



Asamblea General

Distr. general
7 de febrero de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal

19º período de sesiones

28 de abril a 9 de mayo de 2014

Resumen preparado 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 el párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo

Qatar*

El presente informe constituye un resumen de siete comunicaciones¹ de partes interesadas para el examen periódico universal. El informe sigue las directrices generales aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos en su decisión 17/119. No contiene opiniones, observaciones o sugerencias de parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ni juicio o pronunciamiento alguno sobre afirmaciones concretas. La información incluida se acompaña sistemáticamente de referencias en notas y, en la medida de lo posible, los textos originales no se han modificado. De conformidad con la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, cuando procede se incluye una sección separada para las contribuciones de la institución nacional de derechos humanos del Estado examinado acreditada en plena conformidad con los Principios de París. Los textos completos de todas las comunicaciones recibidas pueden consultarse en el sitio web del ACNUDH. El informe se ha preparado teniendo en cuenta la periodicidad del examen y los acontecimientos ocurridos durante ese período.

* El presente documento no fue objeto de revisión editorial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.



I. Información proporcionada por la institución nacional de derechos humanos del Estado examinado acreditada en plena conformidad con los Principios de París

A. Antecedentes y marco

1. El Comité Nacional de Derechos Humanos de Qatar tomó nota del establecimiento de varias instituciones de derechos humanos, que desempeñaban una importante función de vigilancia del cumplimiento de los principios fundamentales de derechos humanos por parte de los organismos gubernamentales y de difusión de la cultura de derechos humanos².

2. Instituciones de reciente creación como el Consejo Supremo de Asuntos de la Familia, la Fundación de Qatar para la Protección del Niño y la Mujer, la Fundación de Qatar para la Lucha contra la Trata de Personas, el Centro de Doha para la Libertad de los Medios de Difusión y el Comité Nacional de Derechos Humanos de Qatar hacían un seguimiento de las violaciones de los derechos humanos cometidas por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales³.

3. El Comité Nacional de Derechos Humanos recomendó que se modificara la Ley N° 38 de 2005, de adquisición de la nacionalidad, con miras a asegurar la igualdad de todos los ciudadanos⁴.

4. El Comité criticó la Ley N° 17 de 2002, de protección de la comunidad, que disponía excepciones oficiales a la prohibición de la detención y la reclusión arbitrarias y, por ende, restricciones a los derechos y libertades garantizados en la Constitución⁵. Recomendó que se modificara esa Ley, porque atribuía a los agentes del orden amplias facultades para mantener detenidas a personas por un período prolongado sin tener en cuenta las restricciones de la Ley de procedimiento penal N° 23 de 2004⁶.

5. El Comité recomendó que se modificara la Ley N° 3 de 2004, de lucha contra el terrorismo, que admitía la prórroga de la detención preventiva y otras medidas punitivas que restringían el derecho a la libertad de circulación y de residencia⁷.

6. El Comité recomendó que se modificaran la Ley de asociaciones y la Ley de instituciones privadas, para eliminar las restricciones al establecimiento de asociaciones⁸.

7. El Comité recomendó que se modificara la Ley que regía la entrada de expatriados a Qatar y su salida del país, y que se abolieran el sistema de patrocinio y los permisos de salida⁹.

B. Cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

8. En lo relativo a los derechos a la igualdad y la nacionalidad, el Comité señaló que las mujeres de Qatar casadas con extranjeros eran objeto de discriminación dado que, de conformidad con el artículo 34 de la Ley de nacionalidad de 2005, sus hijos no podían obtener la ciudadanía de Qatar¹⁰.

9. El Comité advirtió que la participación de las mujeres en el proceso de adopción de decisiones seguía siendo limitada, en particular en lo relativo a su participación en el Parlamento¹¹. No había representación de las mujeres en el Consejo de la Shura (poder legislativo), dado que la ley vigente solo autorizaba el nombramiento de varones¹².

10. El Comité observó que el adelanto de la mujer era responsabilidad de los organismos del Gobierno, y que la falta de asociaciones civiles que se ocuparan de las cuestiones vinculadas con la mujer y la continua promoción de la imagen estereotipada de las mujeres en la cultura tradicional restringían la participación de la mujer en determinados ámbitos y limitaban su acceso a los puestos directivos en diversas instituciones¹³.
11. El Comité advirtió que las limitaciones a la participación política de las personas naturalizadas o a las que se había retirado y luego restituido la ciudadanía de Qatar contradecían el principio de igualdad consagrado en la Constitución. La Ley N° 38 de 2005 impedía a esas personas presentarse candidatas o ser nombradas para integrar un órgano legislativo del Gobierno por un período de diez años a partir de la recuperación de la ciudadanía¹⁴.
12. El Comité dijo que la pena de muerte era aplicable en Qatar; sin embargo, no se había ejecutado ninguna condena desde 1995¹⁵.
13. Preocupaba al Comité la Ley N° 13 de 2004, de lucha contra el terrorismo, que otorgaba a los fiscales facultades discrecionales para prorrogar la detención preventiva y adoptar medidas punitivas que restringieran el derecho a la libertad de circulación y de residencia¹⁶.
14. En lo relativo a la libertad de asociación y de reunión pacífica, el Comité advirtió que la Ley N° 18 de 2004, de reuniones y manifestaciones públicas, contenía varias disposiciones que imponían restricciones al ejercicio de ese derecho. El Comité recomendó que se revisaran esas restricciones¹⁷.
15. El Comité afirmó que la Ley de asociaciones e instituciones debía modificarse para reducir las limitaciones que afectaban al procedimiento para establecer asociaciones¹⁸.
16. El Comité observó que Qatar había sido recientemente testigo de un gran avance en el terreno de la libertad de opinión y expresión de los particulares, los medios de comunicación y el ámbito editorial. El Comité recomendó que se modificara la Ley de prensa y medios de difusión, que contenía restricciones al ejercicio de las actividades de los medios¹⁹.
17. El Comité dijo que la falta de profesionales calificados dificultaba la educación de las personas con discapacidad, lo que limitaba a su vez la aceptación de los niños con discapacidad en las escuelas²⁰.
18. El Comité observó que, a pesar de los esfuerzos del Estado, seguía habiendo muchos obstáculos al ejercicio de los derechos de los trabajadores [migrantes]. Los trabajadores domésticos carecían de protección legal, mientras que los del sector de la construcción debían soportar penosas condiciones de trabajo: algunos no recibían su paga y otros sufrían malos tratos y condiciones de vida deficientes²¹.
19. El Comité informó de que los obreros afrontaban duras condiciones de trabajo, habida cuenta de las altas temperaturas y la elevada humedad, y que manipulaban además materiales y equipos peligrosos, que daban lugar a numerosos casos de lesiones²².
20. El Comité señaló que los derechos de los trabajadores domésticos constituían un desafío considerable, porque esos trabajadores estaban más expuestos que otros a sufrir abusos debido a las infracciones de la legislación laboral y a la falta de una ley específica para regular los asuntos de trabajo. El Comité había examinado casos de trabajadores domésticos obligados a trabajar un número excesivo de horas sin disponer de suficiente tiempo de descanso, a lo que se sumaba su falta de acceso a los servicios del Departamento de Trabajo²³.

21. El Comité se refirió a las restricciones impuestas a los trabajadores extranjeros, que para dejar en forma temporal o permanente el país debían presentar un permiso de salida que únicamente podía expedir su patrocinador²⁴.

22. El Comité dijo que, para presentar una denuncia al tribunal laboral, los trabajadores debían pagar la tarifa de elaboración de un informe pericial sobre sus denuncias contra el empleador. Se trataba de un largo proceso ante los tribunales civiles y laborales, que constituía un obstáculo de entidad al ejercicio de los derechos de los trabajadores, especialmente dado que no podían salir del país (mientras durara el litigio) o cambiar de empleador²⁵.

II. Información proporcionada por otras partes interesadas

A. Antecedentes y marco

1. Alcance de las obligaciones internacionales

23. Según la comunicación conjunta 2 (JS2), Qatar ha ratificado pocos instrumentos internacionales de derechos humanos. No obstante, ha ratificado el Convenio N° 29 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo al trabajo forzoso u obligatorio y, en su calidad de miembro de la OIT, está obligado a respetar los principios de libertad de asociación consagrados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998.

2. Marco constitucional y legislativo

24. Según la Iniciativa global para acabar con todo castigo corporal hacia niños y niñas, en el primer ciclo del EPU Qatar aceptó las recomendaciones de poner fin a los castigos corporales. Sin embargo, el Gobierno debía promulgar legislación que prohibiera expresamente los castigos corporales en las escuelas, los hogares, y los entornos de cuidado alternativo. Era necesaria nueva legislación para asegurar que los niños declarados culpables de delitos *hudud* o *qisas* no pudieran ser condenados a castigos corporales en virtud de la *sharia*²⁶. Amnistía internacional (AI) expresó preocupaciones similares²⁷.

25. La JS1 manifestó preocupación por las medidas legislativas y extralegales adoptadas por el Gobierno de Qatar, que frenaban drásticamente el activismo de la sociedad civil y la libertad de asociación de los sindicatos²⁸.

26. La JS2 advirtió que el Gobierno no había establecido un marco jurídico adecuado, conforme al derecho internacional, para proteger los derechos de los trabajadores migrantes ni aseguraba la aplicación de las protecciones legales existentes. En Qatar, el empleo de los trabajadores migrantes se regía principalmente por tres leyes: la Ley N° 14 de 2004 (Ley del trabajo); la Ley N° 4 de 2009 (Ley de patrocinio); y la Ley N° 15 de 2011 (Ley contra la trata de personas). Suscitaba especial preocupación la Ley de patrocinio, que se contaba entre las más restrictivas de la región del Golfo y facilitaba la imposición de trabajos forzados, entre otras cosas porque dificultaba mucho a los trabajadores migrantes dejar de trabajar para un empleador abusivo²⁹.

27. Human Rights Watch (HRW) observó que la situación de los trabajadores domésticos seguía siendo motivo de gran preocupación. La legislación laboral de Qatar no se aplicaba a esos trabajadores, y el contrato regional unificado para los trabajadores domésticos —que, según se preveía, sería aprobado por el Gobierno— establecía condiciones muy inferiores a las normas mínimas del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, recientemente aprobado por la OIT³⁰.

28. La JS2 señaló que la legislación de Qatar, si bien prohibía a las agencias de contratación con sede y registradas en Qatar cobrar honorarios o tarifas a los trabajadores, no preveía ni intentaba prohibir la posibilidad de que esas agencias utilizaran organizaciones asociadas en el exterior, que podían cobrar esos honorarios y efectivamente lo hacían. La legislación tampoco obligaba expresamente a los empleadores a pagar los gastos relacionados con la contratación³¹.

B. Cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta el derecho internacional humanitario aplicable

1. Igualdad y no discriminación

29. La Fundación Alkarama (AF) advirtió que, aunque el artículo 34 de la Constitución de Qatar garantizaba la igualdad de trato a todos los ciudadanos, del artículo 12 del código por el que se regía la nacionalidad (Ley N° 38/2005) se desprendía que las personas naturalizadas gozaban de menor protección, ya que su nacionalidad podía ser revocada en cualquier momento a simple propuesta del Ministerio del Interior. La desigualdad entre las personas originarias de Qatar y los ciudadanos naturalizados era evidente, dado que estos últimos no gozaban de los mismos derechos políticos que los primeros. Con independencia del plazo transcurrido desde el otorgamiento de la nacionalidad, los ciudadanos naturalizados no podían votar ni presentarse a las elecciones³².

30. AI señaló que las mujeres seguían afrontando discriminación en la ley y en la práctica, y que estaban insuficientemente protegidas contra la violencia intrafamiliar. En particular, el derecho de familia discriminaba a las mujeres, ya que divorciarse era mucho más fácil para el hombre que para la mujer, y la mujer se encontraba en grave desventaja económica en caso de solicitar el divorcio o ser abandonada por su cónyuge³³.

2. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona

31. La AF observó que Qatar aún no había previsto penas apropiadas para el delito de tortura, en que se tuvieran en cuenta la gravedad del delito³⁴.

32. La AF citó el caso de un expatriado que ponía de manifiesto la infracción por el país del artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Esa persona, que trabajaba como imán de una mezquita en Doha, había sido citada por la policía el 18 de octubre de 2010 para ser interrogada. La policía le había informado de que quedaba detenida porque estaba siendo buscada por las autoridades de un tercer país. A continuación, había sido extraditada a ese país sin que se le hubiera notificado su derecho a recurrir esa decisión. Esa persona seguía recluida en ese país donde, como se temía, había sido duramente torturada. El caso subrayaba la necesidad de que el Estado parte aprobara legislación específica al respecto³⁵.

33. AI dijo que la violencia de género, como la violación y otras formas de abusos sexuales, estaba muy difundida, en particular contra las trabajadoras domésticas, la inmensa mayoría de las cuales eran extranjeras. No había una ley específica que tipificara como delito la violencia doméstica, aunque las víctimas podían denunciar abusos físicos o sexuales con arreglo al Código Penal. De los testimonios de trabajadores domésticos recogidos por AI y de las entrevistas con representantes de las comunidades de migrantes se desprendía que el uso de la violencia física y los abusos sexuales por los empleadores —tanto varones como mujeres— no era infrecuente. Muchos trabajadores domésticos temían denunciar esos abusos a las autoridades, en algunos casos por miedo a ser acusados de "relaciones ilícitas", delito tipificado en el Código Penal³⁶.

34. La AF seguía preocupada por la falta de disposiciones legales que prohibieran expresamente la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando hubiera razones fundadas para creer que sería sometida a tortura, tal como se establecía en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura, así como de un procedimiento de recurso eficaz a disposición de las personas que pudieran ser objeto de esas medidas³⁷.

35. AI transmitió información según la cual, desde 2006, alrededor de una docena de personas detenidas en virtud de la Ley de protección de la sociedad habían permanecido recluidas en régimen de incomunicación sin cargos ni juicio durante semanas o, en algunos casos, meses. En marzo de 2013, dos activistas habían sido detenidos sin orden judicial en un puesto de control administrado por agentes de seguridad vestidos de civil. Habían permanecido recluidos sin cargos ni juicio durante 28 días, los 4 primeros en régimen de incomunicación y aislamiento. Después se les había otorgado acceso a familiares y abogados a intervalos irregulares. El día en el que fueron puestos en libertad, después de que se les notificara que no se abriría una causa en su contra, recibieron un mensaje de texto del Ministerio del Interior que indicaba que tenían prohibido salir del país. No se les dio explicación alguna al respecto³⁸.

36. AI había documentado casos de obreros de la construcción y trabajadores domésticos sometidos a condiciones que equivalían a trabajo forzoso y trata de personas³⁹.

3. Administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y estado de derecho

37. La AF sostenía que la independencia del sistema judicial seguía representando un desafío, en particular porque algunos de los jueces eran extranjeros con contratos temporales. En general, provenían de otros países árabes y eran nombrados directamente por el poder ejecutivo. Su situación en materia de residencia podía constituir un grave obstáculo a su independencia y capacidad para ejercer sus funciones con serenidad. El principio de la inamovilidad de los jueces, esencial para la independencia del poder judicial, no podía garantizarse en esas condiciones⁴⁰.

38. La AF añadió que, si bien la creación en 1999 del Consejo Superior de la Magistratura —institución encargada de proponer legislación vinculada con el sistema judicial y de prestar asesoramiento sobre el nombramiento de los jueces— era positiva, el procedimiento para nombrar a los miembros del Consejo, en que el Emir tenía la facultad exclusiva para nombrar y destituir a todos ellos, era contrario al objetivo declarado de esta institución, a saber, asegurar la independencia del sistema judicial⁴¹.

39. AI señaló que, de conformidad con el Código de Procedimiento Penal de Qatar, los detenidos debían ser acusados o puestos en libertad dentro de las 48 horas siguientes a la aprehensión, a menos que un fiscal prorrogara la detención sin cargos por 16 días adicionales, tras los cuales debían comparecer ante un juez. El Código también estipulaba que debía informarse a los detenidos de su derecho a ponerse en contacto con las personas de su elección. No obstante, esas garantías no se aplicaban a los detenidos en virtud de la Ley N° 17 de 2002, de protección de la sociedad, y la Ley N° 3 de 2004, de lucha contra el terrorismo⁴².

40. HRW observó que las autoridades rara vez, si acaso, iniciaban actuaciones penales contra los empleadores por haber infringido las leyes nacionales en materia laboral o de lucha contra la trata⁴³.

4. Libertad de circulación

41. La JS2 afirmó que, con arreglo a la Ley de patrocinio de 2009, los empleadores tenían un control casi total de los movimientos de los trabajadores que empleaban, entre otras cosas de sus posibilidades de residir en Qatar, cambiar de trabajo o, incluso, salir del

país. Los trabajadores sometidos a tal control con frecuencia temían denunciar abusos o reclamar sus derechos por miedo a sufrir represalias, lo que los sumía aún más en una situación de trabajo forzoso⁴⁴.

42. HRW manifestó las mismas preocupaciones y dijo que, para poder salir del país, todos los trabajadores extranjeros debían obtener de su patrocinador un visado de salida. Este requisito de visado no era necesario para impedir a los extranjeros huir de la justicia en Qatar, dado que el Ministerio del Interior tenía la facultad independiente de imponer la prohibición de viajar a los no ciudadanos que tuvieran pendientes denuncias penales o demandas civiles ante los tribunales del país. También era motivo de preocupación la arbitrariedad con la que el país imponía la prohibición de viajar por tiempo indefinido a personas acusadas por sus empleadores de haber cometido delitos penales o civiles. El requisito del visado de salida y el uso arbitrario de la prohibición de viajar por las autoridades implicaban que los empleadores de Qatar podían impedir a sus empleados extranjeros salir del país por un tiempo indefinido, potestad de la que podían abusar para obtener concesiones de los empleados extranjeros con los que tuvieran un litigio⁴⁵.

43. La JS2 hizo hincapié en otro elemento del abusivo sistema de patrocinio: la prohibición, para los trabajadores migrantes, de salir del país sin el consentimiento del empleador. En consecuencia, aunque el trabajador tuviera los medios para salir del país, no podía hacerlo libremente sin autorización, por lo que resultaba difícil dejar un empleo abusivo. En otros casos, los empleadores exigían dinero a los trabajadores para autorizarlos a partir⁴⁶. La AF expresó preocupaciones similares⁴⁷.

5. Libertad de religión o de creencias, de expresión, de asociación y de reunión pacífica, y derecho a participar en la vida pública y política

44. HRW dijo que, aunque Qatar había aceptado las recomendaciones de levantar las restricciones a la libertad de opinión y expresión y adoptar medidas para promover la libertad de prensa en los medios de comunicación de todo tipo, no las había aplicado, y que las disposiciones del proyecto de ley de medios de difusión de 2012 restringían la libertad de los medios y limitaban la libertad de expresión⁴⁸.

45. La JS1 advirtió que, a pesar de las garantías jurídicas de la libertad de expresión que figuraban en la Constitución, el Gobierno seguía invocando legislación restrictiva y excesiva para detener y encarcelar a periodistas, blogueros y otras personas con actitud crítica frente al Gobierno que informaban de temas delicados. La JS1 añadió que el Gobierno continuaba imponiendo limitaciones drásticas al acceso a los medios de difusión internacionales y a los sitios de noticias en Internet y controlaba estrictamente los medios de difusión nacionales. La JS1 sostuvo que la campaña del Gobierno para silenciar a las voces disidentes había puesto en grave peligro a la libertad de expresión y creado preocupación en los medios de difusión independientes⁴⁹.

46. AI señaló que la libertad de expresión estaba estrictamente controlada en Qatar y que con frecuencia la prensa ejercía la autocensura. El derecho a la libertad de expresión se veía restringido aún más por el Convenio de 2004 del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo sobre la Lucha contra el Terrorismo, al que Qatar se había adherido en mayo de 2008 y cuyas disposiciones podían llevar a penalizar actividades legítimas. Recientemente, el Gobierno había procurado intensificar aún más su control de la libertad de expresión mediante nuevos proyectos de ley sobre ciberdelincuencia y medios de difusión. De aprobarse, la nueva ley de medios de difusión exigiría que todas las publicaciones fueran aprobadas por una "autoridad competente" designada por el Gobierno y facultada para eliminar contenidos o impedir la publicación⁵⁰.

47. La JS1 sostuvo que la Ley de prensa y publicaciones de 1997 preveía una pena de hasta seis meses de prisión para las personas que criticaran al Emir de Qatar o le

atribuyeran actos o declaraciones sin permiso expreso de su oficina⁵¹. HRW expresó preocupaciones similares⁵².

48. La JS1 añadió que esa Ley contenía varias disposiciones de amplio alcance que establecían prohibiciones generales de tratar ciertas cuestiones, como el requisito de que los periodistas se abstuvieran de informar sobre temas que pudieran perjudicar el "interés supremo del país" o fueran "ofensivos para la moral pública"⁵³.

49. La JS1 advirtió que los periodistas, los ciudadanos y los poetas seguían sufriendo agresiones y acoso judicial por hacer comentarios sobre temas delicados. El 29 de noviembre de 2012 se había impuesto la cadena perpetua a un destacado poeta por "incitar al derrocamiento del régimen en el Gobierno" e "insultar al Emir", en virtud de los artículos 130 y 134 del Código Penal. La condena del poeta, detenido tras la publicación en Internet de varios poemas en los que criticaba al Emir de Qatar y pedía reformas democráticas, se redujo a 15 años en febrero de 2013⁵⁴. La AF manifestó las mismas preocupaciones⁵⁵.

50. La JS1 observó que los periodistas extranjeros que trabajaban en Qatar también estaban sometidos a una serie de restricciones injustificadas y excesivas. El Organismo de Información Exterior de Qatar, encargado de la acreditación de los periodistas extranjeros que trabajaban en el país, estaba facultado para prohibir en forma unilateral y permanente la entrada a Qatar de un periodista, sin tener que proporcionar una explicación oficial. El 1 de abril de 2011, dos periodistas acreditados de Radio Télévision Suisse habían sido detenidos cuando informaban sobre los preparativos de la Copa Mundial de Fútbol que se celebraría en Qatar en 2022. Ambos habían sido multados y privados de libertad durante 13 días antes de ser puestos en libertad⁵⁶.

51. La JS1 afirmó que el Gobierno aplicaba requisitos altamente discriminatorios para el registro de las organizaciones de la sociedad civil, lo que le proporcionaba un poder excesivo para impedir el establecimiento de esas entidades; en consecuencia, no se permitía el funcionamiento en el país de ninguna organización independiente de derechos humanos. En virtud del artículo 35 de la Ley de asociaciones e instituciones privadas (Ley N° 12 de 2004), se prohibía a las organizaciones de la sociedad civil participar en "cuestiones políticas", sin definir este concepto. Además, esas organizaciones debían obtener la autorización del Ministerio de Asuntos Sociales, que podía negarse a registrar una organización cuando la considerara una amenaza para el interés público. Por consiguiente, la cantidad de organizaciones de la sociedad civil registradas en el país seguía siendo extremadamente limitada⁵⁷.

52. La JS2 señaló que la legislación vigente en Qatar vulneraba los principios de la libertad de asociación, ya que prohibía a los extranjeros participar en organizaciones de trabajadores, con lo que se excluía a más del 90% de la población activa del país⁵⁸.

53. La JS1 advirtió que las amplias restricciones al derecho de huelga reducían aún más la libertad de asociación de los sindicatos. De conformidad con el artículo 120 de la Ley del trabajo, N° 14 de 2004, no estaban autorizados a hacer huelga los funcionarios públicos, los trabajadores domésticos, los empleados de la salud pública y los agentes de los servicios de seguridad. Además, los trabajadores migrantes tenían expresamente prohibido hacer huelga. En septiembre de 2010, más de 90 trabajadores migrantes nepaleses empleados en una empresa constructora fueron detenidos por llevar a cabo una huelga "ilegal". Los trabajadores fueron encarcelados y permanecieron sin recibir comida por varios días antes de ser finalmente expulsados. Además, se obligó a aquellos que habían trabajado menos de dos años en la empresa a pagar los gastos de viaje para volver a su país⁵⁹.

54. En lo relativo a la libertad de reunión, la JS1 observó que el artículo 44 de la Constitución de Qatar establecía que "el derecho de los ciudadanos a reunirse se garantiza de conformidad con las disposiciones de la ley". Sin embargo, a pesar de esas garantías

jurídicas, el Gobierno había fijado varias limitaciones estrictas a ese derecho. Por lo tanto, las manifestaciones públicas, como mítines y protestas, eran casi inexistentes en Qatar⁶⁰.

55. La AF señaló que en Qatar no había libertad de asociación en lo que respecta a los partidos políticos, dado que los procesos administrativos seguían siendo un importante factor de disuasión de la constitución y el registro de partidos⁶¹.

6. Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

56. AI observó que los trabajadores migrantes seguían sufriendo explotación y abusos de sus empleadores a pesar de las disposiciones de protección previstas en la Ley del trabajo de 2004 y los decretos conexos. Las protecciones de la Ley del trabajo no se aplicaban debidamente, y la Ley excluía expresamente a los trabajadores domésticos y otras categorías de trabajadores, por lo que no otorgaba protección jurídica a una considerable proporción de los trabajadores de Qatar⁶².

57. La AF señaló con preocupación que un importante número de trabajadores provenían del subcontinente indio y trabajaban en el sector de la construcción. Sus condiciones de trabajo eran difíciles y su alojamiento deplorable. No gozaban de derechos sociales y, desde el punto de vista jurídico, estaban a la merced de sus empleadores⁶³.

58. La JS2 advirtió que los trabajadores migrantes denunciaban haber sufrido condiciones de explotación, como el pago de sueldos muy inferiores a los prometidos, numerosos descuentos salariales no especificados, la falta total de paga en ciertos meses y/o pésimas condiciones de vida, con docenas de trabajadores apiñados en alojamientos pequeños, sin ventilación ni servicios de saneamiento, agua y electricidad adecuados⁶⁴.

59. HRW observó con preocupación que, en general, los trabajadores pagaban comisiones de contratación exorbitantes y que, con frecuencia, los empleadores se incautaban de sus pasaportes a su llegada a Qatar. El sistema de patrocinio (*kafala*) subordinaba la residencia legal de los trabajadores migrantes a su empleador o "patrocinador". Era habitual que esos trabajadores se quejaran de que los empleadores no pagaban puntualmente los salarios, o directamente omitían su pago, pero ellos no podían cambiar de trabajo sin el consentimiento de su empleador-patrocinador, salvo en casos excepcionales y con la autorización expresa del Ministerio del Interior⁶⁵.

60. La JS2 añadió que los trabajadores migrantes no eran libres de buscar mejores condiciones de trabajo con otros empleadores, ya que no podían cambiar de empleo sin el consentimiento del empleador que los estaba explotando. Quienes de todas formas abandonaran su trabajo sin autorización debían ser denunciados a las autoridades como prófugos. En el caso de esos trabajadores, la Ley de patrocinio no admitía como defensa que, por ejemplo, el empleador hubiera utilizado prácticas abusivas o no hubiera pagado los salarios. Aunque se suponía que, en caso de iniciarse acciones judiciales, se transfería el patrocinio de los trabajadores que sufrieran esos abusos, eso rara vez sucedía a la práctica⁶⁶.

61. HRW afirmó que los trabajadores podían quedar indocumentados si los empleadores denunciaban su fuga o no pagaban la renovación de sus cédulas de identidad anuales. La falta de los debidos documentos exponía a los trabajadores a un riesgo constante de detención, privación de libertad o expulsión, y a un riesgo aún mayor de explotación laboral⁶⁷.

62. AI sostuvo que la Ley de patrocinio de 2009, que exigía a todos los trabajadores extranjeros que obtuvieran el permiso del patrocinador para salir del país o cambiar de empleo, era aprovechada por los empleadores para disuadir a esos trabajadores de presentar denuncias ante las autoridades o cambiar de trabajo en caso de abusos. La Ley de patrocinio incluía un mecanismo para que los trabajadores cambiaran de empleo en casos de "abuso" de su patrocinador, pero solo 49 personas habían sido transferidas en forma permanente y

221 de manera temporal con arreglo a este mecanismo en 2012. Si bien la Ley de patrocinio prohibía a los empleadores retirar los pasaportes a los trabajadores, esa disposición no se aplicaba correctamente⁶⁸.

63. La JS2 sostuvo que los trabajadores migrantes no disponían de vías de recurso eficaces, y que el Gobierno hacía escasos esfuerzos por proteger los derechos de los trabajadores, como reparar los abusos o sancionar a los culpables⁶⁹.

64. La JS2 señaló que el obstáculo del idioma no permitía un examen exhaustivo de las denuncias presentadas por los trabajadores migrantes. La mayoría de los inspectores encargados de tramitar las denuncias solo hablaban árabe, mientras que eran pocos los que hablaban inglés y que los trabajadores más vulnerables a la explotación solo podían comunicarse en su propio idioma. La falta de intérpretes o de inspectores con conocimientos de idiomas reducía las posibilidades que tenían los trabajadores migrantes de presentar denuncias⁷⁰.

65. La JS2 advirtió que el miedo era otro factor que constituía un obstáculo a la presentación de denuncias por los trabajadores. Los empleadores que conocieran la existencia de esas denuncias podían poner fin a la relación de empleo, con lo cual los trabajadores pasaban a encontrarse de forma ilegal en el país y a estar expuestos a detención y/o expulsión. Por consiguiente, muchos trabajadores sufrían explotación por miedo a las represalias⁷¹.

66. Según la JS2, la legislación prohibía a los trabajadores migrantes en Qatar asociarse y formar sindicatos para defender sus derechos. No disponían de un medio eficaz de luchar contra el trabajo forzoso ni negociar de otra forma sus condiciones de trabajo. Los sistemas de inspección del trabajo y de justicia del país habían demostrado ser extremadamente inadecuados para asegurar el cumplimiento de los pocos derechos de los que gozaban los trabajadores migrantes en virtud de la legislación de Qatar⁷².

67. La JS2 advirtió que, en último término, la falta de libertad de asociación en Qatar era responsable de la muerte de numerosos trabajadores migrantes, que afrontaban condiciones de trabajo extenuantes, como largas horas de labor física intensa expuestos a temperaturas extremas o tareas de construcción desempeñadas sin los equipos de seguridad adecuados o con métodos de construcción inseguros e inapropiados, así como condiciones de vida miserables, caracterizadas por el hacinamiento en barracones sofocantes, con escasa o ninguna ventilación⁷³.

68. La JS1 añadió que la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos también estaban profundamente limitados en Qatar. Con arreglo al Código del Trabajo, estaba estrictamente prohibido el establecimiento de sindicatos independientes. Toda la actividad sindical debía llevarse a cabo en el marco del Sindicato General de Trabajadores de Qatar, entidad creada y supervisada por el Gobierno. No obstante, el artículo 3 de la Ley del trabajo, N° 14 de 2004, prohibía estrictamente a una serie de sectores profesionales unirse a esa organización. Entre los excluidos figuraban las personas empleadas por el Gobierno, los miembros de las fuerzas armadas y los agentes de la policía, así como todos los trabajadores domésticos y agrícolas. Además, los trabajadores migrantes, que constituían hasta el 94% de la población activa de Qatar, tenían estrictamente prohibido unirse al sindicato⁷⁴.

69. HRW declaró que los trabajadores migrantes tenían prohibido sindicalizarse o hacer huelga, aunque constituían el 99% de la mano de obra del sector privado⁷⁵.

70. La JS2 agregó que, efectivamente, no existía el derecho a la huelga. La huelga solo estaba permitida a los nacionales de Qatar (una porción muy pequeña de la población activa); no obstante, las condiciones eran tan restrictivas que ejercer ese derecho era prácticamente imposible⁷⁶.

7. Derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado

71. HRW observó con preocupación que los trabajadores migrantes, en especial los indocumentados, vivían en condiciones de hacinamiento e insalubridad⁷⁷.

8. Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo

72. Según la JS2, los trabajadores migrantes constituían alrededor del 94% de la población activa de Qatar (1,2 millones de personas). Esa cifra seguía aumentando en la medida en que continuaba la contratación de importantes cantidades de trabajadores, sobre todo procedentes del Asia Meridional, para construir la infraestructura y los estadios de la Copa Mundial de Fútbol que se celebraría en 2022⁷⁸.

73. HRW advirtió que, si bien Qatar estaba mejorando su infraestructura con miras a la Copa Mundial de la FIFA de 2022, el Gobierno aún no había puesto en marcha las reformas necesarias para otorgar una protección adecuada a los trabajadores migrantes contra graves atropellos a sus derechos, como el trabajo forzoso y la trata. Desde el anterior EPU de Qatar en 2010, el país no había adoptado ninguna medida para modificar la legislación que facilitaba esos atropellos y, por consiguiente, no había aplicado las recomendaciones del EPU de "velar por que las leyes nacionales protejan los derechos humanos de los trabajadores migrantes, en particular el derecho a la libertad de circulación y el derecho a un nivel de vida adecuado" y de "reformular el sistema de patrocinio para proteger a los empleados en caso de conflicto", que había aceptado⁷⁹.

74. La JS2 advirtió que, desde el momento en que empezaban el proceso de búsqueda de trabajo en Qatar, los trabajadores migrantes ingresaban en un sistema de marcada explotación, que facilitaba la imposición de trabajos forzosos por sus empleadores⁸⁰.

75. En lo relativo a los contratos y la contratación, la JS2 observó que, a su llegada a Qatar, habitualmente se ofrecía a los trabajadores un nuevo contrato que poco se parecía al prometido o concertado en el país de origen. Ese contrato podía ser para un trabajo completamente diferente que el descrito y, con frecuencia, por un salario menor al prometido. No obstante, una vez que los trabajadores se encontraban en Qatar, no tenían posibilidades reales de obtener reparación y debían simplemente aceptar las nuevas e inferiores condiciones. Con frecuencia, esas condiciones dificultaban al trabajador cumplir las obligaciones financieras que había contraído con los agentes de contratación o prestamistas que habían proporcionado el dinero para el viaje a Qatar⁸¹.

9. Derechos humanos y lucha contra el terrorismo

76. AI dijo que las personas detenidas en virtud de la Ley de protección de la sociedad podían ser privadas de libertad hasta seis meses sin cargos ni juicio por orden del Ministro del Interior, a recomendación del Director General de Seguridad Pública. Esa detención administrativa sin cargos ni juicio podía prorrogarse por hasta dos años a discreción del Primer Ministro. El artículo 3 de la Ley disponía que los detenidos o sus familiares podían presentar un recurso por escrito contra la detención o su renovación ante el Primer Ministro. Sin embargo, la detención no estaba sujeta a ningún tipo de supervisión o control judicial, y los tribunales no eran competentes para entender de recursos contra esa detención ni ordenar la puesta en libertad de los detenidos. La Ley tampoco establecía que los detenidos debían tener acceso a sus familiares ni a un abogado, lo que en la práctica permitía mantenerlos en régimen de incomunicación⁸².

Notas

¹ The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: www.ohchr.org.

Civil society

Individual submissions:

AF Al Karama Foundation, Geneva, Switzerland;
AI Amnesty International, London, UK;
GIEACPC Global Initiative to end all Corporal Punishment of Children, London, UK;
HRW Human Rights Watch, Geneva, Switzerland.

Joint submissions:

JS1 **Joint submission 1 submitted by:** CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, Johannesburg (South Africa); and GCHR: Gulf Centre for Human Rights, Dublin, Ireland;
JS2 **Joint submission 2 submitted by:** ITUC: International Trade Union Confederation, Brussels, Belgium.

National human rights institution (s):

*NHRC National Human Rights Committee for Qatar, Doha, Qatar.

- ² NHRC, p. 9.
- ³ NHRC, pp. 9-12.
- ⁴ NHRC, p. 27.
- ⁵ NHRC, p. 13.
- ⁶ NHRC, p. 27.
- ⁷ NHRC, p. 27.
- ⁸ NHRC, p. 27.
- ⁹ NHRC, p. 27.
- ¹⁰ NHRC, p. 5. See also pp. 15.
- ¹¹ NHRC, p. 5.
- ¹² NHRC, p. 30.
- ¹³ NHRC, p. 6.
- ¹⁴ NHRC, p. 14.
- ¹⁵ NHRC, p. 13.
- ¹⁶ NHRC, p. 13.
- ¹⁷ NHRC, p. 14.
- ¹⁸ NHRC, p. 15.
- ¹⁹ NHRC, p. 17.
- ²⁰ NHRC, p. 20.
- ²¹ NHRC, p. 5.
- ²² NHRC, p. 21.
- ²³ NHRC, p. 21.
- ²⁴ NHRC, p. 17.
- ²⁵ NHRC, p. 16.
- ²⁶ GIEACPC, p. 2.
- ²⁷ AI, p. 3.
- ²⁸ CIVICUS, p. 2.
- ²⁹ ITUC, p. 2.
- ³⁰ HRW, p. 2.
- ³¹ JS2, p. 3.
- ³² AF, Para. 14, p. 4.
- ³³ AI, p. 3.
- ³⁴ AF, Para. 25, p. 5.
- ³⁵ AF, Para. 27, p. 5.
- ³⁶ AI, p. 3.
- ³⁷ AF, Para. 26, p. 5.
- ³⁸ AI, p. 2.
- ³⁹ AI, p. 3.
- ⁴⁰ AF, Para. 11, p. 2.
- ⁴¹ AF, Para. 12, p. 2.
- ⁴² AI, p. 2.

- 43 HRW, p. 2.
- 44 JS2, p. 3.
- 45 HRW, p. 2.
- 46 JS2, p. 4.
- 47 AF, Para, 30-31, p. 6.
- 48 HRW, p. 3.
- 49 JS1, p. 4.
- 50 AI, p. 1.
- 51 JS1, p. 4.
- 52 HRW, p. 3.
- 53 JS1, p. 5.
- 54 JS1, p. 5.
- 55 AF, Para. 19, p. 4.
- 56 JS1, p. 6.
- 57 JS1, p. 3.
- 58 JS2, p. 8.
- 59 JS1, p. 4.
- 60 JS1, p. 7.
- 61 AF, Para. 17, p. 4.
- 62 AI, p. 2.
- 63 AF, Para, 28, pp. 5-6.
- 64 JS2, pp. 3-4.
- 65 HRW, p. 1.
- 66 JS2, p. 4.
- 67 HRW, p. 2.
- 68 AI, p. 2.
- 69 JS2, p. 5.
- 70 JS2, p. 6.
- 71 JS2, p. 6.
- 72 JS2, p. 1.
- 73 JS2, p. 7.
- 74 JS1, p. 4.
- 75 HRW, p. 1.
- 76 JS2, p. 9.
- 77 HRW, p. 1.
- 78 JS2, p. 1.
- 79 HRW, p. 1.
- 80 JS2, p. 1.
- 81 JS2, pp. 2-3.
- 82 AI, p. 2.