

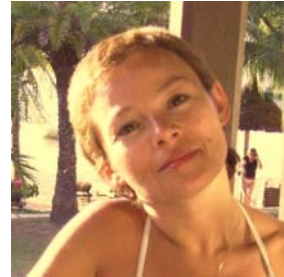


Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

[www.ceid.edu.ar](http://www.ceid.edu.ar) - [admin@ceid.edu.ar](mailto:admin@ceid.edu.ar)  
Buenos Aires, Argentina

## EL EMPLEO DOMÉSTICO EN DUBAI

15/05/2009



***Marcela Ruggeri\****



Si deseáramos desarrollar el tema de los Derechos Humanos en la región de Medio Oriente seguramente encontraríamos muchísimo material, sobretodo teniendo en cuenta la existencia de gobiernos autoritarios o la variedad de conflictos activos en la zona.

Sin embargo en esta ocasión me interesaría puntualizar una situación que no es tan resonante en la prensa, pero no por ello menos grave: me refiero **a la situación de las empleadas domésticas en Emiratos Árabes Unidos**, que en realidad, no muestra muchas diferencias con el resto del contexto regional.

El tema es una cuestión largamente considerada por la Organización Internacional del Trabajo. A pesar de ello siguen

---

*\* Dubai, Emiratos Árabes Unidos. Investigadora del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, CEID, Buenos Aires, Argentina.*

pendientes los marcos legislativos adecuados. El trabajo doméstico es un trabajo sumamente personal, realizado dentro de los límites de una casa, etc.; estas circunstancias, han determinado que en ciertas ocasiones no se le haya dado la misma consideración legislativa que a otros tipos de trabajos, abriendo la posibilidad a ciertas confusiones que motivan abusos de todo tipo. Por ello, digo que es necesaria una regulación específica y efectiva que reconozca el carácter especial de la relación laboral y el contexto en el cual es realizada<sup>1</sup>

Estas lagunas legislativas han motivado que en la sesión 301 de la OIT, de marzo de 2008, se decidiera incluir el tema en la agenda de su próxima conferencia internacional, a celebrarse en 2010.

Con esta aproximación al tema, pretendo echar luz sobre esos trozos de la realidad cotidiana que no vemos, que quedan ocultos tras las puertas que separan el espacio público del privado —costumbre tan marcada en estas sociedades—, situación que convierte a este colectivo en una masa “invisible”, lo que aumenta esa vulnerabilidad que ya las caracteriza por ser: **mujeres, pobres, migrantes de países pobres, iletradas y necesitadas del trabajo, por ser sostén del grupo familiar.**

## Emiratos Árabes Unidos

**Jefe de Estado:** Sheikh Khalifa bin Rashid al-Nahyan

**Jefe de Gobierno:** Sheikh Mohammed bin Rashid al-Maktoum

**Población:** 4.8 millones

**Expectativa de vida:** 78.3 años

**Mortalidad infantil menores 5 años (m/f):** 9/8 por 1.000

**Nivel educativo adultos:** 88.7 %

Miembro de LA ONU desde el 9 de diciembre 1971 (Independencia de Gran Bretaña el día 2 de diciembre de 1971)

Miembro de la OIT, Organización Internacional del Trabajo desde 1972. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Miembro de la Organización Árabe del Trabajo [www.alolabor.org](http://www.alolabor.org)

Miembro de la Organización de la Conferencia Islámica desde 1972 [www.oic-oci.org](http://www.oic-oci.org)

Miembro de la Liga de Estados Árabes [www.arableagueonline.org](http://www.arableagueonline.org)

---

<sup>1</sup> International Labour Conference, 99 th session, 2010. Report IV, “Decent work for domestic workers”.

## Marco jurídico

### ***Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos<sup>2</sup>***

#### *Ratificados por EAU*

o Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, 1965 (ratificado el 20/6/1974; en rigor desde 20/7/1974)-CERD (\*)

### ***Convenciones Internacionales sobre Derechos Laborales***

#### *Ratificados por EAU*

o c 1- Convención sobre Horas de Trabajo (Industria), 1919 (27/5/1982)

o c 29- Convención sobre Trabajo Forzoso, 1930 (27/5/1982)

o c 81- Convención sobre la Inspección de Trabajo, 1947 (27/5/1982)

o c 89- Convención sobre Trabajo Nocturno (mujeres) (revisada), 1948 (27/5/1982)

o c 100- Convención sobre igualdad de Remuneración, 1951 (24/2/1997)

o c 105- Convención sobre la Abolición de Trabajo Forzoso, 1957 (Nota: contradicción: 24/2/1997, en ILO; 14/12/2004 según MOL, Ministry of Labour)

o c 111- Convención contra la Discriminación (empleo y ocupación), 1958 (28/6/2001)

o c 138- Convención sobre Edad Mínima, 1973 (2/10/1998) (edad mínima 15 años)

o c 182- Convención sobre las peores formas de Trabajo Infantil, 1999 (28/6/2001)

#### *No Ratificados<sup>3</sup>*

o c 087- Convención sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948

---

<sup>2</sup> United Nation Development Programme, Arab Human Rights Index

<sup>3</sup> Convenios con posibilidad de ser ratificados, ver en: [http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifgroups.pl?class=g03&country=\(Emiratos Árabes Unidos\)](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifgroups.pl?class=g03&country=(Emiratos Árabes Unidos))

- o c 098- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- o c 135- Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971
- o c 141- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975
- o c 151- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978
- o c 154- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981

### ***Convenciones sobre Derechos Humanos en la región Árabe***

- o Declaración del Cairo sobre Derechos Humanos en el Islam, adoptada por la Organización de la Conferencia Islámica, el 5 de agosto de 1990

### ***Leyes Laborales (nivel federal)***

El 80% de la población de EAU está conformada por trabajadores extranjeros. Las relaciones de trabajo de la mayor parte de estos trabajadores están reguladas por la Ley Federal de Trabajo (Ley Federal del Trabajo No 8, de 1980; enmendada por la Ley Federal No 24, de 1981, por la ley No. 15 de 1985 y por ley No. 12 de 1986). **Esta ley expresamente excluye en su artículo No. 3, a los empleados domésticos.**

También existen leyes que regulan las relaciones laborales en zonas específicas; a saber:

- o Ley Federal de Trabajo, en rigor en los 7 emiratos
- o Ley de Trabajo JAFZA, en rigor en la free zone, de Jebel Ali
- o Ley de Trabajo TECOM, en la free zone de Dubai Technology y Media (Internet City, Media City, Studio City, Internet Media Production Zone)
- o Ley de Trabajo DIFC, que rige la free zone del Centro Financiero.

### **Situación concreta de las empleadas domésticas en EAU**

El Ministerio del Interior ha estimado en 2006, que el número de mujeres inmigrantes que desempeñan tareas domésticas en EAU ascendería a 600.000, provenientes de Indonesia, Sri Lanka,

Bangladesh, India, Filipinas, y Pakistán (en 2001, la ILO, dijo que el grupo más numeroso es el de mujeres indonesias, seguido por las filipinas).

Según la denuncia de trabajadoras a organizaciones humanitarias o a miembros de sus propias embajadas, la gran mayoría sufre diariamente y en diferente grado, maltratos por parte de sus empleadores (locales o extranjeros) que incluyen: maltrato verbal, insultos, tratos inhumanos como la privación de comida, la falta de privacidad, la restricción de la libertad de movimiento prohibiéndoles que abandonen la casa del empleador, además de abusos físicos (golpes, corte de cabello como sanción, etc.), e incluso ataques sexuales.

“Normal” es además, que no se respete el límite de la jornada laboral (16-17 horas por día), el derecho al día libre o el período de vacaciones, e incluso se ha denunciado el no pago del salario, el pago reducido o la retención del mismo para dárselo posteriormente (salario mensual “oficial” 550 dirhams= 150 U\$S; efectivamente pagado 400-450 dirhams= 109-123 U\$S).

A pesar de que el gobierno federal ha legislado expresamente en contra de ello, a la lista de estas conductas abusivas, debe sumarse la retención de pasaportes u otra documentación personal. Esta es práctica corriente entre los empleadores que restringen así la libertad de movimiento de la empleada, infundiéndoles temor a circular sin documentación lo que, les aseguran, podría ser motivo de detención o deportación.

También ello es práctica extendida entre las agencias de contratación que las repatrian desde sus países de origen; según estas, lo hacen como forma de asegurarse el cobro de los gastos efectuados en visa, pasajes aéreos, atención médica, etc. que se descuentan del salario percibido por la trabajadora; en realidad lo que preocupa a las agencias es que la empleada decida cambiar de sponsor/empleador (requisito indispensable para trabajar en el país) lo que la alejaría de su esfera de control.

Las agencias usualmente dan “garantías” al empleador sobre la empleada o sea que se podría cambiar la empleada, si así lo solicita el empleador, durante los tres primeros meses de trabajo; sin embargo, es reconocido que si un empleador “devuelve” una empleada, la misma podría sufrir algún tipo de ‘sanción” por parte de la agencia que la contrata, como forma de medida disciplinaria. También se han recibido denuncias de abusos sexuales por parte de los directivos de las agencias.

Este cuadro aproximativo, esboza una situación que roza el nivel de esclavitud involuntaria, sintetizado en tres violaciones concretas que se verifican:

o ejercicio o amenaza de violencia,

- o denegación de la libertad de movimiento y
- o condiciones laborales de explotación

Las cuestiones relacionadas al trabajo doméstico están bajo la esfera del **Ministerio del Interior**, por lo cual **cualquier reclamo debe sustanciarse ante este ministerio o ir a la corte.**

De todas maneras, no es usual que se presenten denuncias en los tribunales, ya que la empleada corre el riesgo de que el empleador la acuse, a su vez, de algún tipo de delito (generalmente por robo o hurto), lo que eventualmente podría hacerle enfrentar una condena, luego de la cual sería deportada.

Algunas de las embajadas extranjeras, con ciudadanas afectadas, han afirmado que ciertas autoridades policiales incluso presionan a las víctimas para que no presenten denuncias de abusos contra sus empleadores y se han dado casos en los que se ha asistido a estos en la repatriación de las empleadas a sus países, antes de que una denuncia pudiera sustanciarse.

En cambio, en el ministerio si se reciben cientos de denuncias por el no pago de salarios; de acuerdo con la nueva legislación, el ministerio puede sancionar a los empleadores, prohibiéndoles ser sponsors de nuevas empleadas, después del cuarto reporte de abuso presentado en su contra.

No hay muchos avances que permitan avizorar un cambio en esta situación; el gobierno está introduciendo modificaciones en la Ley de Trabajo e incluso ha establecido un contrato marco para este tipo de relación laboral, pero no es suficiente porque no ha dado muestras de incorporar a este colectivo bajo la cobertura de la Ley de Trabajo.

Si hay un dato que puede ser esperanzador: en el proceso de diálogo regional establecido a partir del llamado "Colombo Process", se celebró una reunión para tratar la cuestión de la Movilidad Laboral Contractual en países de Asia, conocido como el "Dialogo de Abu Dhabi", celebrado entre el 21 y 22/1/2008.

A la misma concurren Ministros de Afganistán, Arabia Saudí, Bahrein, Bangladesh, China, India, Indonesia, Kuwait, Malasia, Nepal, Omán, Pakistán, Filipinas, Qatar, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, Vietnam y Yemen (además de observadores de Human Rights Watch).

Ésta ha concluido reconociendo que la movilidad laboral beneficia tanto a los países emisores como a los receptores, por lo cual se ha entendido que asegurar el bienestar de los trabajadores temporales es necesario y conveniente a todos. En las Conversaciones a Alto Nivel de la Asamblea General de ONU, sobre Migración Internacional y Desarrollo (New York, septiembre 2006), como en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (Bruselas, julio

2007) se ha resaltado la relación entre *movilidad internacional, reducción de la pobreza y desarrollo*<sup>4</sup>.

## **Instrumentos Jurídicos que protegen los Derechos vulnerados en esta situación**

### *Nivel internacional*

---

o **Declaración Universal de los Derechos del Hombre, Arts. 5, 13, 23, 24.**

o **Convención sobre toda forma de Discriminación contra la Mujer** (ratificada por EAU en octubre de 2004). Hacíamos referencia que la **Ley Federal de Trabajo**, en su **artículo 3, expresamente excluye a los trabajadores domésticos**, lo que implica una discriminación flagrante que entra en contradicción con la Convención sobre toda forma de discriminación contra la Mujer, *ratificada por EAU, en octubre de 2004.*

o Esta exclusión también se contradice con la **Convención sobre Trabajadores Migratorios y de sus familias** que prohíbe la discriminación sobre la base de distinciones en función de sexo, lengua, origen social o nacional u otro estado (y otras Leyes Internacionales que garantizan la igualdad ante a la ley y la protección igualitaria de la ley). Es generalmente aceptado que la convención internacional más apropiada a fin de regular la protección de los derechos de trabajadores extranjeros temporarios y el de empleadas domésticas extranjeras en particular, es la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias**, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre 1990. Pero no ha sido ratificada (hacerlo complicaría la situación interna de algunos estados árabes que tendrían así que reconocer a trabajadores indocumentados en su territorio: por ejemplo, Siria).

o También las irregularidades citadas se contradicen con derechos reconocidos expresamente en la **Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales en el país que viven**, adoptada por la Asamblea General en resolución 40144, del 13/12/1985. **Arts. 3,5.c.3, 6,8.1.a.c., 10.**

o **Declaración de la OIT y Convenciones.**

---

<sup>4</sup> Abu Dhabi Dialogue. Ver: <<http://www.mol.gov.ae/molinfo/showNews.aspx?refid=18>>

A pesar de que hay muchas convenciones que tratan sobre los estándares de trabajo y remuneración, *no hay convención específica sobre el trabajo doméstico*.

En 1948 se adoptó una resolución en relación con las condiciones de empleo de este sector; en 1965 hubo un llamado a la acción normativa sobre el tema y en 1970 publicó la primera encuesta al respecto a nivel mundial. En la próxima conferencia mundial, a celebrarse en 2010, tiene el tema en su agenda. Más allá de todo esto, se da por supuesto que estas trabajadoras gozan de los derechos protegidos por la ILO a todos los trabajadores, en relación con la remuneración, horas de trabajo, horas extras, vacaciones pagas.

Las convenciones y recomendaciones que benefician a los trabajadores migrantes son: **la Convención sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975**. Ambos sin ratificar por EAU.

Hay además un **Acuerdo entre la OIT y la Organización Árabe del Trabajo** (de la que EAU es miembro), por el cual se comprometen a contribuir, en el marco general de la Carta de las Naciones Unidas, la Constitución de la OIT, la Constitución de la OAT y la Carta del Trabajo Árabe, a hacer efectivas sus disposiciones en los Estados Árabes (Publicada en el Boletín Oficial de la OIT 15/6/1976, reemplazado por **Memorándum de Entendimiento entre la OIT y la OAT**, de 7/11/2007) cuyo art.1 ,1,l

Finalmente, hay que recordar que EAU, es miembro de la OIT, cuya Declaración fundamental establece que los estados miembros se comprometen a respetar y poner en práctica los derechos fundamentales contenidos en ella y en las Convenciones, por lo cual en el país se estarían violando los principios estándares contenidos en estas.

### *Nivel regional*

---

o **Convenciones sobre Derechos Humanos en la Región Árabe**. El principal documento en la región, es la **Declaración del Cairo sobre Derechos Humanos en el Islam**, adoptada por la Organización de la Conferencia Islámica, en 1990. En este caso se ven contrariados los principios sustentados por ésta en sus **arts. 1,6, 11, 12, 13, 17, 19 y 20**.

---



o Específicamente, en el área de la migración, el **Acuerdo del Consejo de la Unidad Económica Árabe** (Agreement of the Council of Arab Economic Unity) de 1965, asegura la libertad de movimiento, empleo y residencia, dando por terminadas ciertas restricciones de movimiento en la región.

o En 1969 la Organización Árabe del Trabajo elaboró el **Convenio de Trabajo Árabe**, cuya principal intención fue facilitar el movimiento en la región, beneficiando a los trabajadores árabes. De esta manera se puso en marcha una estrategia consistente en la remoción de trabajadores no árabes de la región. Doctrina reiterada en 1984, con **Arab Declaration of Principles on the Movement of Manpower**.

o El sistema de sponsors, que fijaba al trabajador a su empleador sin posibilidad de cambiar de trabajo, si no mediaba la expresión concreta del empleador mediante la "non objection letter" limitaba sin duda esa capacidad de movimiento en el país, pero algunos cambios en la Sponsorship Law ofrece a las trabajadoras domésticas, la posibilidad de cambiar de sponsor sin cumplir tantos requisitos como en el pasado.

---

### **Conclusión provisoria: ante quien reclamar?<sup>5</sup>**

El Sistema de Protección Universal establecido por la ONU es subsidiario al nacional. Tomando esto en consideración, esta situación, podríamos decir que en relación con la retención de pasaporte, la Corte de Casación de Dubai falló en 2001 afirmando que los empleadores tienen prohibida esta práctica por la flagrante violación del derecho a viajar que tiene el trabajador. Pero esto es sólo un paso adelante en pos de la resolución de estas situaciones.

Recordemos que el trabajo doméstico ni siquiera esta incluido en la Ley Federal de Trabajo, careciendo por lo tanto de legislación, lo que se contradice con la Convención sobre toda forma de discriminación contra la Mujer, ratificada por EAU en octubre de 2004; esto a mi modo de entender, abriría la posibilidad de utilizar el recurso del Comité respectivo de la ONU.

Asimismo, se debería considerar la posibilidad de denuncia utilizando los Procedimientos Especiales, indicada con relación a la violación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, la cual no ha sido ratificada por EAU.

---

<sup>5</sup> En forma aproximativa; en parte debido a la dificultad de recibir información oficial al respecto, o acceder a los portales de diferentes estamentos, solo disponibles en árabe.

Verdad es que ciertas reclamaciones, como el pago de salarios, pueden ser solucionadas en la esfera del Ministerio del Interior pero el caso de otras violaciones (algunas muy graves, como los abusos sexuales) no son sustanciadas en las instancias locales por temor a recibir denuncias falsas en contraparte, por la presión policial, etc., lo que demuestra cierta ineficacia del sistema e incluso cierto desinterés. Atento a todo esto, el Comité Asesor de la Comisión de Derechos Humanos debería profundizar en esta cuestión particular, investigando y formulando recomendaciones que sirvan para poner coto a esta situación de desprotección flagrante en la que se encuentra este grupo de mujeres, que como decíamos en el inicio de este documento, son mucho más vulnerables de lo que realmente son, por el hecho de ser además, INVISIBLES.