



¿NOMBRE NUEVO, SISTEMA ANTIGUO?

LA NUEVA LEGISLACIÓN LABORAL DE QATAR Y LOS ABUSOS CONTRA LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS MIGRANTES

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por más de 7 millones de personas con la visión de un mundo en el que todas las personas disfrutan de los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

© Amnesty International 2016

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional 4.0).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Si desean más información, visiten la página *Permisos* de nuestro sitio web: www.amnesty.org
El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2016
por Amnesty International Ltd.
Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: MDE 22/5242/2016

Idioma original: Inglés

amnesty.org



Foto de portada: Trabajador migrante en un campo de trabajo en la Zona Industrial de Sanaya, en Doha, durante una visita guiada por el gobierno, 3 de mayo de 2015. © REUTERS/Stringer

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



ÍNDICE

1. INFORMACIÓN GENERAL	4
2. LAS REFORMAS NECESARIAS	6
3. LA NUEVA LEY	9
3.1 Control de los empleadores sobre los trabajadores y trabajadoras	10
3.2 Permisos de salida	12
3.3 Confiscación de pasaportes	15
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16

1. INFORMACIÓN GENERAL

“Fui a la oficina de la empresa, le dije al gerente que quería irme a casa [a mi país] porque siempre recibía la paga con retraso. Me dijo a gritos: ‘¡Sigue trabajando o no te irás nunca!’”.

Trabajador migrante en Qatar, entrevistado por Amnistía Internacional en mayo de 2015.

El 13 de diciembre de 2016, la conocida Ley de Patrocinio de 2009 de Qatar, identificada ampliamente como uno de los elementos clave de los abusos contra los trabajadores y trabajadoras migrantes, habrá dejado de existir. El presente documento examina si la disposición que la sustituye, la Ley núm. 21 de 2015 sobre la Entrada, Salida y Residencia de Nacionales Extranjeros, representará alguna mejora significativa para las vidas de los trabajadores en el país.

La Ley de Patrocinio (*Kafala*) es noticia desde 2010, cuando Qatar ganó el concurso para organizar la Copa Mundial de fútbol en 2022. Desde entonces, la población del país ha aumentado aproximadamente un 35%, hasta alcanzar algo más de 2,6 millones en octubre de 2016, tras la contratación de cientos de miles de trabajadores y trabajadoras migrantes para satisfacer las demandas de un programa masivo de desarrollo de infraestructuras para apoyar el evento.¹

La Ley de Patrocinio vincula a los trabajadores a sus empleadores, y los expone a sufrir trabajo forzoso y otras formas de explotación y abusos. Amnistía Internacional, otras organizaciones internacionales y sindicatos llevan mucho tiempo reclamando su reforma urgente y en profundidad, incluida la abolición del sistema de permisos de salida que impide que los trabajadores explotados salgan de Qatar sin permiso de su empleador. En junio de 2014, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aceptó una queja presentada contra Qatar en relación con el incumplimiento de sus obligaciones como firmante del Convenio

¹ Según el censo de abril de 2010, la población total de Qatar era de 1.699.435 habitantes. En octubre de 2016, esta cifra se había elevado hasta 2.611.522 (véanse las estadísticas del Ministerio de Desarrollo y Planificación), www.mdps.gov.qa/en/statistics1/StatisticsSite/Pages/Population.aspx.

sobre el Trabajo Forzoso (Convenio 29) y del Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Convenio 81) de la OIT.²

El gobierno de Qatar sostiene que la Ley núm. 21 suprime el sistema de patrocinio y anuncia cambios importantes.³ En marzo de 2016, las autoridades calificaron la nueva legislación de “reformas radicales” en una carta remitida a Amnistía Internacional.⁴

El reconocimiento por el gobierno de que la situación exige reformas es bienvenido. Sin embargo, aunque la nueva ley no contiene las palabras “patrocinador” o “patrocinio”, sólo introduce cambios limitados.

No se sabe con certeza cómo se aplicarán exactamente algunas de las disposiciones. Pero lo cierto es que la nueva ley no suprime el sistema de permisos de salida y sigue dejando en manos de los empleadores un control excesivo sobre las personas que trabajan para ellos durante el periodo de vigencia de su contrato, que puede ser de hasta cinco años. La ley puede facilitar el regreso de los trabajadores a Qatar para ocupar nuevos empleos después de haber salido del país, una mejora que puede ser importante, pero que por otro lado también parece facilitar que los empleadores retengan los pasaportes de los trabajadores y trabajadoras en contra de su voluntad. En última instancia, las facultades del “empleador” en virtud del nuevo sistema son semejantes a las que tenía el “patrocinador” en el antiguo.

Algunos trabajadores y trabajadoras migrantes han dicho a Amnistía Internacional que esperan que sus vidas mejoren de forma considerable tras la entrada en vigor de la nueva ley. Parece poco probable que sus expectativas se cumplan.

² En la 103ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), delegaciones de 12 países presentaron una queja contra el gobierno de Qatar en relación con la violación del Convenio sobre el Trabajo Forzoso (Convenio 29) y del Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Convenio 81), www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_348745.pdf.

³ *Gulf Times*, “New law lifts two-year ban on expats’ re-entry”, 1 de noviembre de 2015, www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry; Qatar News Agency, 9 de octubre de 2016, www.qna.org.qa/en-us/News/16100918410055/Launch-of-Awareness-Campaign-on-New-Worker-Protection-Law.

⁴ Carta recibida por Amnistía Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, 19 de marzo de 2016.

2. LAS REFORMAS NECESARIAS

“Nuestro examen confirma que el sistema de patrocinio *Kafala*, en su forma actual, no es ya el instrumento adecuado para el control efectivo de la migración en Qatar.”

Migrant labour in the construction sector in the state of Qatar, informe encargado por el gobierno qatarí, 2014.⁵

El gobierno de Qatar, sus socios internacionales y las instituciones con influencia global, como el órgano rector del fútbol mundial (FIFA) y sus patrocinadores, no pueden ni deben usar esta nueva ley para afirmar que se ha resuelto el problema de la mano de obra migrante en Qatar. El problema no se resolverá mientras el sistema de patrocinio no sea objeto de profundas reformas y se aborde el grave desequilibrio de poder entre trabajadores y empleadores.

La Ley de Patrocinio de 2009 concede a los empleadores un control excesivo sobre trabajadores y trabajadoras, lo que facilita los abusos. En concreto:

- Sólo se permite a los trabajadores cambiar de empleo con el permiso de su empleador actual, que ha de expedir un “certificado de no objeción”.
- Si los trabajadores dejan a su patrocinador por cualquier motivo o trabajan para otro empleador, cometen un delito y se considera que se han “fugado” o son “fugitivos”.
- Para salir del país, los trabajadores deben obtener el permiso de su empleador en forma de “permiso de salida”.
- Aunque la ley establece que los trabajadores deben estar en posesión de su pasaporte una vez concluidos los procedimientos administrativos, más del 90% de los trabajadores de bajos ingresos en Qatar no tienen de hecho este documento en su poder.⁶

⁵ DLA Piper, *Migrant labour in the construction sector in the state of Qatar*, p. 44, www.engineersagainstpoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58.

⁶ Andrew Gardner, Sílvia Pessoa, Abdoulaye Diop, Kaltham Al-Ghanim, Kien Le Trung y Laura Harkness, “A portrait of low-income migrants in contemporary Qatar”, *Journal of Arabian Studies*, vol. 3, núm. 1, junio de 2013, pp. 1-17.

Amnistía Internacional, Human Rights Watch y expertos de la ONU han concluido que los empleadores utilizan los mecanismos del sistema de patrocinio para coaccionar a sus trabajadores y trabajadoras.⁷ De hecho, el propio estudio del gobierno sobre su sistema laboral concluyó que facilitaba el trabajo forzoso.⁸

El Convenio sobre el Trabajo Forzoso (Convenio 29) de la OIT, en el que Qatar es Estado Parte, define el trabajo forzoso en función dos elementos clave:

- El trabajo que alguien no hace voluntariamente; y
- El trabajo que se exige bajo la amenaza de una pena.

La OIT ha subrayado que “la amenaza de una pena” designa diversas formas de coacción como amenazas, violencia, retención de documentos de identificación y confinamiento o impago de salarios:

La cuestión clave es que los trabajadores deberían ser libres de poner término a una relación de trabajo sin perder por ello sus derechos o privilegios. Cabe citar como ejemplo la amenaza de perder un salario que debe percibir el trabajador o el derecho a ser protegido contra la violencia.⁹

Desde 2012, Amnistía Internacional ha conocido a personas en Qatar que hacen un trabajo para el que no se han ofrecido voluntariamente, ya sea por haber sido engañadas acerca de los términos o condiciones, o por haberseles retenido su remuneración durante varios meses seguidos. Además, han sufrido amenazas creíbles de sanciones si dejaban de trabajar, incluida la retención activa de salarios, pasaportes y permisos para salir del país. Si los trabajaban involuntariamente bajo la amenaza de sanción, estos casos constituían trabajo forzoso. Si eran inducidos con engaño a situaciones de trabajo forzoso, también eran víctimas de trata de personas.¹⁰

Es sumamente difícil que los trabajadores y trabajadoras cambien de empleo en Qatar ya que necesitan un “**certificado de no objeción**” de su empleador actual y la aprobación del Estado. Esto implica una dependencia especial de los trabajadores y trabajadoras respecto de sus empleadores. Si son objeto de abusos o explotación, tienen pocas opciones de cambiar su situación. Muchos trabajadores y trabajadoras migrantes han pagado tasas desorbitadas para migrar y tienen que seguir ganando dinero para reembolsar los préstamos.

En virtud de la Ley de Patrocinio de 2009, abandonar a un empleador sin su permiso por escrito constituye el delito denominado “**fuga**”. Empleadores sin escrúpulos pueden aprovechar esta disposición, amenazando con denunciar a los trabajadores por “fuga”.

En octubre de 2016, un grupo de taxistas dijo a Amnistía Internacional que habían interpuesto una demanda ante el Tribunal del Trabajo en el mes de julio porque su empleador les había reducido el salario de forma considerable, incumpliendo los contratos que habían firmado antes de migrar a Qatar.¹¹ El empleador respondió presentando cargos de “fuga” contra ellos. Cinco de estos hombres fueron detenidos y recluidos en el centro de expulsión del Ministerio del Interior. Uno fue expulsado del país en octubre de 2016. El mensaje a los demás empleados era claro: si te quejas, serás detenido y expulsado.

El **sistema de permisos de salida** viola el derecho de los trabajadores y trabajadoras a la libertad de circulación al otorgar a una entidad distinta del gobierno la facultad de impedir que salgan de Qatar y

⁷ Amnistía Internacional, *The dark side of migration: Spotlight on Qatar's construction sector ahead of the World Cup* (Índice: MDE 22/010/2013); *“My sleep is my break”*: *Exploitation of migrant domestic workers in Qatar* (Índice: MDE 22/004/2014); *The ugly side of the beautiful game: Exploitation of migrant workers on a Qatar 2022 World Cup site* (Índice: MDE 22/3548/2016). Disponible en español el resumen ejecutivo, *El lado espantoso de un hermoso juego. La explotación a los trabajadores y trabajadoras migrantes en la sede de la Copa Mundial 2022 de Qatar*. También, Human Rights Watch, *Building a better World Cup*, 2012; Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, Consejo de Derechos Humanos, 26º período de sesiones, A/HRC/26/35.

⁸ DLA Piper, *Migrant labour in the construction sector in the state of Qatar*, pp. 55, 61, 73, www.engineersagainstopoverty.org/documentdownload.axd?documentresourceid=58

⁹ OIT, *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores de trabajo*, p. 4.

¹⁰ Amnistía Internacional, *The dark side of migration*, “My sleep is my break” y *The ugly side of the beautiful game*.

¹¹ Amnistía Internacional ha visto documentos del Tribunal del Trabajo y documentos de detención relacionados con los casos de varios de estos hombres.

regresen a su país. Los empleadores utilizan este poder para mantener a los trabajadores y trabajadoras migrantes en Qatar trabajando involuntariamente.

El sistema de permisos de salida significa que los trabajadores y trabajadoras migrantes no pueden renunciar sin más y salir del país si sus condiciones de trabajo son intolerables. También transmite a los empleadores el mensaje de que puede estar justificado impedir que sus empleados salgan del país, alentando de este modo la práctica relacionada pero ilegal de la confiscación de pasaportes.

Los empleadores retienen habitualmente los **pasaportes** de los trabajadores, vulnerando la Ley de Patrocinio de 2009. Un estudio de 2012 reveló que el 90% de los trabajadores y trabajadoras de bajos ingresos estudiados no tenían el pasaporte en su poder; sus empleadores los retenían. Muchos trabajadores aceptan esta situación inicialmente, pero cuando desean quejarse o salir del país descubren que su empleador utiliza su pasaporte para obligarlos a seguir trabajando.

Por ejemplo, en 2015 un trabajador refirió a Amnistía Internacional que, cuando con otros compañeros, se quejó de los términos del trabajo, su gerente les dijo: “Trabajen entre uno y tres meses más y acepten lo que les den. Si no trabajan, no se les pagará ni se les devolverá el pasaporte.”¹²

¹² Amnistía Internacional, entrevista en Qatar, mayo de 2015.

3. LA NUEVA LEY

“[El] permiso de salida no será necesario para viajar ya que formaba parte del sistema de Kafala [patrocinio], que no tendrá validez con la aplicación de esta ley.”

General de brigada Mohammed Ahmed Al Atiq, subdirector general del Departamento de Asuntos de Fronteras, Pasaportes y Expatriados del Ministerio del Interior de Qatar, noviembre de 2015.¹³

“La Comisión lamenta tomar nota de que [...] los empleadores seguirán desempeñando un papel significativo en la regulación de la partida de trabajadores a su cargo.”

Organización Internacional del Trabajo, observaciones de la Comisión de Expertos sobre la Ley núm. 21 de 2015 de Qatar.¹⁴

Al describir sus iniciativas de reforma, las autoridades qataríes han oscilado entre dos mensajes muy diferentes. Por una parte, han insistido en la necesidad de reformar gradualmente el sistema laboral para tener en cuenta los efectos que los cambios tendrán en la sociedad qatarí. Las autoridades han afirmado que el país ha emprendido un “largo viaje”.¹⁵ En marzo de 2016, el gobierno dijo a Amnistía Internacional:

La reforma laboral es un asunto complejo, especialmente en una nación con una población autóctona poco numerosa y una población de trabajadores extranjeros mucho mayor.¹⁶

Por otro lado, las autoridades han sostenido que la Ley núm. 21 es una reforma integral y sustancial.

La realidad es que la nueva ley no modifica de modo significativo la relación entre trabajador y empleador, aunque es cierto que incluye algunas mejoras menores. Pese a las declaraciones oficiales, la reforma no pondrá fin al sistema de patrocinio. Si Qatar ha emprendido un viaje hacia una reforma laboral significativa, no ha llegado muy lejos.

¹³ *The Peninsula*, “Kafala replaced by job contract system”, 1 de noviembre de 2015, <http://thepeninsulaqatar.com/news/qatar/357116/kafala-replaced-by-job-contract-system>.

¹⁴ OIT, “Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas (Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, junio de 2015)”, www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3255640.

¹⁵ BBC, “Qatar 2022: ‘Forced labour’ at World Cup stadium”, 31 de marzo de 2016, www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-35931031.

¹⁶ Carta recibida por Amnistía Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, 19 de marzo de 2016.

Las principales deficiencias de la nueva ley son:

- Los trabajadores y las trabajadoras siguen necesitando el permiso del empleador para cambiar de empleo durante el periodo de vigencia de su contrato, que puede ser de hasta cinco años. Trabajar para otro empleador durante la vigencia del contrato sigue siendo delito.
- Los trabajadores y trabajadoras seguirán necesitando el permiso de salida y sus empleadores seguirán disponiendo de un mecanismo para impedir que se marchen.
- Una laguna permite que la confiscación de pasaportes pueda no ser ilegal en determinadas circunstancias.

LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DOMÉSTICOS Y LA NUEVA LEY

Las autoridades qataríes manifestaron a Amnistía Internacional en octubre de 2016 que la Ley núm. 21 de 2015 se aplicará a los trabajadores y trabajadoras domésticos. Esta afirmación se reiteró en un comunicado de prensa emitido el 1 de diciembre de 2016.¹⁷ Esta cuestión es objeto de alguna incertidumbre.

Sin embargo, la aplicación de la nueva ley a los trabajadores y trabajadoras domésticos no representa un cambio significativo, ya que la Ley de Patrocinio de 2009 también les era aplicable. El verdadero problema para los trabajadores y trabajadoras domésticos es que, al igual que otras categorías de trabajadores, están excluidos de las protecciones de la Ley del Trabajo de 2004, que limita la duración de la jornada de trabajo y establece otras protecciones legales importantes, como un proceso para la presentación de quejas e interponer demandas judiciales contra los empleadores. Los trabajadores y trabajadoras domésticos corren generalmente un mayor riesgo de sufrir abusos en el lugar de trabajo, circunstancia que se agrava especialmente en Qatar como consecuencia de su situación jurídica.¹⁸ El gobierno lleva 10 años afirmando, incluso en varios procesos de la ONU, que introducirá una ley específica para regular el empleo de los trabajadores y trabajadoras domésticos, pero no ha cumplido este compromiso. Las autoridades dijeron a Amnistía Internacional en octubre de 2016 que se había constituido un comité para estudiar este asunto.

3.1 CONTROL DE LOS EMPLEADORES SOBRE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS

En virtud de la Ley de Patrocinio de 2009, los empleadores pueden impedir por tiempo indefinido que sus empleados cambien de empleo mientras permanecen en Qatar, y durante dos años más tras haber salido del país, a menos que el empleador les conceda permiso para regresar dentro del periodo de dos años con un nuevo empleador.

En cambio, la nueva ley vincula a los trabajadores y trabajadoras a su empleador durante el periodo de vigencia de su contrato. Por ello el gobierno afirma que el nuevo sistema está “basado en el contrato” y no basado en el patrocinio.

Durante la vigencia del contrato, los trabajadores y trabajadoras necesitan un “certificado de no objeción” para cambiar de empleo, como en el sistema antiguo.

Al finalizar el contrato, y previo aviso a su empleador, el trabajador puede cambiar de empleo sin permiso del empleador anterior. Según un comunicado de prensa emitido por el gobierno en diciembre de 2016, si el contrato no especifica una fecha de expiración, el trabajador puede cambiar de empleo sin permiso al

¹⁷ “New Expat Law Awareness Campaign Proves Popular”, comunicado de prensa del gobierno de Qatar, emitido el 1 de diciembre de 2016.

¹⁸ Para un análisis más completo de la situación de los trabajadores y trabajadoras domésticos en Qatar, véase Amnistía Internacional, “*My sleep is my break*”: *Exploitation of migrant domestic workers in Qatar* (Índice: MDE 22/004/2014), <https://www.amnesty.org/es/documents/MDE22/004/2014/es/>.

cabo de cinco años, previo aviso a su empleador y tras obtener el permiso del Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales. El gobierno ha afirmado que las fechas de inicio de los contratos tendrán en cuenta el tiempo ya trabajado por el empleado antes de la aplicación de la nueva ley,¹⁹ aunque no está claro cuándo se expedirán exactamente los nuevos contratos a los trabajadores que estén en Qatar, ni si dichos contratos se expedirán. Durante el periodo de vigencia del contrato, se considerará que los trabajadores y trabajadoras que dejen su empleo sin permiso de su empleador cometen un delito, igual que en virtud de la ley de 2009.²⁰ En consecuencia, los empleadores conservarán la facultad de denunciar a los empleados como “fugados”.

No hay que sobrestimar la importancia del nuevo sistema basado en los contratos. Para los trabajadores y trabajadoras migrantes, la perspectiva de estar vinculados a un empleador durante un periodo de hasta cinco años, sin poder cambiar de empleador para obtener mejores condiciones o escapar de un trato deficiente o de abusos, no supone grandes cambios respecto de su situación actual. No reducirá de modo significativo el riesgo de coacción de los trabajadores por parte de sus empleadores. Al igual que la Ley de Patrocinio de 2009, la nueva ley incluye una disposición que establece la transferencia de trabajadores y trabajadoras en casos de abusos o de litigio con su empleador. Amnistía Internacional ha constatado en su investigación anterior que para los trabajadores es difícil acceder a este mecanismo y que en realidad pocos pueden beneficiarse de él.²¹

Se ha especulado que algunos empleadores se han preparado para asegurarse de que los trabajadores quedaban sujetos a contratos del máximo de cinco años antes de la aplicación de la nueva ley.²²

La nueva ley no incluye la “regla de la prohibición por dos años”, que en virtud de la Ley de Patrocinio de 2009 impedía a los trabajadores y trabajadoras regresar a Qatar durante los dos años siguientes a su salida del país, a menos que obtuvieran permiso de su anterior empleador. Explicando la nueva ley, un funcionario del Ministerio del Interior dijo en noviembre de 2015:

*La persona que haya trabajado previamente en Qatar no tendrá que solicitar la aprobación de su anterior patrocinador si es contratada por un nuevo empleador.*²³

La supresión de la “regla de la prohibición por dos años” podría tener en principio consecuencias positivas, ya que esta regla facilitaba la coacción y la explotación. Muchos trabajadores y trabajadoras migrantes que necesitan devolver el dinero recibido en concepto de préstamo para financiar su contratación se han visto incapaces de abandonar empleos donde los explotaban por saber que se les impediría conseguir un nuevo empleo en Qatar.

Sin embargo, cualquier consecuencia positiva de la reforma podría verse menoscabada por una medida relacionada con la nueva ley, sobre la que informaron medios de comunicación qataríes en octubre de 2016:

*Los reglamentos ejecutivos de la nueva ley de residencia indican que a los trabajadores expatriados que rescindan sus contratos de trabajo y salgan del país antes de concluir el periodo de vigencia del contrato no se les permitirá regresar al país antes del final del periodo de vigencia del contrato.*²⁴

¹⁹ *The Peninsula*, “New residency law makes job change easier; will come into force on Dec 13”, 1 de diciembre de 2016, www.thepeninsulaqatar.com/article/01/12/2016/New-residency-law-makes-job-change-easier-will-come-into-force-on-Dec-13.

²⁰ Artículo 16 de la Ley núm. 21 de 2015.

²¹ Amnistía Internacional, *The dark side of migration: Spotlight on Qatar's construction sector ahead of the World Cup* (Índice: MDE 22/010/2013), pp. 95-96.

²² Véase, por ejemplo, Departamento de Estado de Estados Unidos, *Trafficking in Persons Report*, 2016, p. 312: “A pesar de la eliminación de los contratos indefinidos en la nueva ley, continúa sin estar claro si los empleadores presionarán a los empleados para que firmen nuevos contratos de cinco años (el máximo permitido) antes de que estas reformas entren en vigor; es posible que estas acciones puedan someter a los trabajadores a prácticas laborales injustas”. www.state.gov/documents/organization/258876.pdf.

²³ *Gulf Times*, “New law lifts two-year ban on expats’ re-entry”, 1 de noviembre de 2015, www.gulf-times.com/story/461194/New-law-lifts-two-year-ban-on-expats-re-entry.

²⁴ *The Peninsula*, “New residency law to take effect on Dec 13”, 23 de octubre de 2016, www.thepeninsulaqatar.com/article/23/10/2016/New-residency-law-to-take-effect-on-Dec-13.

Esto sugiere que los trabajadores y trabajadoras que salgan del país para sustraerse a una relación laboral coactiva o explotadora no podrán regresar, posiblemente durante un periodo de hasta cinco años. Este periodo podría ser de duración muy superior al previsto por la “regla de la prohibición por dos años”.

3.2 PERMISOS DE SALIDA

Aunque afirma que la “libertad de circulación está garantizada explícitamente” por la nueva ley,²⁵ el gobierno no ha abolido el sistema de permisos de salida. En virtud de la nueva ley, los trabajadores y trabajadoras deben seguir solicitando permiso para salir del país. Un aspecto fundamental es que sus empleadores siguen teniendo la facultad de impedirles viajar a su país.

Al parecer, los trabajadores dispondrán ahora de dos etapas en las que se podrá considerar su solicitud de salir del país:

- Deben solicitar el permiso de su empleador, del mismo modo que en virtud de la Ley de Patrocinio de 2009; o
- Si los empleadores deniegan a los trabajadores su petición de salir del país, éstos pueden presentar una queja ante el comité de quejas sobre permisos de salida, que entonces notificará al empleador que el trabajador planea salir del país. El empleador ha de notificar a las autoridades en el plazo de 72 horas que tiene un motivo válido para formular objeciones a la partida del trabajador y presentar pruebas que respalden esta afirmación. Si el empleador no puede demostrar este extremo, se expide a los trabajadores un permiso de salida.

De acuerdo con un comunicado de prensa del gobierno de 2016, el comité de quejas sobre permisos de salida estará compuesto por funcionarios del Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo Administrativo, Trabajo y Asuntos Sociales, y el Comité Nacional de Derechos Humanos.²⁶ El gobierno ha presentado el comité como un organismo que probablemente favorecerá al trabajador:

El gobierno prevé que la mayoría de los casos sometidos a la consideración del Comité de Quejas sobre Permisos de Salida se decidirán a favor de los trabajadores.

En su declaración de diciembre de 2016, el gobierno emitió información sobre las circunstancias en las que el empleador puede formular objeciones a que el trabajador salga del país:

Al ser contactado, se preguntará al empleador si tiene alguna objeción a la petición. Las objeciones válidas pueden incluir: a) motivos para creer que el empleado ha cometido fraude; b) motivos para creer que el trabajador intenta eludir el procesamiento por un delito.

Si estas dos circunstancias son las únicas que el empleador puede objetar legítimamente a la salida del país del trabajador o trabajadora, no hay motivos que justifiquen un sistema general de permisos de salida ni la creación de un comité especializado que lo gestione. Los tribunales qataríes pueden ya —y generalmente así lo hacen— emitir prohibiciones de viajar contra personas implicadas en causas penales o en causas civiles de índole económica. Las personas sujetas a la prohibición de viajar son interceptadas generalmente en inmigración del aeropuerto y se les impide salir del país. En un contexto en el que tales prohibiciones de viajar se emiten ya habitualmente,²⁷ la imposición de un sistema de permisos de salida parece tener escasa utilidad salvo la de poner en manos de los empleadores una herramienta adicional para controlar o coaccionar a la mano de obra migrante.

²⁵ “New Expat Law Awareness Campaign Proves Popular”, comunicado de prensa del gobierno de Qatar, emitido el 1 de diciembre de 2016.

²⁶ “New Expat Law Awareness Campaign Proves Popular”, comunicado de prensa del gobierno de Qatar, emitido el 1 de diciembre de 2016.

²⁷ Al parecer, el gobierno de Canadá ha visto que esto ocurre con suficiente frecuencia para advertir a sus ciudadanos: “Las autoridades podrían retener el pasaporte de una persona implicada en procesos legales, incluidos conflictos laborales, o expedir una prohibición de viajar, en espera de la resolución del caso”. <https://travel.gc.ca/destinations/qatar>.

Es probable que los empleadores explotadores manipulen el sistema para impedir que los trabajadores salgan de Qatar y para disuadir a los empleados de intentar salir. Amnistía Internacional ha documentado casos de empleadores que han presentado, o han amenazado con presentar, cargos penales falsos contra trabajadores y trabajadoras cuando éstos han intentado salir del país. Esto ha incluido acusaciones de “fuga”, robo y agresión física.²⁸ El relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes observó el mismo fenómeno:

A menudo cuando un trabajador migrante denuncia abusos de su patrocinador, el patrocinador toma represalias presentando cargos penales en su contra.²⁹



 ↑ *Migrantes en el Departamento de Investigación y Seguimiento del Ministerio del Interior en Doha, el 8 de noviembre de 2016 © AFP*

Aun en el caso de que el comité de quejas esté dispuesto —como afirma el gobierno— a favorecer el derecho de los trabajadores a salir del país, algunos pueden abstenerse totalmente de recurrir ante el comité, por temor a represalias de sus empleadores. El hecho de que la nueva ley imponga a los trabajadores, y no a los empleadores, la carga de incoar los procesos de quejas aumenta este riesgo.

La declaración del gobierno también deja un margen considerable para la confusión. No está claro si éstas son las únicas objeciones válidas que los empleadores podrán presentar, o si “las objeciones válidas pueden incluir” [énfasis añadido] motivos distintos de los dos especificados. Por ejemplo, las autoridades mencionan el “fraude” como objeción válida, pero en la misma declaración afirman que “el solicitante podrá obtener un Permiso de Salida a menos que [...] no haya pagado alguna deuda en Qatar que continúe sin saldar” [énfasis añadido]. Esto indica que en realidad puede haber al menos tres objeciones válidas que los empleadores pueden plantear.

²⁸ Amnistía Internacional, *The dark side of migration: Spotlight on Qatar's construction sector ahead of the World Cup* (Índice: MDE 22/010/2013), pp. 96-98.

²⁹ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, Consejo de Derechos Humanos, 26º período de sesiones, A/HRC/26/35/Add.1, párr. 51.

El gobierno ha ofrecido escasos detalles sobre el funcionamiento del comité de quejas, y no está claro si los trabajadores recibirán asistencia jurídica y de traducción durante los procedimientos, ni si tendrán que pagar por algún elemento del proceso de apelación.

En última instancia, con la nueva ley la libertad de circulación de trabajadores y trabajadoras seguirá dependiendo —como siempre— de la buena voluntad de un particular. La existencia de un comité de quejas gestionado por el Estado no modifica sustancialmente esta ecuación. A este respecto, la nueva legislación, como la antigua Ley de Patrocinio, viola directamente un derecho humano fundamental de los trabajadores y trabajadoras migrantes y deja a estas personas en una situación de alto riesgo de explotación.

¿POR QUÉ HA MANTENIDO QATAR EL PERMISO DE SALIDA?

Qatar ha mantenido el permiso de salida a pesar de las sistemáticas recomendaciones de abolición formuladas por organizaciones de derechos humanos, sindicatos, el relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes y la Comisión de Expertos de la OIT. Incluso el estudio encargado por el propio Qatar recomendó que “el visado de salida se suprima gradualmente”.³⁰

La comunidad empresarial de Qatar ha llevado a cabo gestiones de cabildeo para que se mantenga alguna forma de sistema de permisos de salida. Un representante de la Cámara de Comercio e Industria de Qatar declaró a Amnistía Internacional en octubre de 2016 que a menudo las empresas no quieren que los trabajadores se marchen debido a presiones comerciales y a la necesidad de mantener una fuerza laboral estable.³¹ El presidente de la Cámara declaró en 2013:

*Debe garantizarse que cuando se suprima el sistema de permisos de salida, la medida no incide negativamente en las empresas qataríes.*³²

La Cámara planteó dos motivos de preocupación concretos: los riesgos económicos y operativos para las empresas si los empleados abandonan el país sin previo aviso; y la posibilidad de que los trabajadores y trabajadoras salgan del país sin reembolsar préstamos, cuya responsabilidad recaería entonces en la empresa.

Amnistía Internacional no ha visto indicio alguno de que exista un problema tan generalizado de impago de préstamos al marcharse los trabajadores de Qatar, ni de la comisión de delitos de índole económica que justifiquen una restricción general de los viajes para todos los trabajadores extranjeros que están en el país. El relator especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes afirmó en su informe de 2014 sobre Qatar:

*La afirmación de que [el permiso de salida] pretende impedir la huida de migrantes después de cometer delitos sólo puede aplicarse a unos pocos individuos y no justifica el castigo preventivo de miles.*³³

Además, parece improbable que la inmensa mayoría de los trabajadores y trabajadoras migrantes cumplan los criterios para acceder a préstamos de instituciones financieras de Qatar. Por ejemplo, el Commercial Bank of Qatar exige un salario mínimo de 6.000 riales qataríes al mes para poder acceder a un préstamo personal.³⁴ Esta cifra representa entre 8 y 10 veces el salario habitual de un trabajador de la construcción nepalí.

Preocupaciones relativas a los gastos inherentes a la contratación también parecen estar en el origen del apoyo al permiso de salida, pese a estar bien documentado que, en muchos casos, son los propios trabajadores y trabajadoras migrantes quienes pagan una gran proporción de las tasas para financiar su

³⁰ DLA Piper, *Migrant labour in the construction sector in the state of Qatar*, p. 9.

³¹ Amnistía Internacional, reunión con la Cámara de Comercio e Industria de Qatar, 9 de octubre de 2016.

³² *Qatar Day*, “Qatar Chamber Defends Exit Permit System”, 6 de noviembre de 2013, www.qatarday.com/blog/information/qatar-chamber-defends-exit-permit-system/606, consultado el 13 de noviembre de 2016.

³³ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, Consejo de Derechos Humanos, 26º período de sesiones, A/HRC/26/357Add.1, párr. 32.

³⁴ Véase Commercial Bank, “Qatar’s Best Personal Loan”, www.cbq.qa/en/personal/loans/pages/personal-loan.aspx.

contratación en Qatar.³⁵ Los empleadores, sobre todo las personas que contratan a trabajadores y trabajadoras domésticos, se quejan a menudo de que gastan dinero en la contratación de esas personas, y si se marchan pronto, el empleador ha de pagar los gastos derivados de un nuevo proceso de contratación. Lo que esta visión implica es que, al pagar los gastos de la contratación de trabajadores y trabajadoras migrantes, los empleadores han comprado el derecho a controlar sus vidas durante el periodo de vigencia del contrato.

A este respecto, un estudio de la OIT sobre la trata de personas en Oriente Medio reveló que la “percepción del derecho [de los empleadores] sobre el trabajador aumenta debido al considerable desembolso que han realizado para contratarlo en otro país”.³⁶

La existencia del sistema actual de permisos de salida constituye una violación del derecho a la libertad de circulación. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece: “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en la que Qatar es Estado Parte, incluye la disposición siguiente: “Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de [...] El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”

La Carta Árabe de Derechos Humanos, en la que Qatar es Estado Parte, establece: “1) No se impedirá de modo arbitrario o ilegítimo a ninguna persona salir de ningún país, incluido el suyo propio, ni se le prohibirá residir, ni se la obligará a residir, en ninguna parte de ese país. 2) No se podrá exiliar a ninguna persona de su país ni prohibirle regresar a él.”

3.3 CONFISCACIÓN DE PASAPORTES

El elemento más regresivo de la nueva ley es que los empleadores pueden retener legalmente los pasaportes de los trabajadores. El artículo 8 estipula que el empleador podrá retener los pasaportes si los trabajadores así lo solicitan por escrito, y deberá devolverlos a los trabajadores a petición de éstos.

Hasta ahora, retener los pasaportes de los trabajadores era simplemente ilegal. Esta prohibición casi nunca se ha cumplido, y casi todos los empleadores la han burlado. La nueva legislación legaliza de hecho la práctica actual.

Las salvedades incluidas en la ley —que trabajadores y trabajadoras deben hacer una petición por escrito para que se les retenga el pasaporte y que los empleadores deben restituirles los pasaportes cuando éstos lo soliciten— no son salvaguardias adecuadas. Los empleadores de Qatar gozan de un nivel de influencia y control desproporcionado sobre sus empleados. Será imposible determinar si los empleados que han pedido a su empleador que les retenga el pasaporte lo han hecho libremente.

La nueva ley aumenta de 10.000 riales (2.746 dólares de EE. UU.) a 25.000 riales (6.866 dólares) la sanción por la confiscación del pasaporte, lo que constituye una novedad bienvenida. Sin embargo, puesto que los empleadores podrán “explicar” las quejas de confiscación de pasaportes mediante la presentación de peticiones escritas de los trabajadores, es factible que el número de procesamientos por confiscación de pasaportes pueda descender en virtud de la nueva ley. Este descenso podría no reflejar una reducción de la explotación de la retención de pasaportes por los empleadores, sino la mayor facilidad para retener los pasaportes de los trabajadores y trabajadoras en contra de su voluntad al tiempo que técnicamente cumplen la ley.

³⁵ Véase Ray Jureidini, *Ways forward in recruitment of low-skilled migrant workers in the Asia-Arab states corridor*. ILO white paper, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, OR-Beirut, OIT, 2016: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_519913.pdf.

³⁶ Hélène Harroff-Tavel y Alix Nasri, *Tricked and trapped: Human trafficking in the Middle East*, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, 2013, p. 15, www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_211214/lang--en/index.htm.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La introducción de la Ley núm. 21 tiene lugar después de las considerables críticas internacionales hacia el sistema de patrocinio de Qatar y de la amplia documentación por periodistas, sindicatos y grupos de derechos humanos de la explotación y los abusos generalizados contra los trabajadores y trabajadoras migrantes. Además de la Ley núm. 21, el gobierno ha introducido un Sistema de Protección Salarial que, afirma, ha reducido el número de quejas de trabajadores en relación con el pago de salarios en 2016.³⁷ Se han construido nuevas instalaciones para el alojamiento de los trabajadores,³⁸ y el gobierno ha propuesto un sistema de procedimientos judiciales laborales rápidos para acelerar las causas incoadas por los trabajadores y trabajadoras contra sus empleadores y reducir las demoras ampliamente documentadas.³⁹ Los contratistas de los estadios para la Copa Mundial y otros proyectos de gran resonancia están obligados por contrato a cumplir unas normas mínimas de “bienestar de los trabajadores”, aunque Amnistía Internacional ha documentado graves lagunas en la aplicación de estas normas.⁴⁰

Amnistía Internacional acoge con satisfacción el reconocimiento por las autoridades qataríes de la necesidad de abordar la explotación crónica de los trabajadores y trabajadoras migrantes. Sin embargo, cuando la atención del mundo se dirige a Qatar en el periodo previo a la organización en el país de la Copa Mundial de la FIFA de 2022, las deficiencias de la Ley núm. 21 significan no aprovechar la oportunidad de usar el evento como catalizador de un cambio importante, como las autoridades han prometido.

Para cumplir esa promesa, las autoridades qataríes deben reconocer que sin una reforma significativa, la Ley núm. 21 no alcanzará el objetivo de celebrar la Copa Mundial de la FIFA de 2022 en un entorno laboral en el que no se explote a los trabajadores y trabajadoras migrantes que construyen los estadios, transportan a los seguidores y sirven a los visitantes.

En marzo de 2017, la OIT decidirá si el problema del trabajo forzoso en Qatar justifica nuevas investigaciones. El análisis de Amnistía Internacional indica que la Ley núm. 21 no proporciona suficiente protección legislativa para los trabajadores y trabajadoras migrantes y que queda mucho por hacer para construir un sistema que proteja sus derechos humanos básicos en Qatar.

³⁷ *Qatar News Agency (QNA)*, “Praise for wage protection system as Qatar labour reform marks one-year anniversary”, 2 de noviembre de 2016, www.qna.org.qa/en-us/News/16110200090068/Praise-For-Wage-Protection-System-As-Qatar-Labour-Reform-Marks-One-Year-Anniversary.

³⁸ *Qatar News Agency (QNA)*, “HE Prime minister inaugurates the largest labour city in the gulf region”, 1 de noviembre de 2015, www.qna.org.qa/en-us/News/15110114050041/HE-Prime-Minister-Inaugurates-the-Largest-Labour-City-in-the-Gulf-Region.

³⁹ *Qatar News Agency (QNA)*, “Cabinet holds regular weekly meeting”, 19 de octubre de 2016, www.qna.org.qa/en-us/News/16101914450043/Cabinet-Holds-Regular-Weekly-Meeting.

⁴⁰ Sitio web del Comité Supremo de Gestión y Patrimonio (SCDL), “Workers’ Welfare Standards”, www.sc.qa/en/opportunities/workers-welfare/workers-welfare-standards. Véase Amnistía Internacional, *The ugly side of the beautiful game: Exploitation of migrant workers on a Qatar 2022 World Cup site* (Índice: MDE 22/3548/2016), <https://www.amnesty.org/es/documents/mde22/3548/2016/es/>.

Qatar debe introducir reformas para hacer frente a los factores fundamentales que impulsan la explotación de los trabajadores y trabajadoras migrantes. Para alcanzar estos objetivos, Amnistía Internacional pide a las autoridades qataríes:

- Procedan a abolir el permiso de salida para que los empleadores no tengan autoridad alguna para interferir arbitrariamente en la libertad de circulación de los trabajadores y trabajadoras migrantes.
- Apliquen una prohibición inequívoca de la confiscación de pasaportes y exijan que todos los empleadores proporcionen a cada trabajador un espacio seguro y que pueda cerrarse con llave para guardar individualmente su pasaporte.
- Garanticen que los trabajadores pueden cambiar de empleo sin necesidad del permiso de su empleador actual.

Amnistía Internacional pide también a las autoridades qataríes que, con carácter de urgencia, emitan aclaraciones para que los trabajadores y trabajadoras migrantes conozcan qué significa para ellos la Ley núm. 21 de 2015 y cómo afecta a sus decisiones y opciones:

- Aclaren cómo estará constituido el comité de quejas sobre permisos de salida, en concreto:
 - Si los trabajadores incurrirán en algún gasto durante el proceso;
 - Si se exigirá a los trabajadores que asistan a las sesiones del comité durante la jornada laboral;
 - Si se proporcionará a los trabajadores asistencia jurídica gratuita y traducción durante todos los procedimientos del comité;
 - Qué criterios exactos utilizará el comité para decidir si estima o rechaza los recursos y qué nivel de prueba deberán aportar los empleadores en apoyo de sus argumentos.
- Expongan qué medidas proactivas se introducirán para garantizar que los empleadores no presionan ni coaccionan a los trabajadores para que firmen documentos en los que les autoricen a guardar sus pasaportes, y que los empleadores devuelvan los pasaportes a los trabajadores si éstos así lo solicitan.
- Aclaren que los cargos de “fuga” presentados contra los trabajadores que hayan presentado quejas laborales contra sus empleadores serán desestimados hasta la resolución del caso por el Ministerio de Trabajo o los tribunales laborales.

La atención generalizada a los abusos contra los trabajadores y trabajadoras migrantes en Qatar ha resultado incómoda para las instituciones internacionales y los gobiernos que buscan la cooperación comercial y otras formas de cooperación con Qatar. Los socios internacionales del país, y las instituciones con influencia mundial como la FIFA y sus patrocinadores, pueden caer en la tentación de señalar la Ley núm. 21 para afirmar que el problema de la mano de obra migrante en Qatar se ha resuelto. No deben hacerlo.

Amnistía Internacional pide a los gobiernos y las instituciones que busquen la cooperación con Qatar para:

- Reconocer que el sistema de patrocinio no ha sido abolido.
- Reconocer, tanto en público como en privado, que la Ley núm. 21 de 2015 no aborda de forma adecuada las causas de los abusos y la explotación.
- Presionar a las autoridades qataríes para que aceleren el proceso de reforma y avancen hacia un cambio real en la relación entre trabajadores y empleadores.

Las autoridades qataríes han designado con frecuencia el proceso de reformas como “un viaje”. Las autoridades y sus socios internacionales harían mejor viendo el proceso de reforma a través del prisma de los viajes que hacen a Qatar cientos de miles de trabajadores y trabajadoras migrantes y del riesgo inherente de abusos que seguirá definiendo su experiencia en Qatar hasta que el sistema de patrocinio sea objeto de profundas reformas.

**AMNISTIA INTERNACIONAL
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL
DE DERECHOS HUMANOS.
LAS INJUSTICIAS QUE
AFECTAN A UNA SOLA
PERSONA NOS AFECTAN A
TODAS Y A TODOS.**

CONTÁCTANOS



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@AmnestyOnline](https://twitter.com/AmnestyOnline)

¿NOMBRE NUEVO, SISTEMA ANTIGUO?

LA NUEVA LEGISLACIÓN LABORAL DE QATAR Y LOS ABUSOS CONTRA LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS MIGRANTES

Qatar está sometido a un intenso escrutinio internacional por el trato que dispensa a trabajadores y trabajadoras migrantes desde que se le concedieron los derechos para organizar la Copa Mundial de 2022.

La atención se ha centrado especialmente en la conocida Ley de Patrocinio de 2009, que vincula a los trabajadores a sus empleadores y los expone a sufrir trabajo forzoso. La sustitución de esta ley tiene lugar en diciembre de 2016. Este documento examina si la disposición que la sustituye, la Ley núm. 21 de 2015, supondrá alguna mejora digna de mención para las vidas de los trabajadores y las trabajadoras en el país.

Aunque el gobierno qatarí ha reconocido la necesidad de abordar la explotación crónica de los trabajadores y trabajadoras migrantes, el análisis de Amnistía Internacional indica que la nueva ley no les proporciona suficiente protección y que queda mucho por hacer para construir un sistema que proteja sus derechos humanos básicos en Qatar. En particular, en virtud de la nueva ley, los empleadores conservarán la facultad de impedir que los trabajadores y trabajadoras cambien de empleo o salgan del país.

Cuando la atención del mundo se dirige a Qatar en el periodo previo a la celebración en el país de la Copa Mundial de la FIFA de 2022, las deficiencias de la nueva ley suponen no aprovechar la oportunidad de usar este evento como catalizador de un cambio importante, como las autoridades han prometido. Para cumplir la promesa de una Copa Mundial que no explote a los trabajadores migrantes que construyen los estadios, transportan a los seguidores y sirven a los visitantes, Qatar debe hacer algo más que cambiar de nombre el sistema de patrocinio, introduciendo reformas que aborden los factores fundamentales que impulsan la explotación de los trabajadores y trabajadoras migrantes.

