



Asamblea General

Distr. general
21 de febrero de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal
33^{er} período de sesiones
6 a 17 de mayo de 2019

Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Qatar*

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

I. Antecedentes

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 5/1 y 16/21, teniendo en cuenta la periodicidad del examen periódico universal. Constituye un resumen de las comunicaciones de 16 partes interesadas para el examen periódico universal, presentadas de forma resumida debido a las restricciones relativas al número de palabras¹. Se incluye una sección separada para la contribución de la institución nacional de derechos humanos acreditada en plena conformidad con los Principios de París.

II. Información proporcionada por la institución nacional de derechos humanos acreditada en plena conformidad con los Principios de París

2. El Comité Nacional de Derechos Humanos (CNDH) encomió los progresos que, según se había informado, Qatar había realizado durante el tercer ciclo del examen periódico universal en la promulgación de leyes relativas a las libertades y los derechos humanos, en particular la aprobación de la Ley de Trabajadores Domésticos, el establecimiento del Comité de Solución de Controversias Laborales, la aprobación de la Ley de Reglamentación de la Entrada y la Salida de Inmigrantes, que relajaba las conocidas restricciones que imponían los sistemas de patrocinio y permisos de salida, y la aprobación de la Ley de Residencia Permanente. Todo ello se sumaba a la introducción de modificaciones en la Ley de Recursos Humanos y la Ley del Trabajo y a la promulgación de legislación para proteger los salarios. Además, el Estado se había adherido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales².

* La versión original del presente documento no fue objeto de revisión editorial antes de ser enviada a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.



3. El Estado debía elaborar legislación sobre los derechos civiles y políticos y prestar mayor atención a los grupos más vulnerables, ya que las leyes relativas a los niños y las personas con discapacidad se encontraban en fase de preparación³.
4. El CNDH observó que seguían pendientes la elaboración y la modificación de leyes sobre los derechos civiles y políticos, por ejemplo, la reforma de la Ley de Protección de la Sociedad, la Ley de Establecimiento del Servicio de Seguridad del Estado y la Ley de Lucha contra el Terrorismo, que permitían la detención prolongada⁴. Además, determinadas leyes debían dar más espacio a la sociedad civil, como las leyes sobre el establecimiento de asociaciones y la organización de marchas pacíficas, la Ley de Prensa y Publicaciones, que restringía la libertad de expresión, y las leyes relativas a la nacionalidad, la familia y la vivienda, que, aunque ofrecían muchas ventajas, seguían siendo discriminatorias e incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos⁵.
5. El CNDH consideraba que el Estado de Qatar había logrado llevar a la práctica sus recomendaciones de que siguiera mejorando las condiciones laborales de los trabajadores migrantes y creara mecanismos de acceso a la justicia⁶.
6. El CNDH indicó que los trabajadores podían cambiar de empleador en función del tipo de contrato, y que cientos de miles de trabajadores habían abierto cuentas bancarias para verificar el pago de sus salarios en el marco del Sistema de Protección Salarial, con arreglo al cual se imponían sanciones por demoras en el pago⁷.
7. El CNDH también señaló que la nueva legislación destinada a proteger a los trabajadores domésticos regulaba aspectos como el número máximo de horas de trabajo y disponía un descanso semanal de al menos 24 horas consecutivas, tres semanas de vacaciones remuneradas al año, así como una prima por terminación del servicio; y que esto coincidía con el establecimiento de mecanismos de acceso rápido a la justicia, a saber, el Comité de Solución de Controversias Laborales, que debía resolver las controversias en las tres semanas siguientes a la audiencia inicial. Los trabajadores migrantes ya no necesitaban obtener permiso de su empleador para salir del país, salvo en el caso de determinadas categorías excluidas de trabajadores que, por la naturaleza de su trabajo, debían notificar previamente su salida al empleador y obtener el consentimiento de este, si bien este requisito no se podía imponer a más del 5 % del total de trabajadores de la empresa⁸.
8. Según el CNDH, a marzo de 2017 había registradas en el Sistema de Protección Salarial un total de 33.836 entidades, que presentaban declaraciones fiables. El Sistema de Protección Salarial había contribuido a que el número de reclamaciones de trabajadores en 2016 disminuyera en un 9,7 % con respecto al año anterior, y el número de trabajadores cuyos salarios habían sido transferidos a abril de 2017 ascendía a 1.371.312⁹.
9. Según el CNDH, la legislación de Qatar permitía a los trabajadores cambiar de trabajo tras la terminación del contrato. Si el contrato era indefinido (abierto), los trabajadores migrantes podían cambiar de trabajo al cabo de cinco años, dando un preaviso con dos meses de antelación. El CNDH había supervisado la aprobación de 3.639 solicitudes de cambio de empleador por parte del Ministerio del Interior durante el año 2017¹⁰.
10. En 2017, el CNDH había sido testigo de la inscripción de cuatro asociaciones. Sin embargo, desde un punto de vista legislativo, todavía se imponían restricciones a ese derecho en términos de los procedimientos de creación de asociaciones y determinación del alcance de sus actividades. Debían revisarse asimismo la Ley de Prevención de la Ciberdelincuencia y la Ley de Prensa y Publicaciones¹¹.
11. Si bien la representación global femenina en puestos de responsabilidad era escasa y solo una cartera ministerial estaba encabezada por una mujer, según el CNDH, el Estado de Qatar había permitido a mujeres servir como juezas en años anteriores, lo que se consideraba un precedente entre los Estados Árabes del Golfo¹².
12. A este respecto, el CNDH se había dirigido a unas 500 organizaciones de derechos humanos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales y regionales para instarlas a que adoptaran medidas urgentes dirigidas a hacer frente a las repercusiones humanitarias de la crisis. Además, el CNDH había realizado más de

33 visitas a capitales europeas e internacionales para informarlas de los efectos de la crisis en los ciudadanos y los residentes de Qatar¹³.

13. El CNDH observó que el bloqueo impuesto al Estado de Qatar desde el 5 de junio de 2017 había entrañado un conjunto de medidas y decisiones arbitrarias por las que se obligaba a los ciudadanos de Qatar a abandonar tres Estados del Golfo en un plazo de 14 días y se les prohibía entrar en los territorios de esos Estados. Esto había dado lugar a separaciones entre cónyuges y entre madres e hijos, mediante la aplicación de decisiones que violaban flagrantemente todos los principios humanitarios y de derechos¹⁴.

14. La Organización de Defensa de las Víctimas de la Violencia (ODVV) alentó a Qatar a que ratificara, entre otros instrumentos, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹⁵.

15. A fin de atender a la cuestión multidimensional de la apatridia y la discriminación en Qatar, la JS4 instó a los Estados examinadores a que recomendaran a Qatar que modificara la Ley de Ciudadanía para que las mujeres qataríes pudieran transmitir la nacionalidad a sus hijos y cónyuges sin restricciones, en las mismas condiciones que los hombres, de conformidad con las normas internacionales y la Constitución de Qatar; y que retirara la reserva al artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y velara por la plena aplicación de ese artículo¹⁶.

16. El Center for Global Nonkilling instó encarecidamente a las autoridades de Qatar a que ratificaran la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio¹⁷ y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, en respuesta a las preocupaciones planteadas por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias¹⁸.

III. Información proporcionada por otras partes interesadas

A. Alcance de las obligaciones internacionales¹⁹ y cooperación con los mecanismos y órganos internacionales de derechos humanos²⁰

17. La comunicación conjunta 4 (JS4) encomió la adhesión de Qatar, en 2018, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹. La comunicación conjunta 5 (JS5), la Maat Foundation for Peace, Development and Human Rights (MAAT) y Amnistía Internacional (AI) recomendaron a Qatar que retirara todas las reservas y declaraciones formuladas respecto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y que ratificara los Protocolos Facultativos de esos dos instrumentos y de la Convención contra la Tortura, así como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas²².

18. AI expresó preocupación por las amplias reservas formuladas por el Gobierno. Mediante esas reservas, Qatar se había negado a reconocer plenamente la igualdad de derechos de la mujer, en particular en el ámbito de las leyes sobre el estatuto personal, y también había declarado que interpretaría el término “castigo” de conformidad con la *sharía*²³.

19. AI observó asimismo que el Gobierno, en su calidad de Estado parte en los Pactos, tal vez no tuviera la intención de paliar la desigualdad de derechos de las mujeres en lo relativo a la herencia, ni de eliminar del Código Penal la pena de muerte y los castigos corporales, previstos para delitos como el asesinato, el bandolerismo y el adulterio. Qatar también había declarado que interpretaría el alcance del derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos de conformidad con la Ley del Trabajo, que impedía a los trabajadores migrantes —alrededor del 90 % de la población del país— fundar sindicatos o afiliarse a ellos, con lo que vulneraban su derecho a la libertad de asociación²⁴.

20. La JS5 recomendó a Qatar que incorporara la prohibición absoluta de la tortura a la legislación nacional y retirara las reservas a los artículos 1 y 16 de la Convención contra la

Tortura, y que armonizara con las normas internacionales las sanciones penales previstas para los actos de tortura, en particular estableciendo para los actos de tortura y los malos tratos una pena mínima proporcional a su gravedad²⁵.

21. La JS4 señaló además que eran de lamentar las amplias reservas formuladas respecto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con la igualdad de género, así como las declaraciones que parecían socavar el objeto y el propósito de los Pactos, y que las lagunas existentes en la legislación y las políticas nacionales y los problemas a los que se enfrentaban muchas personas y grupos en relación con su derecho a una nacionalidad, que se detallan más adelante, constituían una clara contravención de las obligaciones internacionales de Qatar²⁶.

22. La Fundación de Qatar para la Acción Social recomendó a Qatar que preparara un plan para verificar que la legislación nacional se ajustara a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y fuera acorde con las obligaciones internacionales del Estado de Qatar; que creara conciencia sobre las disposiciones de los Pactos; y que fomentara y desarrollara las capacidades de los mecanismos nacionales gubernamentales y no gubernamentales para aplicar las disposiciones de los Pactos en el plano nacional²⁷.

23. La JS5 recomendó a Qatar que cooperara plenamente con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular respondiendo a todas las comunicaciones de los procedimientos especiales, y que llevara a la práctica de manera efectiva las recomendaciones formuladas por el Comité contra la Tortura y para ello respetara el procedimiento de seguimiento²⁸.

B. Marco nacional de derechos humanos²⁹

24. La ODVV recomendó a Qatar que estableciera una clara separación entre los poderes legislativo y ejecutivo, y observó que los 35 miembros que integraban el Consejo Consultivo habían sido nombrados directamente por el Emir³⁰.

25. La JS5 observó que, aunque el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos le había otorgado la categoría A en 2015, la institución nacional de derechos humanos de Qatar —el CNDH— no se ajustaba plenamente a los Principios de París y no gozaba de suficiente independencia respecto del poder ejecutivo³¹. El CNDH había sido creado y reorganizado en 2010 mediante decretos del Emir, y la nominación, la designación y la destitución de sus miembros estaban sujetas a la aprobación del Emir. El CNDH estaba financiado íntegramente por el Estado, y el poder ejecutivo mantenía la facultad de asignar fondos a la institución y decidir sobre sus gastos³².

26. La Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares (ICAN) observó con satisfacción que Qatar había votado a favor de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 por la que se había encomendado a las naciones el mandato de negociar el Tratado de las Naciones Unidas sobre la Prohibición de las Armas Nucleares, y había participado en la negociación del Tratado. La ICAN recomendó a Qatar que atendiera urgentemente a la necesidad internacional de firmar y ratificar el Tratado de las Naciones Unidas sobre la Prohibición de las Armas Nucleares³³.

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

1. Cuestiones transversales

Igualdad y no discriminación

27. La ODVV señaló que entre los extranjeros que residían en Qatar predominaba la percepción de que los tribunales no trataban a los qataríes de la misma manera³⁴. La ODVV

observó además que era probable que los extranjeros no recibieran el mismo trato, y que el trato variara en función de la nacionalidad de la persona o de su situación económica o laboral en el país³⁵.

28. Según AI, las leyes que discriminaban a las mujeres habían pasado a primer plano en el contexto de la crisis del Golfo que había comenzado en junio de 2017, cuando algunos Gobiernos habían restringido severamente sus vínculos con Qatar a raíz de una disputa política. De conformidad con las leyes de ciudadanía y de familia de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, a los hijos de madres qataríes y padres no qataríes no se les reconocía automáticamente el derecho a la ciudadanía. Así pues, cuando algunos países habían pedido a sus nacionales que regresaran de Qatar y habían impedido a los nacionales qataríes que entraran en su territorio, se habían dividido muchas familias³⁶.

Derechos humanos y lucha contra el terrorismo

29. La JS5 observó que la legislación antiterrorista de Qatar no brindaba seguridad jurídica y permitía que se derogaran salvaguardias fundamentales consagradas en el Código de Procedimiento Penal. La Ley de Lucha contra el Terrorismo (en su versión modificada en 2017) definía el terrorismo en términos excesivamente amplios. Además, en su artículo 18 se establecía que una persona podía ser recluida en régimen de “detención cautelar” durante un período de hasta seis meses por decisión del fiscal³⁷.

30. La JS5 señaló asimismo que el artículo 2 de la Ley de Protección de la Comunidad permitía aplicar la prisión preventiva, con la aprobación del Primer Ministro, durante un período de hasta un año a los sospechosos de delitos relacionados con la “moral pública” y la “decencia pública”. Ese período se duplicaba si el delito guardaba relación con la seguridad estatal. Con arreglo a la Ley del Servicio de Inteligencia Militar, el personal militar podía permanecer recluido hasta cuatro semanas, y cualquier otra persona hasta una semana, antes de ser llevado ante un fiscal³⁸.

31. La JS5 recomendó a Qatar que armonizara con las normas internacionales las leyes de lucha contra el terrorismo y de seguridad nacional, en particular en lo relativo a la definición de terrorismo y la duración de la detención policial y la prisión preventiva³⁹.

2. Derechos civiles y políticos

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

32. La comunicación conjunta 2 (JS2) señaló que, aunque Qatar había mantenido una moratoria *de facto* sobre la imposición de la pena de muerte desde la última ejecución de que se tenía noticia, llevada a cabo en 2003, los tribunales de Qatar habían seguido condenando a personas a muerte, aún en junio de 2018⁴⁰. En el último examen periódico universal, Qatar había recibido recomendaciones de varios países en relación con la pena de muerte, en particular invitaciones a que considerara la posibilidad de decretar una moratoria oficial, iniciar un debate público sobre la abolición de la pena de muerte, conmutar todas las penas de muerte dictadas y abolir esa pena. Qatar no había aceptado esas recomendaciones⁴¹.

33. La JS2 recomendó a Qatar que decretara inmediatamente una moratoria oficial de la pena de muerte, que conmutara todas las penas de muerte dictadas y que iniciara un diálogo público sobre la pena de muerte, con miras a su abolición⁴².

*Administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y estado de derecho*⁴³

34. La JS5 observó que todos los presidentes y jueces de los tribunales ordinarios de Qatar eran nombrados mediante decreto real por recomendación del Consejo Supremo de la Judicatura. Del mismo modo, todos los miembros de la fiscalía y el fiscal general eran nombrados por orden real. La JS5 señaló asimismo que no existía un código de conducta escrito para los jueces, y que el emir tenía facultad para destituir tanto a jueces como a fiscales si se consideraba que ello redundaba en el “interés público”⁴⁴.

35. Además, los jueces que no eran nacionales de Qatar seguían siendo empleados con contratos temporales que se debían renovar cada año, lo que los hacía vulnerables al despido y a la influencia indebida. La JS5 recomendó a Qatar que garantizara la independencia del poder judicial, en particular velando por la permanencia en el cargo de los jueces extranjeros y estableciendo un código de conducta escrito para los jueces⁴⁵.

*Libertades fundamentales*⁴⁶

36. La ODVV observó que la Ley de Prevención de la Ciberdelincuencia, que se había aprobado a finales de septiembre de 2014, coartaba severamente la libertad de expresión y los derechos a la libertad de expresión en Qatar. La nueva ley abría la posibilidad de que se sancionara penalmente a periodistas y defensores de los derechos humanos con penas de hasta tres años de prisión y multas de hasta 500.000 riales de Qatar por difundir “contenido que pueda perjudicar al país”⁴⁷.

37. AI señaló que Qatar también había mantenido y ampliado el artículo 138 del Código Penal, que permitía encarcelar a cualquier persona que ultrajara la bandera de Qatar o las banderas de Estados aliados, y había añadido el artículo 278 *bis* 2, que autorizaba el cierre temporal de periódicos por recaudar fondos sin autorización⁴⁸.

38. La comunicación conjunta 3 (JS3) recomendó a Qatar que revisara la Ley de Prensa y Publicaciones de 1979, el Código Penal y la Ley de Prevención de la Ciberdelincuencia a fin de armonizar esa legislación con las mejores prácticas y las normas internacionales en materia de libertad de expresión; y que modificara su legislación sobre difamación, en particular la Ley de Prevención de la Ciberdelincuencia de 2014 y la Ley núm. 18 de 2004, para ajustarla a lo dispuesto en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁹.

39. La JS5 recomendó a Qatar que armonizara con las normas internacionales su legislación nacional sobre la libertad de reunión pacífica, en particular despenalizando las concentraciones públicas no autorizadas, y que modificara el artículo 9 de la Ley de Reuniones y Manifestaciones Públicas y revisara la Ley núm. 12 de 2004 a fin de eliminar las restricciones indebidas que se imponían a la creación de asociaciones e instituciones y a las actividades de estas⁵⁰.

40. La JS5 señaló que la legislación nacional de Qatar seguía tipificando como delito determinados actos que entraban dentro del ejercicio de la libertad de expresión, tanto en línea como por vía impresa. En el artículo 8 de la Ley de Prevención de la Ciberdelincuencia se castigaba la difamación con una pena máxima de tres años de prisión y una multa máxima de 100.000 riales de Qatar (27.470 dólares de los Estados Unidos)⁵¹. Además, AI pidió a Qatar que eliminara las disposiciones de la Ley de Prevención de la Ciberdelincuencia y del Código Penal que tipificaban como delito el ejercicio pacífico del derecho a la libertad de expresión⁵².

41. Asimismo, Qatar debía reabrir todos los medios de comunicación cerrados injustificadamente, poner fin a las prácticas de confiscación y censura de medios de comunicación impresos y velar por que los periodistas y escritores pudieran trabajar libremente y sin temor a represalias⁵³.

42. La Child Rights International Network (CRIN) observó que la Ley de Menores de 1994 prohibía explícitamente la flagelación de niños menores de 16 años. Con arreglo al Código Penal podían imponerse sanciones a las personas de 16 y 17 años de edad, que no incluían los castigos corporales. Sin embargo, algunos delitos cometidos por musulmanes y contra musulmanes eran sancionables de conformidad con la *sharía*, y entre los castigos correspondientes figuraban la flagelación y la amputación⁵⁴.

43. AI observó que varios periodistas se habían enfrentado a restricciones para cubrir información en Qatar, en particular en relación con los derechos de los trabajadores migrantes y la Copa Mundial de Fútbol de 2022. En 2015, varios equipos de reporteros de la cadena alemana ARD y de la BBC habían sido detenidos, interrogados y retenidos en el país durante varios días. En enero de 2018, la policía había interrumpido una reunión de la Federación de Periodistas Nepaleses sobre la libertad de prensa celebrada en Qatar y había detenido, interrogado y deportado a dos periodistas⁵⁵. La JS3 recomendó a Qatar que

reabriera todos los medios de comunicación cerrados injustificadamente, pusiera fin a las prácticas de confiscación y censura de medios de comunicación impresos y velara por que los periodistas y escritores pudieran trabajar libremente y sin temor a represalias⁵⁶.

44. La Iniciativa Global para Acabar con Todo Castigo Corporal hacia Niños y Niñas señaló que en Qatar seguía siendo legal infligir castigos corporales a los niños, pese a las reiteradas recomendaciones de que se prohibieran esos castigos formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, el Comité contra la Tortura y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵⁷.

45. La comunicación conjunta 1 (JS1) y la JS3 pidieron a Qatar que despenalizara las actividades de las organizaciones no registradas y la participación en esas actividades, que eliminara la prohibición de las actividades de las organizaciones no registradas y que modificara la Ley núm. 12 de 2004 y la Ley del Trabajo para suprimir las restricciones indebidas de la libertad de asociación, armonizando sus disposiciones con los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁸.

3. Derechos económicos, sociales y culturales

*Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*⁵⁹

46. La JS3 recomendó a Qatar que garantizara el funcionamiento efectivo e independiente de sindicatos autónomos eliminando las prohibiciones relativas a la fundación de sindicatos independientes y las limitaciones indebidas del derecho de huelga⁶⁰.

47. AI informó de que en octubre de 2017 las autoridades habían anunciado su intención de establecer un fondo para pagar a los trabajadores que no habían recibido remuneración. Una vez establecido, ese fondo debería permitir al Gobierno atender a situaciones en las que las empresas se enfrentaran a dificultades financieras y no pudieran pagar a sus trabajadores. En noviembre de 2015, el Gobierno había implantado el Sistema de Protección Salarial, que imponía la obligación de que el pago de los salarios se realizara por transferencia electrónica y tenía por objeto mejorar la capacidad del Gobierno para hacer un seguimiento de las situaciones de crisis en las que las empresas dejaran de pagar a sus trabajadores. No obstante, AI había documentado casos en los que cientos de trabajadores habían permanecido durante meses sin trabajo, remuneración ni ningún otro tipo de apoyo de sus empleadores. En todos esos casos, los órganos competentes de las autoridades de Qatar habían estado al tanto de los problemas desde el principio, pero no habían proporcionado a los trabajadores el apoyo que necesitaban⁶¹.

48. AI informó de que, en octubre de 2017, el Gobierno había introducido un salario mínimo temporal de 750 riales de Qatar (unos 200 dólares de los Estados Unidos) al mes para todos los trabajadores y estaba considerando la posibilidad de establecer uno nuevo. El nivel actual era inferior al del salario mínimo mensual de 900 riales de Qatar⁶².

49. La ODVV señaló que, el 22 de agosto de 2017, Qatar había ratificado la Ley de los Trabajadores Domésticos (Ley núm. 15). Sin embargo, la ODVV observó que la nueva ley era más débil que la Ley del Trabajo y no se ajustaba plenamente al Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el tratado mundial sobre los derechos de los trabajadores domésticos. Por ejemplo, en Qatar no se permitía a los trabajadores fundar sindicatos ni se les reconocía el derecho a un salario mínimo establecido por ley⁶³.

4. Derechos de personas o grupos específicos

*Mujeres*⁶⁴

50. Pese a las promesas formuladas por el Gobierno en los últimos años, AI observó que todavía no existía una ley que tipificara como delito la violencia doméstica. Las víctimas tenían que presentar denuncias generales de maltrato físico o sexual al amparo del Código Penal, que no ofrecía suficiente protección contra la violencia doméstica⁶⁵.

51. La ODVV señaló que las mujeres de Qatar sufrían discriminación en la legislación y en la práctica, y que las leyes sobre el estatuto personal seguían discriminando a las mujeres en lo relativo al matrimonio, el divorcio, la herencia, la custodia de los hijos, la nacionalidad y la libertad de circulación⁶⁶.

52. AI señaló que en Qatar las mujeres seguían siendo objeto de discriminación en la legislación y en la práctica. El derecho de familia discriminaba a las mujeres, por ejemplo, al dificultarles mucho más que a los hombres la solicitud del divorcio, y al dejarlas en una situación de grave desventaja económica si solicitaban el divorcio o si sus maridos las abandonan⁶⁷.

53. La Fundación de Qatar para la Acción Social recomendó a Qatar que promulgara legislación especial para combatir la violencia contra las mujeres, incluidas la violencia doméstica y la violencia contra las trabajadoras migrantes, y que estableciera disposiciones sobre las mujeres con discapacidad y previera el aumento de la pena en los casos de actos de violencia cometidos contra esas mujeres⁶⁸.

Niños

54. Según la CRIN, la cadena perpetua se podía imponer legalmente como pena a personas condenadas por delitos que habían cometido cuando tenían 16 o 17 años. La legislación penal prohibía la pena de muerte y los castigos corporales, pero, al parecer, con arreglo a la *sharía* se podían seguir imponiendo esas sanciones a personas condenadas por delitos que habían cometido cuando tenían menos de 18 años⁶⁹.

55. La Fundación de Qatar para la Acción Social también recomendó a Qatar que promulgara legislación relativa a los derechos del niño, en la que se incluyeran disposiciones sobre la protección de los niños contra la violencia y sobre los derechos de los niños con discapacidad, y que acelerara las gestiones para aumentar la edad de responsabilidad penal de los niños⁷⁰.

56. La CRIN informó de que las principales leyes por las que se regía la justicia juvenil eran la Ley de Menores de 1994, el Código Penal de 2004 y el Código de Procedimiento Penal de 2004. Las leyes de la *sharía* se aplicaban en ciertas causas cuando la víctima o el presunto delincuente eran musulmanes. Los niños podían incurrir en responsabilidad penal a partir de la edad de 7 años. A toda persona menor de 16 años le era aplicable la Ley de Menores, y se definía como “menor” a todo varón o mujer mayor de 7 años pero menor de 16. En virtud de las leyes de la *sharía*, en general las personas podían ser sancionadas desde el inicio de la pubertad⁷¹.

*Migrantes*⁷²

57. AI observó que Qatar había aceptado varias recomendaciones en las que se le instaba a reformar el sistema de *kafala* o patrocinio y el permiso de salida, en particular a “eliminar el requisito legal de que los extranjeros obtengan el permiso de su empleador actual para cambiar de trabajo o salir del país”⁷³. En conjunto, esas medidas representaban pasos prometedores en la buena dirección. Sin embargo, el sistema de *kafala* de Qatar, que vinculaba el empleo al patrocinio, seguía estando firmemente arraigado. En el marco de ese sistema, los trabajadores necesitaban el consentimiento escrito del empleador para el que estuviesen trabajando si querían cambiar de empleador antes de que finalizase su contrato, que podía ser de hasta cinco años. Esto exponía a los trabajadores a riesgo de trabajo forzoso si eran sometidos a explotación en el lugar de trabajo⁷⁴.

58. La JS5 señaló que, pese a las medidas adoptadas, Qatar seguía sin cumplir las normas internacionales, ya que permitía a los empleadores exigir que hasta un 5 % de su fuerza de trabajo solicitara consentimiento previo para poder salir del país. También excluía a ciertas categorías de trabajadores, como los trabajadores domésticos y los empleados del sector militar y el sector público⁷⁵. La JS5 recomendó a Qatar que aboliera el sistema de visados de salida para todos los trabajadores migrantes⁷⁶.

59. AI señaló que la gran mayoría de los más de 1,9 millones de extranjeros que trabajaban en Qatar seguían corriendo un grave riesgo de ser explotados y maltratados por sus empleadores debido a la falta de medidas de protección en las leyes y políticas de Qatar.

Durante 2017 y 2018, el Gobierno había aprobado varias nuevas leyes relacionadas con los trabajadores migrantes, en particular en el marco de un proyecto de cooperación técnica trienal acordado con la OIT en octubre de 2017⁷⁷.

60. La ODVVV señaló que miles de trabajadores migrantes de la construcción en Qatar, entre ellos los que trabajaban construyendo estadios para la Copa Mundial de Fútbol de 2022, estaban expuestos a unos niveles de calor y humedad que podían poner en peligro sus vidas, según una nueva investigación sobre las condiciones extremas que se registraban durante el verano en el golfo Pérsico⁷⁸. La ODVV instó a Qatar a que siguiera prestando apoyo a los trabajadores migrantes del sector de la construcción y a los que trabajaban por contrato, y aplaudió los esfuerzos de Qatar por proteger los derechos de los trabajadores migrantes que trabajaban en las obras de construcción para la Copa Mundial de 2020⁷⁹. También recomendó que se mejorara el sistema de justicia y que en él se respetaran los derechos de los migrantes⁸⁰.

Apátridas

61. La JS5 señaló que en Qatar había entre 1.200 y 1.500 apátridas —también conocidos como “bidún”— que afirmaban tener derecho a la ciudadanía y a los que se discriminaba gravemente, en particular al denegárseles el derecho a trabajar legalmente o a inscribirse en los sistemas públicos de salud y educación⁸¹.

62. La JS4 observó que los bidún eran en su mayoría descendientes de grupos nómadas de la península Arábiga que se habían convertido en apátridas porque no estaban inscritos como ciudadanos en el momento de la formación del Estado de Qatar. Según la JS4, si bien se desconocían las cifras exactas, se estimaba que el total de esa población en 2013 era de unas 1.500 personas, aunque había disminuido desde entonces⁸².

63. La JS4 señaló que, a la fecha de la comunicación, los bidún seguían siendo considerados “residentes ilegales” y, como tales, no podían acceder a los procedimientos de naturalización, y las autoridades de Qatar, al parecer, no habían adoptado ninguna medida para tratar de resolver su situación de apatridia, ni para velar por que se protegiera su acceso a los derechos en el país⁸³.

64. La JS4 pidió a Qatar que modificara la Ley de Ciudadanía de 2005 para impedir la privación arbitraria de la nacionalidad y garantizar la reparación y el derecho de recurso de todas las personas que hubieran sido privadas de su nacionalidad⁸⁴.

65. La JS5 recomendó a Qatar que adoptara medidas para conceder la nacionalidad a los bidún y restituir la nacionalidad a todos los miembros de la tribu Al Murra⁸⁵.

66. AI informó de que en septiembre de 2018 se había promulgado la Ley núm. 11 de 2018, que permitía a los hijos de mujeres qataríes casadas con no qataríes obtener la residencia permanente, aunque no transferir su nacionalidad y ciudadanía a sus hijos. AI señaló que las mujeres no estaban suficientemente protegidas contra la violencia intrafamiliar.

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. (One asterisk denotes a national human rights institution with “A” status).

Civil society

Individual submissions:

AI	Amnesty International, London (United Kingdom);
CGNK	Center for Global Nonkilling, Honolulu USA);
CRIN	The Child Rights International Network, London (United Kingdom);
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children London, (United Kingdom);
MAAT	Maat Foundation for Peace, Development and Human Rights Cairo (Egypt);
ODVV	Organization for Defending Victim of Violence Tehran, Iran (Islamic Republic of);

QFSW	Qatar Foundation for Social Work Doha, Qatar;
AccessNow	Access Now, New York, United States of America;
AHR	Advocates for Human Rights, Minneapolis, United States of America;
CIVICUS	CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation Johannesburg, South Africa;
ISI Institute on Statelessness and Inclusion MENA Rights RRC	Eindhoven, Netherlands; MENA Rights Group, Chatelaine, Switzerland; Rights Realization Centre, London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Joint submissions:

JS1	Joint submission 1 submitted by: Access Now, New York USA; The Gulf Centre for Human Rights; and Americans for Democracy & Human Rights in Bahrain;
JS2	Joint submission 2 submitted by: by The Advocates for Human Rights; and The World Coalition Against the Death Penalty;
JS3	Joint submission 3 submitted by: CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation; The Gulf Centre for Human Rights.
JS4	Joint submission 4 submitted by: Institute on Statelessness and Inclusion Rights Realization Centre and the Global Campaign for Equal Nationality Rights
JS5	Joint submission 5 submitted by: MENA Rights Group
JS6	Joint submission 6 submitted by: Institute on Statelessness and Inclusion Rights Realization Centre & Global Campaign for Equal Nationality Rights.

² NHRC, page 2.³ NHRC, page 7.⁴ NHRC, page 3.⁵ NHRC, page 3.⁶ NHRC, page 7.⁷ NHRC, pages 2-3.⁸ NHRC, page 3.⁹ NHRC, page 4.¹⁰ NHRC, page 4.¹¹ NHRC, page 10.¹² NHRC, page 3.¹³ NHRC, page 6.¹⁴ NHRC, page 5.¹⁵ ODVV, para. 6.¹⁶ JS4, para. 51.¹⁷ CGNK, page 5.¹⁸ CGNK, page 6.¹⁹ The following abbreviations are used in UPR documents:

ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination;
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights;
OP-ICESCR	Optional Protocol to ICESCR;
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights;
ICCPR-OP 1	Optional Protocol to ICCPR;
ICCPR-OP 2	Second Optional Protocol to ICCPR, aiming at the abolition of the death penalty;
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;
OP-CEDAW	Optional Protocol to CEDAW;
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
OP-CAT	Optional Protocol to CAT;
CRC	Convention on the Rights of the Child;

OP-CRC-AC	Optional Protocol to CRC on the involvement of children in armed conflict;
OP-CRC-SC	Optional Protocol to CRC on the sale of children, child prostitution and child pornography;
OP-CRC-IC	Optional Protocol to CRC on a communications procedure;
ICRMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families;
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities;
OP-CRPD	Optional Protocol to CRPD;
ICPPED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

- 20 For the relevant recommendations, see A/HRC/27/15/Add.1, paras. 124.2-124.12 and 124.32.
- 21 JS4, para. 8.
- 22 JS5, page 2, MAAT, page 1 and AI, page 5.
- 23 AI, page 1.
- 24 AI, page 1.
- 25 JS5, pages 6-7.
- 26 JS4, para. 9.
- 27 QFSW, page 4.
- 28 JS5, page 4.
- 29 For the relevant recommendations, see A/HRC/27/15/Add.1, paras. 124.33-34.
- 30 ODVV, para. 10.
- 31 JS5, page 3.
- 32 JS5, page 3
- 33 ICAN, page 1.
- 34 ODVV, para. 11.
- 35 ODVV, para. 11.
- 36 AI, page 4.
- 37 JS5, page 7.
- 38 JS5, page 7.
- 39 JS5, page 8.
- 40 JS2, para. 1.
- 41 JS2, para. 1.
- 42 JS2, para. 19.
- 43 For relevant recommendations see A/HRC/27/15/Add.1, paras. 124.44.
- 44 JS5, page 6.
- 45 JS5, page 6.
- 46 For relevant recommendations see A/HRC/27/15/Add.1, paras. 124.45-54.
- 47 ODVV, para. 14.
- 48 AI, page 1.
- 49 JS3, para. 6.3.
- 50 JS5, page 6.
- 51 JS5, page 4.
- 52 AI, page 5.
- 53 AI, page 5.
- 54 CRIN, page 2.
- 55 AI, page 2.
- 56 JS3, para. 6.3.
- 57 GIEACPC, page 1.
- 58 JS3, para. 6.1 and JS1, para. 20.
- 59 For relevant recommendations see A/HRC/27/15/Add.1, paras. 124.59-124.62 and 124.77-124.81.
- 60 JS3, para. 6.1.
- 61 AI, page 3.
- 62 AI, page 3.
- 63 ODVV, para. 18.
- 64 For relevant recommendations see A/HRC/27/15/Add.1, paras. 124.42 and 124.43.
- 65 AI, page 4.
- 66 ODVV, para. 15.
- 67 AI, page 4.
- 68 QFSW, page 5.
- 69 CRIN, page 1.
- 70 QFSW, page 5.
- 71 CRIN, page 1.

⁷² For relevant recommendations see A/HRC/27/15/Add.1, paras. 124.63-124.66, 124.68-124.76 and 124.83.

⁷³ AI, pages 1-2.

⁷⁴ AI, page 3.

⁷⁵ JS5, page 2.

⁷⁶ JS5, page 3.

⁷⁷ AI, page 2.

⁷⁸ ODVV, para. 20.

⁷⁹ ODVV, para. 25.

⁸⁰ ODVV, para. 24.

⁸¹ JS5, page 10.

⁸² JS4, para. 21.

⁸³ JS4, para. 21.

⁸⁴ JS4, para. 51.

⁸⁵ JS5, page 10.
