar manualmente la información y los datos, tarea a la que antes se añadía la de preparar los informes al

regresar a la oficina. Gracias a esto los inspectores pueden ir ahora de un lugar de trabajo a otro y enviar informes directamente desde los lugares sujetos a inspección.

9. El Gobierno también se refiere a la creación de un nuevo Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dicho Departamento desempeñará las siguientes funciones: i) registrar accidentes del trabajo y accidentes mayores; ii) realizar inspecciones en las empresas previstas en el Código del Trabajo a fin de verificar que éstas cumplen los procedimientos especificados y prevenir los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, remitiendo todo caso de infracción a los órganos competentes para que adopten las medidas oportunas al respecto; iii) formular las propuestas necesarias para mejorar las condiciones del entorno de trabajo, reducir al mínimo los riesgos y contribuir a la elaboración de la política pública en materia de seguridad y salud en el trabajo; iv) difundir entre los trabajadores y los empleadores materiales de prevención y sensibilización sobre seguridad y salud en el trabajo; y v) examinar y analizar los riesgos laborales, y elaborar instrucciones y directrices sobre las precauciones razonables que deberán adoptarse en cada sector.
10. En relación con el sistema judicial, el Gobierno señala que ha establecido departamentos especializados en el examen de demandas incoadas por los trabajadores con el fin de agilizar los procedimientos para su examen y adoptar una decisión al respecto. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha creado una oficina en los tribunales del Estado que se encarga de ayudar a los trabajadores, sin costo alguno, en la presentación de las demandas. Dicha oficina está dotada de los equipos técnicos necesarios; cuenta además con un personal calificado que conoce bien los idiomas más comunes entre los trabajadores, lo que facilita la comunicación con independencia de la nacionalidad o el idioma de los trabajadores. Con el fin de agilizar el proceso de resolución de las demandas incoadas por los trabajadores y aligerar la carga de trabajo de las oficinas de trabajadores de los tribunales, el artículo 6 de la Ley de Procedimientos Civiles y Comerciales, promulgada en virtud de la ley núm. 13 de 1990, en su versión enmendada por el artículo 2 de la ley núm. 13 de 2005, estipula que, en los casos de conflicto entre un trabajador y un empleador, cualquiera de las partes podrá someter al Departamento de Trabajo los conflictos relativos a la aplicación de las disposiciones del Código del Trabajo antes citado. Acto seguido, el Departamento de Trabajo adoptará las medidas necesarias para resolver el conflicto de forma amistosa. De no ser posible, el Departamento de Trabajo lo remitirá al tribunal competente en un plazo máximo de siete días a partir de la fecha en que se presente. Este proceso incluye la elaboración de un memorando en el que figuran un resumen del conflicto, los alegatos de ambas partes y las observaciones del Departamento. El secretario del tribunal remitirá el conflicto en un plazo de tres días a partir de la fecha de recepción, y fijará una sesión de examen en un plazo máximo de dos semanas a partir de la fecha en que se haya remitido, además de informar al respecto al trabajador y al empleador.
11. En cuanto al número de inspectores del trabajo, el Gobierno se refiere al punto 6 de las conclusiones del comité tripartito establecido por el Consejo de Administración de la OIT para examinar la reclamación presentada por algunas organizaciones de trabajadores con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT. En dicha reclamación se indica que el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) no estipula un número específico de inspectores del trabajo; que las cifras establecidas por la Oficina Internacional del Trabajo son de carácter indicativo; y que el único criterio aplicable es que el número de inspectores del trabajo sea suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección. Por consiguiente, el comité tripartito concluyó que había que indicar si el contingente de inspectores y la periodicidad y cantidad de campañas de inspección eran suficientes para la consecución de los objetivos establecidos en los artículos 10 y 16 del Convenio núm. 81. Esta conclusión está en conformidad con el párrafo 174 del Estudio General de 2006 realizado por la CEACR, donde se estipula que deben adoptarse medidas para garantizar que haya suficientes inspectores a fin de asegurar el ejercicio eficaz de las funciones del servicio de inspección, teniendo en cuenta la

importancia de las funciones que tienen que desempeñar. El Gobierno también se refiere a la relación adoptada por la Oficina Internacional del Trabajo, a saber, un inspector por cada 10 000 trabajadores en los países industrializados con economías de mercado, aunque se trata de una relación meramente indicativa. No obstante, ello pone de manifiesto que el actual número de inspectores del trabajo (o sea, 294) se ajusta a la cifra indicada por la Oficina Internacional del Trabajo.

12. El Gobierno señala asimismo que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha dotado al Departamento de Inspección del Trabajo de un contingente de personal suficiente, capaz de comunicarse en los idiomas que hablan la mayoría de los trabajadores. En este Departamento se han nombrado algunos intérpretes para facilitar la comunicación con los trabajadores. Por su parte, el Ministerio también reforzará el número de intérpretes de acuerdo con las necesidades futuras.
13. En cuanto a las facultades de los inspectores del trabajo, el Gobierno señala que el Fiscal General, en virtud del Código Penal de Qatar, les ha conferido facultades ejecutivas con objeto de detectar y probar delitos cometidos en violación de las disposiciones del Código del Trabajo. Así pues, los informes relativos a las infracciones se remiten a las autoridades competentes para dar continuidad al proceso judicial incoado contra los infractores. De conformidad con el Código del Trabajo, promulgado en virtud de la ley núm. 14 de 2004, el mandato de los inspectores del trabajo consiste en:
  - 1) entrar en cualquier lugar de trabajo sin previo aviso, a cualquier hora del día o de la noche, para examinar todo libro, registro o documento relativo a los trabajadores, con el fin de verificar su conformidad con las normas en vigor y probar los hechos acaecidos en violación de las mismas;
  - 2) tomar o extraer muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en una empresa, con el propósito de analizarlas, y examinar las máquinas y las distintas instalaciones con objeto de verificar la existencia de medios suficientes y eficaces para proteger a los trabajadores contra los riesgos vinculados a la seguridad y la salud en el trabajo, siempre que se notifique al empleador o a su representante que se han tomado o extraído muestras o sustancias a tal efecto;
  - 3) inspeccionar las viviendas de los trabajadores para verificar que sean adecuadas y conformes a los requisitos sanitarios que deben cumplir; y
  - 4) interrogar, solo o en presencia de testigos, al empleador o su representante, o bien a cualquiera de los trabajadores con respecto a toda cuestión relativa a la aplicación de las disposiciones de esta ley.
14. El Gobierno señala que la labor de los inspectores del trabajo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fue muy eficaz en 2014, como pone de manifiesto el número de infracciones detectadas en el marco de las visitas de inspección (véase el cuadro).

**Cuadro 2. Visitas de inspección en 2014, por resultado y tipo de inspección**

Resultado de la inspección	Número de visitas de inspección/inspección del trabajo	Número de visitas de inspección/seguridad y salud	Total
Aceptable	29 853	10 114	39 967
Aviso para adoptar medidas correctivas	2 182	6 499	8 681
Prohibición	1 331	156	1 487
Informe de infracción	511	348	859
Número total de visitas	33 877	17 117	50 994
Número de empresas	24 760	3 355	–

15. En cuanto a la ausencia de multas disuasorias o la inexistencia de multas en algunos casos, el Gobierno señala que se ha aprobado un proyecto de ley mediante el cual se enmiendan diversas disposiciones del Código del Trabajo. Dicho proyecto comprende varios artículos que garantizan una mayor protección de los derechos de los trabajadores, incluidas sanciones más estrictas contra los infractores y sanciones penales contra los empleadores que infrinjan las disposiciones relativas al pago oportuno de los salarios. Los empleadores que hayan cometido una infracción serán condenados a una pena de prisión de hasta un mes y al pago de una multa de entre 2 000 y 6 000 riales, o a una u otra de estas sanciones. La cuantía de la multa se multiplicará por el número de trabajadores afectados por la infracción. Además, se han adoptado numerosas medidas contra los empleadores que cometan infracciones, entre las que cabe destacar la inclusión de la empresa infractora en la lista de empresas prohibidas. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio del Interior se abstienen de realizar transacciones con las empresas incluidas en dicha lista. Se considera que esta medida tiene un carácter disuasorio para los propietarios de las empresas infractoras, ya que a consecuencia de la infracción se interrumpen las transacciones entre la empresa de que se trate y los organismos oficiales. Por otra parte, para no vulnerar los derechos de los trabajadores, esta medida no tendrá repercusiones en la certificación de los contratos de trabajo.
16. En cuanto a la eficiencia de los mecanismos de presentación de quejas, el Gobierno transmitió dos cuadros en los que se indican el número de quejas recibidas y los resultados obtenidos en 2014. Según el Gobierno, ello demuestra la eficiencia del mecanismo de presentación de quejas. Por otra parte, el Gobierno señala que el número de quejas no se corresponde necesariamente con el número de querellantes porque, en ciertos casos, algunos trabajadores presentan más de una queja.

**Cuadro 3. Quejas de los trabajadores, por tipo de queja presentada en 2014**

Solicitudes de los querellantes	Número de quejas
Billetes	8 566
Salarios atrasados	7 462
Indemnización por cese de servicio	7 198
Asignación de vacaciones	6 976
Pago de horas extraordinarias	37
Reembolso de descuentos aplicados a los trabajadores	37
Despido injustificado	25
Pago del mes de salario adeudado	23
Asignación por preaviso	23
Tarjeta de salud	22
Accidente del trabajo	21
Alojamiento adecuado	19
Documento de identidad	16
Certificado de experiencia	15
Subsidio alimentario	11
Indemnización en caso de fallecimiento	10
Conclusión de los trámites para el viaje del trabajador	9
Aceptación de una renuncia	8
Subsidio de vivienda	6
Ofrecimiento de empleo a un trabajador	5

Solicitudes de los querellantes	Número de quejas
Inicio del trabajo	3
Reincorporación al trabajo en caso de despido injustificado	3
Solicitud de reembolso del billete de viaje	2
Copia del contrato de trabajo del trabajador	2
Aprobación de la solicitud de vacaciones	2
Pasaporte	1
Otras	113

**Cuadro 4. Quejas de los trabajadores, por resultado de la queja y sexo del querellante**

Resultado de la queja	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje
Solucionada	146	6 641	6 787	72,19
Suspendida	61	1 761	1 822	19,38
Remitida al Poder Judicial	44	738	782	8,32
Examinada y en seguimiento	–	10	10	0,11
<b>Total</b>	<b>251</b>	<b>9 150</b>	<b>9 401</b>	<b>100,00</b>

17. En cuanto a la dificultad para presentar una queja por falta de información o de asistencia jurídica, el Gobierno señala que se ha establecido un mecanismo nuevo y eficiente para tramitar las quejas de los trabajadores migrantes y facilitar su acceso a este mecanismo. Así pues, las quejas se solucionan entre los empleadores y los trabajadores a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que convoca a ambas partes y les explica los aspectos legales y los derechos que los empleadores deben conceder a los trabajadores que emplean. En la mayoría de los casos ambas partes están de acuerdo con el punto de vista del Ministerio. De ahí que haya aumentado el número de quejas que han sido solucionadas antes de remitirlas a los tribunales.
18. También se creó, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, un equipo especializado en la orientación y el asesoramiento de los trabajadores. Este equipo realizó más de 150 visitas a grandes empresas, donde se reunió con los trabajadores en sus lugares de trabajo y en sus hogares con el fin de informarles acerca de sus derechos y obligaciones, así como recibir las posibles quejas u observaciones de modo de brindar una rápida solución. Además, el Ministerio de Trabajo ha celebrado simposios dirigidos a los empleadores y los trabajadores a fin de familiarizarlos aún más con sus derechos y obligaciones. También se ha encargado de la traducción, publicación y distribución de boletines, así como de la distribución del Manual para trabajadores migrantes entre los trabajadores y las embajadas de los países exportadores de mano de obra. En el Ministerio se puso en servicio una línea telefónica directa para recibir las quejas y se creó una cuenta de correo electrónico para darles respuesta sin demora. Además, se abrieron cuentas en las redes sociales a tales efectos (Facebook y Twitter), de manera que el trabajador pueda dejar constancia de su queja y añadir información de contacto para que ésta se examine y para recibir una respuesta en un plazo muy breve.
19. Por otra parte, en los órganos judiciales se estableció una oficina de representación del Ministerio para ayudar a los trabajadores que hayan iniciado acciones judiciales contra los empleadores y proporcionarles, de forma gratuita, asistencia jurídica y servicios de interpretación en los idiomas de la mayoría de los trabajadores.
20. Asimismo, la sección de quejas del Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior no escatima esfuerzos para proporcionar orientación y asesoramiento, y familiarizar a los querellantes con los recursos legales de que disponen ante las instancias administrativas o judiciales. Además, tanto el Departamento de Relaciones Públicas como el Departamento Público de Pasaportes y Asuntos relativos a los Expatriados del

Ministerio del Interior han adoptado un nuevo enfoque para comunicarse con las delegaciones extranjeras y crear así mayor conciencia tanto de los derechos de sus trabajadores migrantes como de las obligaciones dimanantes del Código del Trabajo y de la legislación que regula la entrada y salida de los trabajadores migrantes, su residencia y su patrocinio. Las unidades de policía comunitaria también se comunican con las empresas y con funcionarios del Poder Ejecutivo en relación con sus obligaciones de protección de los derechos de los trabajadores migrantes, establecidas en el marco de la responsabilidad social de las empresas.

21. En lo que concierne a facilitar la presentación de quejas de los trabajadores fuera de Doha y en las diferentes regiones, el Gobierno señala que además de la oficina principal del Departamento de Relaciones Laborales de Doha, se inauguraron oficinas separadas afiliadas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La finalidad de estas oficinas adicionales consiste en facilitar la recepción y rápido examen de las quejas presentadas por trabajadores que trabajan fuera de la ciudad de Doha, especialmente en las regiones en donde se concentra la mayoría de los trabajadores, como la región industrial y algunas de las regiones alejadas de Doha, por ejemplo Al-Khor. Los trabajadores también pueden presentar sus quejas por medio de los órganos pertinentes establecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en las filiales del Departamento de Relaciones Laborales de las distintas regiones del país. Un trabajador puede, pues, presentar sus quejas por medio de ese órgano en los idiomas más comúnmente usados por el trabajador. El Gobierno también señala que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha puesto en servicio una línea telefónica directa para recibir las quejas.
22. Con respecto a los servicios de interpretación, el Gobierno señala que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ofrece varios intérpretes para comunicarse con los trabajadores y recibir sus quejas, ya sea cuando se presentan personalmente en el Departamento de Relaciones Laborales, cuando llaman por la línea telefónica directa, o cuando presentan las quejas por cualquier otro medio como el correo electrónico o las redes sociales.
23. En cuanto al temor de los trabajadores de ser repatriados por los empleadores durante el proceso de tramitación de la queja, el Gobierno señala que el artículo 10 de la orden ministerial núm. 13 de 2005, por la que se regula la labor y los procedimientos de los inspectores del trabajo, obliga a los inspectores a considerar confidencial el nombre o los nombres de los trabajadores que presentan una queja, si es una queja lo que da lugar a la inspección. Los inspectores también tienen la obligación de no revelar al empleador la identidad del trabajador o los trabajadores incluso en los casos en que la queja no está firmada. Asimismo, tampoco deben revelar que la inspección se debió a una queja.
24. En relación con la falta de ingresos y de alojamiento legal para los trabajadores a lo largo del proceso de presentación de una queja, el Gobierno señala que la finalidad del sistema jurídico vigente en Qatar es proteger los derechos de los trabajadores manteniendo un equilibrio entre los derechos de los empleadores y los derechos de los trabajadores migrantes. Las prácticas que infrinjan las disposiciones han de considerarse prácticas individuales, a las que se aplica el artículo 12 de la ley núm. 4 de 2009, por la que se regula la entrada y salida de los trabajadores migrantes, su residencia y su patrocinio. Esta disposición establece que el Ministro, o su representante, pueden aceptar la transferencia temporal del patrocinio de un trabajador migrante en caso de que se encuentre en curso un litigio entre el patrocinador y el trabajador migrante. El Ministro o su representante también podrán aceptar transferir el patrocinio de un trabajador migrante si existen pruebas de malos tratos o bien por motivos de interés público. Por las mismas razones, el Ministro o su representante podrán aceptar una petición de un trabajador no amparado por el Código del Trabajo a fin de transferir su patrocinio a otro empleador, sin perder ninguno de sus derechos establecidos en la legislación.
25. Además, se ofrece asistencia jurídica a los trabajadores por medio de la unidad de quejas del Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Este Departamento se ocupa de tramitar cotidianamente las quejas y las consultas de los trabajadores, que en su mayoría versan sobre las relaciones laborales entre los patrocinadores y los trabajadores patrocinados. Así pues, un gran número de solicitudes de transferencia de patrocinios se resuelve de forma permanente cuando el Ministerio del Interior acepta transferir el

patrocinio de un trabajador basándose en pruebas de malos tratos por parte del patrocinador. Además, varias solicitudes de transferencia de patrocinio se han resuelto temporalmente en el caso de causas pendientes entre el patrocinador y el trabajador patrocinado.

26. En cuanto al presunto arresto, detención y expulsión de víctimas de la trata de personas por infringir las leyes de inmigración o huir de sus patrocinadores, el Gobierno señala que todos los residentes en Qatar son tratados con respeto y precisa que todas las leyes nacionales se aplican observando la plena igualdad. Para garantizar el cumplimiento de la legislación, el Gobierno de Qatar, al igual que otros países, aplica sanciones y procedimientos a toda persona que haya violado las disposiciones legislativas en vigor. A este respecto, el Gobierno subraya que no hay ninguna persona que esté detenida de forma ilegal. Los detenidos, de haberlos, están detenidos por haber violado la legislación en vigor en el Estado. En cualquier caso, el Gobierno de Qatar trata con decencia a todos los detenidos que violen las normativas de residencia. Son repatriados en condiciones humanas después de haber comprobado que no han sufrido ninguna violación vinculada a la explotación, el trabajo forzoso o la trata de personas.
27. En lo que concierne a la protección de los salarios, el Gobierno señala que se ha redactado un proyecto de enmienda de algunas secciones del Código del Trabajo a fin de imponer sanciones disuasorias a los empleadores que infrinjan sus disposiciones. Un empleador que haya cometido una infracción será condenado a una pena de prisión, al pago de una multa o a ambas cosas a la vez, mientras que antes la sanción se limitaba a suspender las transacciones con la empresa que cometía la infracción. También se llegó a un acuerdo sobre la promulgación de una orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales referida a un sistema de protección de los salarios de los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, además de aprobar la promulgación de una segunda orden del mismo Ministerio, referida a la creación de una unidad de protección de los salarios en el Departamento de Inspección del Trabajo. Esta unidad se encargará de supervisar la aplicación del sistema de protección de los salarios previsto en las nuevas enmiendas al Código del Trabajo. Con arreglo a este sistema, los empleadores tienen la obligación de transferir los salarios de los trabajadores a la institución financiera en un plazo de siete días a partir del día en que tengan derecho a percibirlos. En caso de infracción, el Ministro de Trabajo estará facultado para denegar nuevos permisos de trabajo o suspender todas las transacciones entre el Ministerio y el empleador que haya infringido la orden. Este sistema no sólo asegura el seguimiento completo de la transferencia del monto de los salarios a las cuentas bancarias de todos los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, sino que permite detectar a las personas que pudieran estar infringiendo las normativas. La unidad de protección de los salarios del Departamento de Inspección del Trabajo desempeñará las siguientes funciones:
  - 1) supervisar la aplicación del programa de protección de los salarios de los trabajadores amparados por el Código del Trabajo;
  - 2) supervisar y garantizar el pago de salarios y prestaciones a los trabajadores amparados por el Código del Trabajo dentro de los plazos previstos en la legislación, en coordinación con los órganos competentes del Estado;
  - 3) proponer los programas, herramientas y planes necesarios para llevar a cabo y ejecutar el programa;
  - 4) solicitar toda información necesaria para aclarar la posición de los empleadores con respecto al pago de los salarios a los trabajadores;
  - 5) formular recomendaciones al Ministro o a su representante en relación con los empleadores que hayan infringido el sistema de protección de los salarios con el fin de considerar la adopción de las medidas necesarias al respecto.

## Anexo III

### Informe de la misión llevada a cabo en Qatar del 7 al 11 de febrero de 2015

#### I. Antecedentes

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 doce delegados, por medio de la cual dichos delegados presentaron una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo 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). En su 322.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2014), el Consejo de Administración, dando curso a una recomendación formulada por su Mesa tras concluir ésta que se cumplieran las condiciones de admisibilidad de la queja, pidió al Director General que comunicara la queja al Gobierno de Qatar. Asimismo, el Consejo 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.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2015). Además, el Consejo pidió que se inscribiera este tema en el orden del día de su 323.<sup>a</sup> reunión, 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 a la 323.<sup>a</sup> reunión.
2. 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 enviar una misión de alto nivel a visitar el país. Esta misión, conducida por la Sra. Cleopatra Doumbia-Henry, Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, se llevó a cabo del 7 al 11 de febrero de 2015. Formaron parte de dicha misión la Sra. Deepa Rishikesh, Jefa de la Unidad de Trabajo Infantil y Trabajo Forzoso, el Sr. Torsten Schackel, especialista principal en Normas Internacionales del Trabajo y Legislación del Trabajo en la Oficina de Beirut, y la Sra. Erica Martin, funcionaria jurídica del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Se ha adjuntado al presente anexo la lista de las personas entrevistadas por la misión.

#### II. Reuniones y visitas

##### ***Reunión con el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales***

3. El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de Qatar declaró que su Ministerio tenía el apoyo del Primer Ministro y el Gabinete, inclusive en lo relativo a los recursos presupuestarios que hacían falta para contratar más funcionarios. Con respecto a 2014, el número de inspectores del trabajo empleados por el Ministerio casi se había duplicado, pasando a 294. El número de inspectores de sexo femenino había aumentado de cinco a 40. Su objetivo era alcanzar una dotación de 300 inspectores del trabajo; además, con el fin de reducir la rotación del personal de inspección, se había aumentado el salario de los inspectores <sup>1</sup>. El Ministro indicó que los gobiernos de varios países y el Centro Internacional de Formación de Turín habían brindado servicios de formación para los funcionarios de su Ministerio, entre los que se incluían actividades de capacitación para

<sup>1</sup> El Ministro indicó que el salario de los inspectores del trabajo se había incrementado en un 50 por ciento, y que había condiciones favorables para aplicar un nuevo aumento.

inspectores y de orientación ofrecidas por consultores en seguridad y salud en el trabajo. Observó también que el Primer Ministro había aceptado la creación de un departamento de seguridad y salud en el trabajo dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asimismo, abrigaba la esperanza de que se creara en Qatar un instituto de formación en el que los funcionarios pudieran recibir la capacitación que requerían. Ya se había aprobado el establecimiento de un sistema de protección de los salarios, que se ocuparía en particular de solventar el problema de la demora en el pago de las remuneraciones. Este sistema se pondría en práctica en fecha próxima, una vez que el Emir aprobara las enmiendas previstas al Código del Trabajo de 2004.

4. Con respecto a la revisión de la Ley sobre el sistema de patrocinio, el Ministro indicó que, después de un período de suspensión de actividades de tres meses y medio, el Consejo de la *Shura* iba a examinar la ley en su nuevo período de sesiones. Esta ley, al igual que el proyecto de ley sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, se encontraba en la jurisdicción del Ministerio del Interior. Éste también tenía a su cargo la tramitación de las solicitudes de contratación de trabajadores extranjeros. Con respecto a la contratación, existía un comité permanente integrado por representantes de ambos Ministerios, que se reunía para examinar y aprobar las solicitudes presentadas por las empresas. El Ministro señaló que acogería favorablemente toda iniciativa de asesoramiento y cooperación en esta materia. Refiriéndose a los desafíos planteados, indicó que, desde su nombramiento en junio de 2013, el establecimiento de normas y reglamentos laborales había sido una tarea prioritaria. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se esforzaba por resolver los problemas pendientes y por dar cumplimiento a las promesas hechas. Respondiendo a una pregunta sobre la posibilidad de abordar de manera conjunta todos los temas relativos al mundo del trabajo, como el de los permisos de trabajo, que estaba incluido en la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, el Ministro observó que todos los países de la región seguían una práctica similar en lo tocante a la delimitación de competencias entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo, pero que él podría someter la cuestión al Consejo de Ministros.
5. En el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la misión asistió a una demostración del funcionamiento de un sistema automático de recepción de quejas en el que los trabajadores podían presentar quejas en formato electrónico con respecto a cuatro materias (el retraso en el pago de los salarios, los subsidios de vacaciones y licencias, las primas de servicio y los billetes de avión) en inglés, árabe y otros cinco idiomas. Los trabajadores debían dejar constancia del número de su documento de identificación y de su número de teléfono móvil (celular), así como datos relativos a la naturaleza de su queja; el sistema expedía una versión impresa bilingüe de la queja presentada. Los funcionarios del Ministerio indicaron que esperaban poder instalar estos terminales en los lugares de residencia de los trabajadores a fin de facilitar la presentación de quejas. La misión también asistió a una demostración del funcionamiento de un programa informático que utilizará el sistema de protección del salario, que permitirá efectuar el seguimiento del pago de los salarios por los empleadores a través del sistema bancario.

### **Reunión con el Viceministro de Trabajo**

6. El Viceministro del Trabajo indicó que las enmiendas al Código del Trabajo, relativas a la protección de los salarios y a las normas sobre el alojamiento de los trabajadores, se promulgarían en el futuro cercano. A tal efecto, en su Ministerio se había constituido una sección encargada de los salarios, y se iba a crear pronto un departamento de seguridad y salud en el trabajo. En cuanto al sistema de patrocinio, estaba previsto proceder a su revisión en los próximos dos o tres meses. La adopción del proyecto de ley sobre el trabajo doméstico se había sometido a los órganos competentes, y el Gobierno mantenía consultas sobre la cuestión de los trabajadores domésticos con otros países del Consejo de Cooperación del Golfo.

## Visita al Departamento de Inspección del Trabajo

7. Durante su visita al Departamento de Inspección del Trabajo, la misión asistió a una presentación sobre seguridad y salud en el trabajo y mantuvo varios encuentros con funcionarios del Departamento y de la unidad a cargo de las relaciones laborales. Se tomó nota entonces de que las inspecciones se llevan a cabo tanto en los lugares de trabajo como en los campamentos donde residen los trabajadores. Muchas de las quejas recibidas se refieren a las condiciones en los citados campamentos. El Departamento de Inspección del Trabajo coordina su acción con otros departamentos, y si éstos reciben quejas, las remiten a la inspección del trabajo. Los trabajadores también pueden presentar quejas a través de un servicio telefónico especial que puede atender llamadas en varios idiomas, o también por correo electrónico. Los inspectores tienen la obligación de no revelar la fuente de las quejas en el curso de las inspecciones. Al ir aumentando el número de quejas examinadas por la inspección, los trabajadores se sienten cada vez más cómodos en su trato con los inspectores. Aproximadamente el 70 por ciento de las quejas han sido resueltas por los inspectores.
8. De acuerdo con la información facilitada a la misión, un número importante de las quejas recibidas guarda relación con la falta de pago de los salarios o su pago atrasado. Este problema se resolverá en principio con las enmiendas al Código del Trabajo, en las que se exige que el pago de los salarios se haga directamente a las cuentas bancarias de los trabajadores, a través del Banco Central de Qatar. Tras la promulgación de las enmiendas, las empresas iban a tener un período de gracia para adaptarse. En todo caso, el Departamento ya había establecido una nueva división de salarios que se encargaría de controlar los pagos, como parte del sistema de protección del salario. La división de salarios recibirá del Banco, por vía electrónica, la información relativa al pago del salario de cada trabajador, y estos datos serán verificados por un programa informático para asegurar que la cantidad pagada sea correcta, incluidas las horas extraordinarias y las vacaciones remuneradas, y también de verificar los descuentos efectuados. Una vez terminada la verificación, el sistema generará un informe que el trabajador podrá aceptar o rechazar. Las irregularidades que se detecten serán objeto de seguimiento por un inspector del trabajo, y las eventuales infracciones serán remitidas a los tribunales.
9. Se informó a la misión de que los inspectores debían elaborar 40 informes de inspección cada mes, y que se les alentaba a entregar un promedio de dos informes por día. Esto era posible si se equilibraban las inspecciones entre, por ejemplo, las grandes obras de construcción, que podían tardar un día completo, y las inspecciones de pequeñas tiendas, cuyo control podía hacerse en mucho menos tiempo. Los inspectores tenían autoridad para clausurar cualquier lugar de trabajo en el que se detectaran infracciones; la reanudación de la actividad laboral en un establecimiento clausurado sólo podía ser autorizada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En la organización de las inspecciones se daba prioridad al seguimiento de las quejas recibidas. Si se detectaban infracciones, se llevaba a cabo una inspección de seguimiento. También se había previsto un calendario mensual de intervenciones de inspección en los grandes proyectos.
10. Los inspectores del trabajo disponían de tabletas electrónicas, así como de un sistema GPS (de localización por satélite) que les permitía acceder rápidamente a los lugares de trabajo. Aunque el número de inspectoras había aumentado, algunas de ellas preferían no hacer visitas a los lugares de trabajo. El Departamento contaba con cinco expertos en seguridad y salud en el trabajo (dos ingenieros, dos farmacéuticos y un médico), que cada tres meses impartían capacitación a los inspectores sobre diversos aspectos de la seguridad y la salud en el medio laboral. Además, se había enviado a los inspectores a seguir cursos de capacitación en otros países, y se estaba planificando la creación de un centro nacional de formación en Qatar. El Departamento había previsto la contratación de 12 ingenieros para asegurar el seguimiento de la situación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Refiriéndose a las calificaciones y competencias exigidas para la contratación de inspectores, indicó que, si bien muchos de ellos tenían títulos universitarios, era difícil

encontrar a personas altamente calificadas debido a la gran demanda de profesionales por parte de otros departamentos. Asimismo, se había contratado a un cierto número de intérpretes.

11. El Ministerio del Interior tenía la responsabilidad de garantizar que los empleadores no retuvieran los pasaportes de sus trabajadores, y también de supervisar la situación de los trabajadores domésticos y el comportamiento de las agencias de colocación. El Departamento de Inspección del Trabajo colaboraba con el Comité Supremo de Organización y Legado del Mundial de Qatar y con la Fundación Qatar. Cada semana se organizaban seminarios sobre seguridad y salud en el trabajo destinados a los empleadores, con el propósito de sensibilizarlos sobre la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes en esta materia.

### ***Reunión con el Ministerio de Justicia***

12. El Ministro de Justicia indicó que el Gobierno estaba dispuesto a cooperar sin reservas y necesitaba la ayuda de la OIT para resolver los problemas a que se veía confrontado su país. La adopción de nuevas leyes era un proceso que requería tiempo. La nueva legislación prevista para reemplazar el sistema de patrocinio iba a equilibrar los intereses de las empresas y los derechos de los trabajadores, ya que esos trabajadores participaban en la construcción del país. La nueva legislación iba a ser un modelo para los Estados del Golfo. Aunque el proyecto no era perfecto, sí era un paso en la dirección correcta y ayudaría a resolver las dificultades que tenía el país. Cabía esperar que la legislación fuera adoptada antes del verano de 2015, ya que el proceso tomaría entre tres y seis meses.
13. El director de la Oficina del Ministro de Justicia señaló que la responsabilidad de la redacción de leyes incumbía esencialmente al Gabinete, si bien el Ministerio de Justicia participaba activamente en dicho proceso. La preparación de un proyecto de ley podía ser solicitada a la Dirección Jurídica del Gabinete. Indicó que algunos de los cambios previstos en el Código del Trabajo se referían a la protección del salario y demás remuneraciones. La legislación anterior no preveía sanciones por el no pago de los salarios. Desde ahora, el pago de los salarios se efectuaría directamente a través del banco, y cada trabajador debería recibir su remuneración en los siete primeros días del mes. Otras enmiendas preveían una mejora de las condiciones de alojamiento de los trabajadores. Por otra parte, el proyecto de ley sobre la regulación de la entrada y salida de los trabajadores extranjeros, promovido bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, debía adoptarse muy pronto. El principal cambio introducido en la nueva legislación era la sustitución del sistema de patrocinio por otro régimen en virtud del cual la relación laboral entre las partes iba a ser regulada por el contrato de trabajo. Las nuevas disposiciones iban a permitir que el trabajador cambiara de empleador al finalizar su contrato. El contrato de trabajo iba a tener una duración máxima de cinco años, y podría ser renovado. Tal como lo preveía la legislación vigente, en caso de incumplimiento de las obligaciones del empleador o de trato abusivo de parte de éste, el trabajador iba a poder cambiar de empleador antes de finalizar el período de servicio contractual. El contrato de trabajo iba a poder ser rescindido con el acuerdo de ambas partes. Ahora bien, en caso de negativa del empleador, el trabajador podría recurrir al Ministerio del Interior para ser liberado de la relación de trabajo. Se estaba poniendo especial cuidado en que el proceso de transferencia de los trabajadores a un nuevo empleador quedara definido con una máxima precisión. Por otra parte, en virtud de la nueva legislación, incumbiría a los trabajadores, y no a los empleadores, presentar al Gobierno las solicitudes de permiso de salida del país al finalizar el contrato de trabajo, y dichos permisos serían extendidos en un plazo de 72 horas. Las reformas se estaban poniendo en práctica de manera gradual para permitir que los ciudadanos pudieran adaptarse a las mismas. Las autoridades estaban cooperando con diversas organizaciones internacionales para potenciar los esfuerzos desplegados. El seguimiento del problema de la confiscación de los pasaportes de los trabajadores estaba a cargo del Ministerio del Interior. El Ministerio de Justicia disponía de un centro de

formación jurídica e impartía capacitación a los fiscales, los miembros del Poder Judicial y los inspectores del Ministerio de Trabajo, en particular en las esferas de los derechos humanos y los derechos de los trabajadores.

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

14. El director del Departamento de Búsqueda y Seguimiento de la Dirección General de Fronteras, Pasaportes y Extranjería, del Ministerio del Interior, indicó que su Departamento tenía la responsabilidad de velar por la aplicación de la ley núm. 4 de 2009, sobre el sistema de patrocinio. Entre sus funciones se incluían las siguientes: seguimiento de las personas que cometieran infracciones a la ley núm. 4 de 2009; investigación de los casos denunciados; aplicación del procedimiento de conciliación en conformidad con la ley; realización de campañas de inspección en cumplimiento de la ley; ejecución de las decisiones judiciales sobre medidas de deportación y de anulación de los permisos de residencia, en coordinación con las autoridades competentes; gestión de la detención de extranjeros que hubiesen quebrantado la ley; mantenimiento de registros de las personas deportadas del país; y toma de decisiones en cuanto al cambio temporal o permanente del empleador patrocinador en caso de trato abusivo, con arreglo a las disposiciones en vigor. La sección del Departamento encargada de las tareas de búsqueda e investigación estaba habilitada para investigar y detener a los infractores de la ley núm. 4 de 2009, así como para registrar los casos relacionados con el comercio de visas y la existencia de empresas falsas. La sección del Departamento encargada del seguimiento emprendía acciones legales contra los infractores, y los remitía al departamento encargado del procesamiento judicial. Toda infracción era sometida al Tribunal de Asuntos de Residencia, y los infractores tenían derecho a presentar recursos ante la Sala de Apelaciones de ese Tribunal. El Departamento era responsable de la deportación de las personas condenadas por violación de la ley núm. 4 de 2009, ya fuera a su país de origen o a un tercer país si así lo solicitaban. El centro de detención de las personas que debían ser deportadas acogía a unas 530 personas; allí se proporcionaba información sobre los diversos servicios y prestaciones disponibles para los detenidos.
15. El Departamento estaba recibiendo denuncias con el fin de acelerar el proceso de tramitación de las quejas. Asimismo, el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior iba a establecer una oficina en el Departamento de Búsqueda y Seguimiento a fin de facilitar la colaboración entre ambos Departamentos, en particular con respecto a la transferencia de patrocinio. En los casos en que hubiera problemas a propósito del patrocinio, y que el empleador patrocinador no estuviese de acuerdo en transferir el patrocinio, la cuestión sería resuelta por el Departamento. La oficina jurídica del Departamento recibía las quejas, evaluaba cada caso y emprendía las acciones apropiadas. La transferencia de patrocinio era posible en determinadas circunstancias, de conformidad con el artículo 12 de la ley núm. 4 de 2009, inclusive con respecto a los trabajadores víctimas de prácticas abusivas, como, por ejemplo, los que eran objeto de fraude o los que no habían recibido el visado correspondiente a su llegada al país. El Departamento se esforzaba por resolver las quejas de manera amistosa antes de dar curso a los procedimientos legales, y la transferencia permanente de patrocinio sólo era posible al cabo de un examen en profundidad que demostrara claramente que el empleador había tenido un comportamiento injusto. Entre el 1.º de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2014 se habían recibido 1 700 quejas, y al cabo de su examen se habían pronunciado 385 decisiones de cambio temporal de patrocinio y 363 decisiones de cambio permanente (por ejemplo, cuando los empleadores patrocinadores no habían pagado los salarios de los trabajadores). Por otra parte, se indicó que los trabajadores que dejaban de prestar servicio a sus empleadores sin haber recibido la autorización reglamentaria incurrían en violación de la ley núm. 4 de 2009 y podrían ser deportados.

16. El Departamento recibe las solicitudes de los trabajadores que desean salir del país, ya sea de forma temporal o permanente, y que no han podido obtener un permiso de salida de sus patrocinadores. El Departamento puede proporcionar un permiso de salida cuando el patrocinador se ha negado a otorgarlo. Asimismo, puede prestar asistencia a los trabajadores que deseen regresar a su país de origen. No se permite que los empleadores retengan el pasaporte de los trabajadores, y las infracciones a esta prohibición se remiten directamente al Ministerio Público (Fiscalía). El Departamento también recupera los pasaportes y los devuelve a los trabajadores; los empleadores que retienen los pasaportes se exponen a una multa de hasta 50 000 riyales (unos 13 700 dólares de los Estados Unidos). Con respecto al comercio de visados, en 2014 el Departamento había recibido 119 quejas, que se referían a infracciones cometidas en el país de origen de los trabajadores. En 2014, el Departamento remitió 63 casos al Ministerio Público y pronunció 73 resoluciones.
17. El Departamento de Trabajo también contempla crear en el Departamento de Búsqueda y Seguimiento una oficina encargada de recibir las quejas. Las quejas relativas a cuestiones laborales, como los salarios o el alojamiento de los trabajadores, se remiten al Ministerio de Trabajo. En el caso de infracciones comprobadas, el trabajador tiene derecho a solicitar la transferencia de su patrocinio. Los trabajadores pueden presentar quejas a diversas entidades; las quejas relativas a la transferencia de patrocinio se remiten al Ministerio del Interior. El Departamento recibe quejas remitidas por varios organismos, con inclusión de la policía y del Ministerio de Trabajo.
18. La nueva legislación, que pondrá fin al sistema de patrocinio, aliviará al Departamento de un volumen significativo de trabajo. Con arreglo a las nuevas disposiciones, la relación de trabajo estará regulada por un contrato. Ya no será necesario que los trabajadores obtengan la autorización del empleador para salir de Qatar después de la expiración de su contrato de trabajo. La nueva ley incluirá un período de gracia para permitir que los interesados se adapten a las nuevas reglas; además, se llevará a cabo una campaña de información pública sobre su contenido. También se establecerán tribunales especiales de conformidad con la nueva legislación.

### ***Reunión con el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior***

19. El subdirector del Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior indicó que había una importante cooperación entre su Ministerio y el Ministerio de Trabajo sobre los problemas que afrontan los trabajadores migrantes. Entre las funciones del Departamento se incluían la recepción de quejas del público y la realización de actividades de sensibilización sobre derechos humanos destinadas al personal del Ministerio. La resolución de las quejas y el cumplimiento de los derechos eran importantes para la reputación del país. El Departamento se esforzaba por simplificar el procedimiento de quejas, y no trataba de manera diferente a los nacionales y los no nacionales. Desde su creación en 2005, el Departamento había recibido aproximadamente 7 000 quejas, muchas de las cuales se referían a solicitudes de transferencia de patrocinio. Cada queja había sido investigada, y las transferencias eran aprobadas por el Ministro, si había lugar. En 2013, se resolvieron 299 casos de quejas (que podían referirse a más de un trabajador), y se aprobó la transferencia de patrocinio de 233 trabajadores. En 2014, se habían resuelto 305 casos, y se había aprobado la transferencia de patrocinio de 468 trabajadores. La transferencia permanente de patrocinio sólo era posible bajo ciertas condiciones, entre las que se incluían el no respeto de las condiciones contractuales por parte del empleador, la sustitución del contrato, el maltrato o las malas condiciones de alojamiento. El traslado temporal a un patrocinador diferente era posible cuando la queja del trabajador estaba en trámite ante los tribunales. El Departamento de Búsqueda y Seguimiento, del Ministerio del Interior, remitía los casos sobre la transferencia de patrocinio al Departamento de Derechos Humanos, y los trabajadores también podían presentar quejas por correo

electrónico. Además, el Departamento se reunía con los dirigentes de las comunidades de los trabajadores migrantes, que a veces le exponían algunas quejas específicas. El Departamento de Derechos Humanos remitía al Ministerio de Trabajo las quejas no relacionadas con la transferencia de patrocinio, como las que se referían a los salarios o al alojamiento. Con respecto a la posibilidad de que la existencia de varios puntos para la recepción de quejas fuera motivo de confusión para los trabajadores, se indicó que los demandantes que presentaban quejas relativas a la transferencia de patrocinio en el Ministerio de Trabajo eran remitidos al Ministerio del Interior.

20. En cuanto a la revisión del sistema de patrocinio, los funcionarios del Departamento indicaron que todavía no tenían una idea clara de las repercusiones que los cambios en la legislación tendrían en su trabajo. Se esperaba que en el nuevo sistema se dejara de exigir que el trabajador obtuviera un «certificado de no objeción» (NOC, por su acrónimo en inglés) de parte del empleador al expirar el contrato de trabajo. Como fuere, todo trabajador tenía que completar el período de trabajo previsto en su contrato, que sólo podría abreviarse en caso de violación de las disposiciones contractuales por el empleador.

### ***Reunión con el Ministerio de Relaciones Exteriores***

21. El director del Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que su Departamento tenía la responsabilidad de tratar las materias relativas a los derechos humanos en diversos ámbitos, como los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Examen Periódico Universal y las ONG internacionales. Indicó que era importante mantener relaciones cordiales con los países de origen de la mano de obra extranjera, y que su colaboración con los países receptores era indispensable. Había habido problemas, pero para atraer a trabajadores calificados era necesario que Qatar fuese un buen anfitrión para los trabajadores y mejorase su imagen en este sentido. La persistencia de algunas dificultades obedecía a la escasez de recursos humanos en el país y al rápido crecimiento general de la población. El Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, publicado tras su visita a Qatar en noviembre de 2013, había puesto de relieve el carácter multifacético de los problemas que afrontaba el país. Por lo tanto, era necesario concertar esfuerzos con los países de origen de la mano de obra para superar las dificultades identificadas. Algunos trabajadores llegaban al país con grandes deudas, o habían sido víctimas de fraude, pero no podían quejarse por temor a la deportación. El director del Departamento indicó que el Gobierno estaba empeñado en resolver estos problemas de una manera multidimensional. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estaba colaborando con las embajadas de los países de origen de la mano de obra, en particular con respecto a la regulación de las agencias de colocación. En principio, la revisión del sistema de patrocinio se llevaría a cabo dentro de un año. Aun cuando se habían logrado considerables avances con respecto a los derechos laborales, era necesario seguir impulsando su desarrollo, en un proceso que culminaría en los próximos años.

### ***Reunión con el secretario general del Consejo de Ministros***

22. El secretario general indicó que Qatar había emprendido en 2014 la revisión de todas las leyes relacionadas con cuestiones laborales. El Consejo de Ministros estaba finalizando la redacción de un proyecto de ley sobre los trabajadores migrantes que enmendaría la Ley de patrocinio de 2009. Sus disposiciones, una vez promulgada la ley, permitirían que los trabajadores se desplazaran más libremente de un empleador a otro. Por otra parte, se aseguraría que las relaciones entre empleadores y trabajadores quedaran regidas por los contratos de trabajo. Además, otro proyecto de ley de enmienda del Código del Trabajo de 2004 también estaba en sus etapas finales. La principal innovación de este proyecto de ley era la disposición que hacía obligatorio el pago puntual de los salarios por transferencia bancaria. Todo incumplimiento por parte de las empresas en cuanto a la transferencia de

los sueldos y salarios podría dar lugar a la aplicación de sanciones. Este proyecto de ley se encontraba en las etapas finales del proceso legislativo y se adoptaría pronto. Por otra parte, recientemente se había promulgado un decreto ministerial por el que se creaba el Departamento de Salarios, dependiente del Ministerio de Trabajo, así como otro decreto ministerial que regulaba el alojamiento de los trabajadores migrantes. La delegación recibió dos ejemplares en árabe de estos decretos. Por último, el secretario general indicó que se había presentado al Consejo de Ministros un proyecto de estrategia sobre el trabajo decente basado en el modelo de la OIT. El Consejo había decidido que prosiguieran las conversaciones con la OIT sobre el perfeccionamiento de la estrategia de trabajo decente hasta un nivel que el Consejo de Ministros pudiera aprobar. El secretario general concluyó afirmando que el programa de revisión legislativa 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. En este sentido, esperaba con gran interés la cooperación con la OIT.

### **Reunión con la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

23. El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señaló que esta Comisión se había creado en 2002 con el cometido de proteger y promover los derechos humanos en Qatar. La CNDH 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. Desde 2010, el Gobierno había logrado avances significativos en el plano de los mecanismos legislativos y de presentación de quejas. Sin embargo, la aplicación de la legislación laboral seguía siendo un problema, y la CNDH había pedido que el Departamento de Trabajo se esforzara por mejorar sus mecanismos de supervisión. Las dificultades perduraban, y algunos trabajadores migrantes eran objeto de abusos, no habían recibido sus salarios, no tenían autorización para transferir su patrocinio o no podían obtener sus permisos de salida. Tras la introducción de enmiendas en el Código del Trabajo, los salarios se pagarían directamente por intermedio de los bancos.
24. La CNDH 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). En el caso de las quejas presentadas en persona por los trabajadores, la CNDH tomaba contacto directamente con las empresas interesadas y ofrecía sus servicios de mediación informal. Cuando las empresas se negaban a resolver los problemas directamente, la CNDH enviaba una carta con sus recomendaciones (por ejemplo, la transferencia del patrocinio) al Departamento de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, así como al Ministerio de Trabajo, si había lugar. Luego, estas instituciones llevaban a cabo sus propias investigaciones y adoptaban las medidas procedentes. La 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. La CNDH también colaboraba con los inspectores del trabajo, y les había impartido formación sobre los problemas que afectaban a los trabajadores migrantes. Entre las numerosas dificultades figuraba la necesidad de controlar el comportamiento de las agencias de colocación fuera del país. Hacía falta incrementar la cooperación con los países de origen de la mano de obra, y a tal efecto Qatar iba a destinar un agregado laboral a cada una de sus embajadas en dichos países.
25. La CNDH había comunicado al Gobierno sus observaciones sobre el proyecto de ley que iba a sustituir el sistema de patrocinio. La nueva ley iba a permitir la transferencia de patrocinio una vez que expirara el período de servicio estipulado en el contrato de trabajo, cuya duración máxima sería de cinco años. Además, los trabajadores iban a poder recurrir

al Ministerio del Interior para solicitar el permiso de salida del país (cuya concesión era hasta ahora prerrogativa del empleador). El permiso de salida sería extendido en un plazo de 72 horas, excepto si hubiera alguna cuestión pendiente en los tribunales. Estos eran cambios positivos, pero había otros detalles que tendrían que abordarse en los reglamentos de aplicación; era importante que estas reglas fueran claras (en particular, con respecto al establecimiento de un comité de recursos de apelación, y al derecho de los trabajadores a apelar las decisiones).

### ***Reunión con la Cámara de Comercio e Industria de Qatar***

26. El director general de la Cámara de Comercio e Industria de Qatar indicó que su país estaba avanzando muy rápidamente. Los trabajadores migrantes eran la mayoría de la fuerza laboral. Velar por su situación seguía siendo un desafío, y la Cámara de Comercio estaba recibiendo solicitudes de orientación de parte de los empleadores. Ya se habían realizado numerosas actividades de sensibilización entre los empleadores. La atención que el tema estaba recibiendo había suscitado la preocupación de los empresarios, y los comportamientos estaban cambiando a un ritmo lento pero constante.

### ***Reunión con Qatar Petroleum***

27. El director ejecutivo de Qatar Petroleum (QP) indicó que la empresa estatal tenía 11 000 empleados, de los cuales el 70 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 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 de hecho no había habido 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, los que a su vez contrataban a subcontratistas. Las normas adoptadas por QP eran aplicables por medio de diversos mecanismos, que también regían para sus contratistas y subcontratistas, por ejemplo, cuando un contratista se retrasaba en el pago de los salarios. En cuanto al cumplimiento, la empresa indicó que realizaba auditorías e inspecciones de las actividades de sus contratistas, pero reconoció que tropezaba con dificultades para tratar cabalmente todas las cuestiones relativas al cumplimiento, debido al gran número de relaciones contractuales en que era parte. Los trabajadores eran pagados directamente a través del banco, lo que permitía garantizar el abono puntual de sus salarios. La misión 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 relación con los empleados a través del cual los trabajadores podían presentar quejas, por ejemplo, sobre malos tratos y situaciones de acoso e intimidación. También disponía de mecanismos para efectuar denuncias confidenciales, y de un comité de auditoría. En cambio, no tenía ningún foro organizado en que estuvieran representados los trabajadores, y tampoco comités conjuntos de seguridad y salud en el trabajo. Con respecto a la nueva ley sobre el sistema de patrocinio, el director ejecutivo indicó que no conocía el contenido de dicha ley, pero que QP estaba preparada para dar cumplimiento a sus disposiciones cuando fuera promulgada.

### ***Reunión con la Fundación Qatar***

28. El gerente del Departamento de Bienestar de los Migrantes, de la Fundación Qatar (QF, por su acrónimo en inglés), explicó que esta fundación era una entidad sin fines de lucro, de gestión privada pero financiada con fondos públicos. Recordó que en 2013 la

Fundación había establecido un conjunto de normas mínimas para los trabajadores migrantes, que ahora se integraban en los nuevos acuerdos suscritos por QF con sus contratistas. Además, los nuevos contratistas eran objeto de tres evaluaciones. Cuando las citadas normas mínimas de QF se hubieran incluido en todos los acuerdos con sus contratistas, beneficiarían a 35 000 trabajadores. Dichas normas se habían formulado para su aplicación con arreglo al marco jurídico vigente, y por lo tanto no contenían modificaciones relativas al sistema de patrocinio o la negociación colectiva. En particular, requerían que cada contratista tuviera personal a cargo de la asistencia social y comités de bienestar integrados por altos directivos, supervisores y trabajadores. Así, se podría disponer de un procedimiento mejorado para el tratamiento de las quejas, en conformidad con las disposiciones de la ley. Los trabajadores no estaban autorizados a afiliarse a asociaciones laborales. El enfoque aplicado por QF al cumplimiento de las normativas se apoyaba ante todo en la educación, más que en las sanciones. Cuando se comprobaba que un contratista no cumplía las normas mínimas, la Fundación le ayudaba a mejorar sus condiciones laborales. La Fundación confiaba en que podía apoyar a las empresas locales, y consideraba que la prohibición impuesta por QF a la participación en sus licitaciones era una sanción que sólo debía aplicarse a los contratistas que no hubieran introducido mejoras al cabo de un período significativo. El Departamento de Bienestar de los Migrantes, de la Fundación, cumplía una función de auditoría, y había establecido un sistema de evaluación comparativa con una empresa privada. Por lo que se refería a la contratación, el Departamento había efectuado visitas a los países de origen de la mano de obra y estaba contribuyendo al establecimiento de normas éticas de contratación. El directivo citó como ejemplo el caso de un contratista con el que QF había dejado de colaborar al descubrir que estaba utilizando los servicios de una agencia de colocación que practicaba la sustitución de contratos. La Fundación también había negociado el NOC para 200 trabajadores al servicio del citado contratista, lo que había permitido que éstos pudieran cambiar de empleador. Dicho esto, el comportamiento de las agencias de colocación de otros países seguía siendo un problema. Durante el verano, el cumplimiento de los horarios de trabajo era controlado de forma estricta. Con todo, el alojamiento de los trabajadores era un problema persistente. La Fundación iba a utilizar mecanismos contractuales para imponer mejoras cuando el alojamiento se considerara inseguro. Además, estaba colaborando con una empresa privada (Barwa) en el desarrollo de lugares de alojamiento apropiados para los trabajadores. Ya era posible comprobar las mejoras con respecto a la seguridad y salud laborales en el país, así como a las normas sobre bienestar de los trabajadores. La QF mantenía un diálogo con el Gobierno y esperaba contribuir a la elaboración de la legislación en la materia. El Ministerio de Trabajo había efectuado auditorías en los lugares de trabajo de la QF, así como visitas sin previo aviso. La fundación también había firmado un memorando de entendimiento con el Ministerio de Trabajo, por el que se comprometía a compartir sus conocimientos y ayudar a la inspección del trabajo mediante la creación de capacidades.

### ***Reunión con el Comité Supremo de Organización y Legado***

29. El director ejecutivo del Comité Supremo de Organización y Legado del Mundial de Qatar (SC, por su acrónimo en inglés) indicó que la declaración de principios sobre el bienestar de los trabajadores se había publicado en 2013. Las normas de bienestar de los trabajadores fueron adoptadas en 2014, y debían incorporarse en los acuerdos suscritos con los contratistas que participaban en los proyectos del SC, incluidas las obras de construcción de las instalaciones para la Copa del Mundo. Estos contratos se aplicarán a un total de 74 000 trabajadores. El ámbito de las normas abarcaba todos los aspectos del bienestar de los trabajadores, desde la contratación (incluidos los honorarios de contratación y la sustitución de contratos) y el alojamiento a las condiciones de trabajo y la repatriación. Aunque las normas eran imperfectas y tenían algunas lagunas, las mejoras del bienestar de los trabajadores estaban bien encaminadas. El SC tenía un sistema de auditoría en cuatro

niveles aplicables a sus contratistas, a saber, las autoauditorías efectuadas cada mes por el contratista, las auditorías efectuadas por el SC (para validar las autoauditorías), las auditorías independientes realizadas por terceras partes y las inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Todavía no se había nombrado al auditor independiente, que tendría el cometido de supervisar tanto a los contratistas como al SC, pero el procedimiento de licitación correspondiente tendría lugar en fecha próxima. Entre las sanciones por incumplimiento de parte de los contratistas figuraban la suspensión de su remuneración, la rectificación de las infracciones por el SC con cargo al contratista (por ejemplo, si hay retraso en el pago de los salarios, el SC puede pagar a los trabajadores y luego deducir el monto del pago al contratista) y la rescisión del contrato (como último recurso). El SC también presta asistencia a los contratistas para cumplir con las normas. Se han llevado a cabo cerca de 70 inspecciones.

30. Los contratistas tenían la obligación de establecer un foro de bienestar de los trabajadores, en el que éstos pudieran exponer sus dificultades, y el SC tenía la intención de generalizar este mecanismo en todo su programa de obras. Además, cada contratista debía designar a un encargado del bienestar de los trabajadores (elegido por el contratista), que podía plantear las cuestiones relativas al bienestar y no podía ser destituido sin informar al SC. En respuesta a una pregunta sobre si el encargado de bienestar podría ser seleccionado por los trabajadores, el director ejecutivo indicó que esta posibilidad no se había considerado, pero podría ser examinada en el futuro. Por otra parte, indicó que el SC estaba colaborando con las organizaciones humanitarias Human Rights Watch y Amnistía Internacional, y estaba abordando diversos problemas con la organización sindical Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM). Por su parte, confiaba en que la OIT podría participar en este proceso. También esperaba que la Copa del Mundo fuese un catalizador para el cambio. Aunque el cambio estaba ocurriendo lentamente, se estaban haciendo esfuerzos por acelerarlo.

### ***Centro de Desarrollo Social de Qatar***

31. La directora ejecutiva del Centro de Desarrollo Social esperaba colaborar con la OIT en el ámbito del desarrollo social. Desde su creación hacía un año, la Fundación Qatar se había ocupado de los problemas de las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada y los huérfanos; además, había emprendido iniciativas para empoderar a los jóvenes y proporcionar servicios de rehabilitación y protección. La Fundación también mantenía un refugio para mujeres y niños. La directora ejecutiva manifestó que, a su juicio, los casos de tráfico de trabajadores migrantes no eran numerosos. Con respecto al personal empleado en el servicio doméstico, consideraba que, si bien estos trabajadores no estaban actualmente cubiertos por la legislación del trabajo, debían ser incluidos en la fuerza laboral. Asegurar el seguimiento de las condiciones de vida y de trabajo de las trabajadoras y los trabajadores domésticos era una tarea difícil. Al respecto, se habían adoptado medidas para sensibilizar a los empleadores, incluida la distribución de folletos explicativos. Se habían logrado progresos en lo relativo a la ayuda a los trabajadores migrantes, pero los problemas persistían. La directora ejecutiva se refirió también a una propuesta formulada por la Oficina Regional de la OIT para los Estados árabes, en el sentido de impulsar un proyecto de desarrollo de competencias laborales, e indicó que esperaba progresos al respecto.

### ***Encuentro con la Corporación Médica Hamad***

32. El director gerente de la Corporación Médica Hamad indicó que todos los residentes en el país (incluidos los trabajadores migrantes) tenían libre acceso a la atención médica en caso de urgencia; toda persona admitida a los servicios de urgencia tenía derecho a la cobertura social durante toda la duración de su estancia en el hospital. Por lo que se refería a la atención no urgente, a los pacientes se les cobraba una tarifa mínima (a fin de impedir los abusos); si los pacientes no podían pagar esa tarifa, podían solicitar una exención. Ahora

bien, debido al rápido crecimiento de la población, no había suficientes médicos o camas de hospital en el país, y los tiempos de espera se habían alargado. El Consejo Supremo de la Salud (autoridad responsable de la salud pública) tenía un plan maestro para reclutar a más médicos y duplicar el número de camas. El Consejo velaba también por la promoción de la salud y colaboraba con las embajadas de los países de origen de la mano de obra, impulsando en particular la sensibilización en materia de seguridad en el trabajo y de prevención de accidentes. En el caso de los pacientes que deseaban regresar a su país de origen, el Hospital Hamad sufragaba el billete de avión y los gastos médicos conexos. Casi todas las víctimas de lesiones laborales atendidas en el hospital habían sufrido accidentes del trabajo en el sector de la construcción. Refiriéndose a la incidencia de ataques cardíacos, en particular entre los trabajadores de Nepal, se estaba llevando a cabo una investigación al respecto. Las autopsias indicaban que muchas de las víctimas eran portadoras de un gen específico que las hacía propensas a los accidentes cardíacos; en un futuro próximo se publicaría un documento sobre este tema.

### ***Reunión con representantes de las embajadas***

33. La misión trató de tomar contacto con los representantes de las embajadas de los tres países de origen de los trabajadores extranjeros en Qatar, pero no logró entrevistarse con ellas.

### ***Visita a las obras de construcción del Estadio Al Wakrah***

34. La misión visitó las obras de Al Wakrah, uno de los ocho estadios en construcción para la Copa del Mundo de 2022, proyecto que es gestionado por el Comité Supremo de Organización y Legado. El estadio se encontraba en una etapa temprana de la construcción, y cuando estuviera terminado tendría capacidad para acomodar a 40 000 personas; el proyecto incluía la urbanización de la zona circundante y la edificación de un hotel y una escuela. En la etapa actual del proyecto, trabajaban en Al Wakrah alrededor de 300 personas originarias de varios países, como la India, Nepal, Bangladesh y Pakistán (una vez que se iniciaran todas las obras en los tres sitios de construcción de estadios, habría allí aproximadamente 17 000 trabajadores). Se explicó a la misión que la seguridad era una preocupación prioritaria en todas las obras. Las normas de seguridad se habían adoptado en 2010, y actualizado en 2014. Cada mes se llevaban a cabo reuniones sobre las cuestiones de seguridad, y la tasa de frecuencia de accidentes era de 0,16 por ciento. Habían ocurrido 23 accidentes en los que se habían registrado esencialmente daños a las maquinarias, y cuatro accidentes con lesionados que había necesitado primeros auxilios. No se habían producido accidentes mortales. En las obras se alentaba a los trabajadores a aplicar criterios de seguridad en su trabajo, y se recompensaba a los que seguían prácticas de trabajo seguras. En consonancia con el Código del Trabajo, la jornada laboral no podía exceder de ocho horas, con un máximo posible de dos horas extraordinarias. Durante el verano, estaba prohibido que los trabajadores se expusieran a la luz solar directa entre las 11.30 y las 15 horas, y el personal disponía de zonas a la sombra para protegerse. Los trabajadores estaban cubiertos por un seguro médico a lo largo de su contrato, y en las obras había un médico en permanencia. Los contratistas eran objeto de auditorías durante el proceso de licitación, así como durante el desarrollo de las obras. Estos contratistas eran responsables de la actuación de sus subcontratistas, y debían asegurar que los trabajadores recibieran las prestaciones a las que tenían derecho. En cada instalación se había establecido un foro sobre el bienestar de los trabajadores, en el que participaba un trabajador por cada nacionalidad presente en la obra. Los trabajadores podían presentar quejas por medio de un servicio telefónico, y en la obra había un empleado encargado de verificar el cumplimiento de las normas.

### **Visita a la ciudad industrial Ras Laffan**

35. La misión tuvo la oportunidad de recorrer la ciudad industrial Ras Laffan, principal complejo de producción de gas natural licuado (tecnología LNG) y de combustibles líquidos a partir de gas (tecnología GTL). El complejo es administrado por Qatar Petroleum y en el momento de la visita albergaba a 40 000 trabajadores de 54 países. La misión pudo conocer las instalaciones de alojamiento para trabajadores en la zona residencial especial conocida como Aldea Global Ras Laffan, en la que vivían trabajadores de 26 empresas. Los alojamientos eran viviendas de tipo bungalow que acogían a un máximo de cuatro personas por habitación y tenían 40 metros cuadrados de espacio total habitable por persona. En la Aldea Global, la misión visitó un centro de formación y capacitación en materia de seguridad y asistió a una presentación del gerente general de operaciones de Amwaj, la empresa que administra la instalación. Dicho directivo indicó que se habían constituido varios foros sociales y grupos de diálogo para recoger información sobre las necesidades de los trabajadores, y que cada nacionalidad tenía un representante en el foro sobre bienestar, en el cual todos los trabajadores podían expresar sus puntos de vista. La misión también visitó un comedor y diversas instalaciones recreativas, como un gimnasio, un campo de fútbol, canchas de baloncesto y voleibol al aire libre, una piscina y un cine al aire libre, y pudo hablar con algunos trabajadores. En la Aldea Global se le mostró un alojamiento para dos personas, que incluía una habitación con dos camas y un televisor, un cuarto de baño y un aparato de aire acondicionado. Luego, la misión fue invitada a un recorrido por el puerto de Las Raffan, en el que atracan 11 000 buques cada año; en dicho puerto se inauguraría pronto un albergue para marinos con permiso para bajar a tierra, el cual podría alojar a siete oficiales y 20 tripulantes.

### **Visita al complejo deportivo para trabajadores Al Khor**

36. La misión visitó un centro de recreación deportiva para trabajadores, construido por la empresa Barwa (inmobiliaria semi privada). Las instalaciones fueron construidas para proporcionar servicios de recreación gratuitos para los trabajadores de la zona industrial durante su tiempo libre, e incluía pistas deportivas al aire libre para la práctica de fútbol, cricket y *kabaddi*. Las instalaciones se habían inaugurado recientemente y cuando estuvieran funcionando plenamente incluirían diversas tiendas. En cuanto a la forma de acceder al centro deportivo, se indicó que las empresas pondrían medios de transporte a disposición de los trabajadores, y que la administración del complejo estaba sensibilizando a las empresas sobre el interés de las instalaciones disponibles. La misión visitó el centro durante un día de fiesta nacional, y pudo observar a los trabajadores que utilizaban las instalaciones deportivas al aire libre.

### **Visita a alojamientos de los trabajadores (Barwa Al Baraha)**

37. La misión visitó otro complejo de alojamiento de trabajadores cerca de Doha. El proyecto, todavía en construcción, iba a tener capacidad para acoger a 50 000 trabajadores. La misión visitó un establecimiento de tipo residencia, construido en 2013. Las instalaciones eran edificios de tres plantas, con una sala común y aseos comunes y un comedor en un edificio separado. En cada habitación había tres literas (seis camas) y seis armarios individuales (con llave) donde los trabajadores guardaban sus objetos de valor.

38. En el curso de su visita, la misión recibió diversas informaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI), en las que esta organización recogía las preocupaciones planteadas por los trabajadores. Se mencionaban en particular la falta de pago de los salarios y el retraso de los mismos (hasta seis meses de retraso), los horarios de trabajo excesivamente largos, el miedo a presentar quejas por temor a represalias, la negativa de los empleadores a extender los certificados de no objeción que los trabajadores necesitaban para cambiar de empleador (incluso después de la expiración de su contrato de trabajo) y la

negativa de los empleadores a dar el permiso de salida del país. Estos problemas eran más graves en el caso de las pequeñas empresas subcontratadas por grandes compañías, así como para los trabajadores de las empresas proveedoras de mano de obra (empresas que patrocinan a un gran número de trabajadores y luego los ceden a otras empresas). Además, muchos trabajadores habían contraído grandes deudas para pagar los honorarios de las agencias de colocación de sus países de origen. Las inspecciones no eran frecuentes, y los empleadores que cometían infracciones no eran castigados por violar la ley. Con respecto a las condiciones de vida, se indicó que muchos alojamientos no cumplían con las normas mínimas, ya que en la mayoría se alojaban seis u ocho trabajadores por habitación, y en algunos casos hasta 30. Algunos trabajadores habían sido objeto de medidas disciplinarias por haber hablado con los medios de comunicación y por mostrar sus alojamientos. También se indicó que los trabajadores no conocían la existencia de las máquinas electrónicas para la presentación de denuncias. El procedimiento de quejas no era accesible para los trabajadores, y los trámites judiciales eran prolongados. Los accidentes del trabajo en la construcción seguían siendo un problema, y los trabajadores tenían que trabajar en altas temperaturas, si bien era cierto que muchas empresas estaban respetando los límites de las horas que podían trabajarse bajo la luz solar directa.

### III. Comentarios finales

39. Los miembros de la Misión de Alto Nivel desean agradecer la gran cooperación recibida de parte de las autoridades de Qatar y especialmente del Ministro y el Viceministro de Trabajo y Asuntos Sociales, así como de los funcionarios de los ministerios visitados y de todas las demás partes con las que la misión se reunió. Los miembros de la misión también desean expresar su agradecimiento por el diálogo franco y abierto que pudo entablar con las partes entrevistadas, que manifestaron su deseo de lograr avances con respecto a la situación de los trabajadores migrantes en Qatar.
40. La misión llevó a cabo sus trabajos guiándose por las conclusiones y recomendaciones enunciadas por la comisión tripartita establecida en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT para examinar la queja en la que se alega el incumplimiento por parte de Qatar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y por las observaciones formuladas de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones con respecto a la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Las observaciones que la misión pudo llevar a cabo le permitieron obtener información adicional sobre la aplicación de las leyes de Qatar, así como sobre las prácticas que, a su juicio, revisten un interés especial para la comprensión del impacto real de dichas leyes en los derechos de los trabajadores migrantes en este país. Por ello, la misión considera que es útil resumir esta información.

#### ***Proyecto de ley de enmienda del Código del Trabajo de 2004 y de la Ley de patrocinio de 2009***

41. La mayoría de las partes entrevistadas por la misión estuvieron de acuerdo en que era necesario adoptar sin demora los proyectos de ley propuestos y asegurar su aplicación efectiva. En el curso de su visita, la misión tuvo conocimiento de que un número significativo de las quejas presentadas por los trabajadores migrantes se referían al retraso o a la falta de pago de los salarios. Cabía esperar que estos problemas fueran resueltos por las enmiendas al Código del Trabajo, que requerían que el pago de los salarios se efectuara directamente a las cuentas bancarias de los trabajadores por medio del Banco Central de Qatar, y también que se aplicaran sanciones a los empleadores que no cumplieran la legislación. En el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se iba a crear una división encargada de supervisar el pago de salarios y de poner en práctica el sistema de protección salarial, en virtud del cual toda irregularidad detectada sería objeto de seguimiento por los

inspectores del trabajo, para ser remitidas posteriormente a los tribunales. Si este sistema funciona con eficacia, podría contribuir a resolver el problema recurrente del no pago de los salarios.

42. La misión tomó conocimiento de que un gran número de quejas presentadas por los migrantes se referían a la negativa de los empleadores a extender a los trabajadores los certificados de no objeción (incluso después de la expiración de sus contratos), a la negativa de los empleadores a extender los permisos de salida y a las dificultades para lograr la transferencia del patrocinio. Al respecto, se informó a la misión de que el proyecto de ley para regular la entrada y salida de trabajadores extranjeros iba a sustituir el «sistema de patrocinio» por otro mecanismo en cuyo marco la relación laboral entre las partes quedaría regulada en el contrato de trabajo. La misión no recibió un ejemplar del proyecto de ley, y por lo tanto no está en condiciones de hacer observaciones sobre su contenido. Sin embargo, varios interlocutores informaron a la misión de que las enmiendas previstas iban a permitir que los trabajadores pudieran cambiar de empleador una vez terminado su contrato y solicitaran directamente al Gobierno su permiso de salida del país.
43. Habida cuenta de que los problemas a que se ven confrontados los trabajadores migrantes en relación con las cuestiones antes mencionadas se arrastran desde hace mucho tiempo, la misión considera que la credibilidad del Gobierno en cuanto a la voluntad de promover los derechos de los trabajadores migrantes se pondría en entredicho si los proyectos de ley arriba mencionados no se promulgan rápidamente. Por consiguiente, la misión considera que el Gobierno debería tomar con urgencia las medidas necesarias para adoptar el proyecto de ley de enmienda del Código del Trabajo y la nueva Ley de regulación de la entrada y salida de los trabajadores extranjeros.

### ***Acceso al mecanismo de quejas***

44. La misión tomó conocimiento de algunos de los esfuerzos desplegados recientemente para mejorar la accesibilidad de los mecanismos de tramitación de quejas, incluyendo la introducción de terminales informáticos de recepción de quejas, en los que los trabajadores podrían presentar denuncias por vía electrónica con respecto a cuatro cuestiones (retraso en el pago de los salarios, subsidios de vacaciones, primas de servicio y billetes de avión), en inglés, árabe y otros cinco idiomas. Los trabajadores también podían presentar quejas al Departamento de Inspección del Trabajo por medio de un servicio telefónico especial, que tenía capacidades para recibir las quejas en varios idiomas, o mediante el correo electrónico. La misión considera que estas medidas podrían contribuir a que el mecanismo de quejas sea más accesible a los trabajadores migrantes. Lo confirma en parte el hecho de que el número de quejas presentadas por los trabajadores migrantes parecía haber aumentado en 2014 con respecto a 2012 y 2013. Sin embargo, la posibilidad de que las quejas sean presentadas a diversos ministerios (por ejemplo, las quejas relativas a los salarios o el alojamiento deben presentarse al Ministerio de Trabajo, pero las que se refieren a la transferencia de patrocinio deben presentarse al Ministerio del Interior) podría dar lugar a situaciones confusas o complicadas, y redundar así en mayores dificultades para los trabajadores migrantes que deseen denunciar infracciones. Por lo tanto, la misión considera que es esencial mejorar la cooperación y la colaboración entre las entidades estatales que se ocupan de cuestiones laborales. La misión opina también que las medidas de sensibilización deben intensificarse a fin de que todos los trabajadores conozcan los procedimientos establecidos y tengan un acceso más fácil a los mecanismos de quejas, incluidos los trabajadores de las pequeñas empresas subcontratistas y de las empresas proveedoras de mano de obra.

### ***Fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo***

45. La misión fue informada de las diversas medidas adoptadas a fin de reforzar la capacidad de los inspectores del trabajo para detectar las prácticas que exponen a los trabajadores

migrantes al trabajo forzoso, incluidos el retraso o la falta de pago de los salarios y la negativa de los empleadores a extender los certificados de no objeción que permiten que los trabajadores puedan cambiar de empleador. Entre dichas medidas se incluían el aumento a casi el doble del número de inspectores del trabajo a partir de 2013 y el aumento del salario de los inspectores del trabajo para reducir la rotación de personal. Por otra parte, también había aumentado el número de inspectores de sexo femenino, y se había equipado a los inspectores con tabletas electrónicas y con un sistema de GPS que les permitía llegar rápidamente a los lugares de trabajo. El Departamento de Inspección del Trabajo contaba entre su personal con cinco expertos en seguridad y salud en el trabajo, los cuales impartían capacitación sobre esta materia a los inspectores cada tres meses. Los inspectores también habían sido enviados a otros países para recibir formación. Tras tomar nota de estas medidas positivas, la misión 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. Esto se ve confirmado por el número relativamente pequeño de infracciones detectadas con respecto al gran 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. Asimismo, debería impartirse una formación intensiva y continua a los inspectores del trabajo. Dado el gran número de obras de construcción que se han emprendido en el país y su probable aumento, se necesitarían más inspectores bien capacitados.

### ***Aplicación efectiva de sanciones adecuadas***

46. La misión no recibió información sobre los resultados concretos de las causas judiciales o sobre las sanciones efectivas que se habían impuesto a los empleadores culpables de infracciones a la Ley del Trabajo o la ley núm. 4 de 2009. Por lo tanto, la misión no está en condiciones de evaluar cuál es el nivel de acceso de los trabajadores migrantes a los tribunales, o la eficacia del sistema judicial en cuanto al tratamiento de los casos presentados por dichos trabajadores.

### ***Visitas a las obras***

47. La misión ha tomado nota de que los lugares de trabajo y los alojamientos que pudo visitar son gestionados por grandes entidades financiadas con fondos públicos o filiales de las mismas (en particular, Qatar Petroleum, Qatar Foundation y el Comité Supremo de Organización y Legado). Estas entidades se han dotado de sus propias normas sobre el bienestar de los trabajadores, más favorables que las normas previstas en la legislación nacional, así como de mecanismos contractuales para hacer cumplir estas normas a sus contratistas. Por lo tanto, la misión no está en condiciones de evaluar si estas grandes entidades (y, en consecuencia, sus lugares de trabajo y los alojamientos que ofrecen a sus trabajadores) son representativos de la situación global en el país. En este sentido, la misión debe señalar que algunos de los interlocutores con los que se reunió en Qatar se refirieron a la posible existencia de un sistema de condiciones de trabajo en «dos niveles»: en un nivel se encontrarían las grandes entidades públicas y parapúblicas (que establecen sus propias normas y mecanismos de aplicación) y en otro nivel, las pequeñas empresas.

### ***Cooperación con los países de origen de la mano de obra***

48. En varias ocasiones se indicó a la misión que los trabajadores migrantes habían tenido que pagar cuantiosos honorarios de contratación a agencias de colocación de sus países de origen, situación que contribuía a agravar la vulnerabilidad de dichos trabajadores. Varios representantes de los gobiernos manifestaron a la misión que esta práctica constituía un problema considerable, ya que se producía fuera de la jurisdicción del Gobierno. En este

sentido, la misión desea subrayar la importancia que tiene el fortalecimiento de la cooperación entre el Gobierno de Qatar y los países de origen de la mano de obra para solventar esta cuestión. La misión también tomó conocimiento de varias iniciativas específicas emprendidas por las entidades paraestatales para abordar la cuestión de los honorarios de contratación, como, por ejemplo, el reembolso por el empleador de las tasas pagadas por el trabajador y la prestación de asistencia a los países de origen de la mano de obra para establecer una mejor regulación de las actividades de las agencias de colocación.

49. La misión considera que, a pesar de las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno de Qatar y otros de sus interlocutores qataríes para mejorar las condiciones de trabajo de la mano de obra migrante, que constituye una categoría vulnerable de trabajadores, aún quedan muchas dificultades por superar. A juicio de la misión, se podrían conseguir nuevos avances, especialmente en relación al pago puntual de los salarios, a la posibilidad de cambiar de empleador y al acceso a mecanismos eficaces de tramitación de las quejas, teniendo presente que los problemas en estos ámbitos pueden poner a los trabajadores en una situación de vulnerabilidad. Los resultados de la misión 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 subcontratistas, así como entre los trabajadores cuyos empleadores principales son las empresas proveedoras de mano de obra. Es de esperar que el Gobierno se esfuerce por mantener la dinámica del proceso de reformas a nivel de las políticas, de la legislación y de la práctica a fin de mejorar los derechos y las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, de tal manera que el progreso económico experimentado por Qatar pueda ir acompañado del progreso social.

## **Apéndice**

### **Personas que se entrevistaron con la Misión de Alto Nivel**

#### ***Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales***

Abdulla L Al-Khulaifi, Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.  
Mohamed Ali M. Al Meer, jefe del Departamento de Relaciones Laborales.  
Malak A.M. Al-Hajri, director del Departamento de Recursos Humanos.  
Khaled Abdullah Sultan Al-Ghanem, director del Departamento de Inspección del Trabajo.  
Salah Eldin Abedellatif Mousa, experto en seguridad y salud en el trabajo, Departamento de Inspección del Trabajo.

#### ***Ministerio de Justicia***

Hassan Lahdan Al Mohannadi, Ministro de Justicia.

#### ***Ministerio del Interior***

Brigadier Nasser Mohd Al-Sayed, director del Departamento de Administración, Búsqueda y Seguimiento, Dirección General de Fronteras, Pasaportes y Extranjería.  
Teniente coronel Saad Salem Al-Dosari, subdirector del Departamento de Derechos Humanos.

#### ***Ministerio de Relaciones Exteriores***

Khalid J. Al-Thani, director del Departamento de Derechos Humanos.

#### ***Consejo de Ministros***

Momad Bin Ahmad Al-Mohanndi, secretario general del Consejo de Ministros.

#### ***Comisión Nacional de Derechos Humanos***

Dr. Ali Bin Samikh Al Marri, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.  
Ali Salman Ali Ali-Sulaiti, jefe de la Oficina del presidente.  
Ghalia A. Al-Thani, director del Departamento de Cooperación Internacional.

#### ***Fundación Qatar***

Chris Newman, gerente de Bienestar de los Migrantes, Departamento de Bienestar de los Migrantes, Dirección de Salud, Seguridad, Protección y Medio Ambiente.  
Munther Abdulla Al-Dawud, gerente de Proyectos e Inversiones, Departamento de Proyectos e Inversiones, Centro de Desarrollo Social.

### ***Comité Supremo de Organización y Legado***

Hassan Al Thawad, secretario general.

Farah Al Muftah, presidenta de la Comisión de Bienestar de los Trabajadores.

### ***Centro de Desarrollo Social***

Amal Abdul Latif al-Mannai, director ejecutivo.

### ***Corporación Médica Hamad***

Hanan Al Kuwari, director gerente.

### ***Qatar Petroleum***

Saad Sherida al-Kaabi, director ejecutivo de QP.

Abdulaziz Jassim Al-Muftah, director de Ciudades Industriales de QP.

### ***Cámara de Comercio e Industria de Qatar***

Remy Rowhani, director general.

### ***Aldea Global Las Raffan***

Leon Van Der Heyde, gerente de Salud, Seguridad y Medio Ambiente, Ciudades Industriales de QP.

Bradley Nordal, gerente general de operaciones de Amwaj (empresa administradora de Las Raffan).