

Políticas y mecanismos filipinos en torno a la migración y el empleo en el extranjero*

José S. Brillantes**

Perspectiva general

EL EMPLEO en el extranjero es actualmente un fenómeno global. Es una realidad que previsiblemente continuará ya que el mundo moderno necesita movimientos transnacionales para sustentar una economía cada vez más globalizada. El fenómeno de la migración laboral se ha extendido tanto que en el caso de Filipinas, uno de cada diez nacionales ha migrado a alguna parte del mundo. De hecho, casi la mitad del total de la población filipina depende de alguna forma de las ganancias de un pariente migrante.

El fenómeno del empleo en el extranjero continuará. Siempre habrá gente que percibe mejores oportunidades en el exterior y que querrá beneficiarse de ellas. Siempre habrá brechas en los mercados laborales de ciertos países que son más fáciles de llenar con extranjeros que con nacionales.

En años recientes, Filipinas surgió como una de las naciones del mundo con más migrantes. Unos 7.4 millones de filipinos viven en 170 países alrededor del mundo. Filipinas se ha convertido en un proveedor líder de trabajadores para la demanda mundial de mano de obra. Profesionales, trabajadores capacitados y obreros –hombres y mujeres– filipinos, se ocupan en hospitales como doctores o enfermeras; en compañías industriales, como ingenieros o técnicos; en residencias privadas o restaurantes, como empleados de servicio o trabajadores domésticos.

*Traducción del inglés de Mario Ballesteros.

**Subsecretario de la Oficina para Asuntos de los Trabajadores Migrantes del Departamento de Relaciones Exteriores, República de Filipinas.

Inicios del programa de empleo en el exterior filipino

Cuando en 1974 inició el Programa de Empleo en el Exterior, se esperaba que fuera una medida temporal para aliviar el desempleo y los problemas internacionales respecto al tipo de cambio. A lo largo de unos 20 años, la migración laboral contractual efectivamente cumplió con este objetivo. Los trabajadores filipinos en el exterior se han vuelto un componente vital en la estructura económica del país, constituyendo un total de 600,620 trabajadores en tierra y 210,000 en alta mar únicamente en el 2003; y dependiendo de cuántos trabajadores indocumentados se quiera agregar, entre 6 y 8 millones. Como destino, el grueso de los trabajadores filipinos sigue trasladándose al Medio Oriente, aunque en los últimos años el número de trabajadores que eligen como destino el este o sudeste asiáticos ha crecido enormemente. En términos del número de trabajadores migrantes Europa y las Américas están al final.

Sólo con observar las cifras es evidente que los trabajadores migrantes filipinos contribuyen de manera sustancial al desarrollo económico y social de los países que los reciben.

Costos del empleo en el extranjero

El efecto de la migración laboral puede medirse desde tres posiciones estratégicas: la económica, la política y la social. El dolor que causa la separación de las familias, la tensión emocional de trabajar en un ambiente y cultura extraños, los rompimientos matrimoniales debidos a separaciones prolongadas y los daños provocados por conflictos legales son tan sólo algunos de los costos sociales. Entre los más graves están:

- la necesidad de mecanismos de protección para mantener el equilibrio entre las necesidades del mercado y el bienestar de los trabajadores;
- la falta de aprovechamiento de aptitudes y subempleo;
- la reintegración de trabajadores que vuelven;
- la concentración del empleo migrante femenino en ocupaciones vulnerables;
- las consecuencias para las estructuras sociales y los sistemas de valores;
- el reclutamiento ilegal; y
- el tráfico y contrabando de personas.

Mecanismos institucionales

Reconociendo estas preocupaciones, el gobierno de la República de Filipinas se ha comprometido con el resguardo de los derechos básicos de sus trabajadores en el exterior y con promover su bienestar. En el ámbito del Departamento de Asuntos Exteriores, la protección de derechos y promoción del bienestar de los filipinos en el exterior y su movilización como socios en el desarrollo nacional constituyen, junto con la seguridad nacional y la diplomacia económica, los “Tres pilares de la política exterior filipina”. De hecho, una de las ocho situaciones que influyen sobre la política exterior filipina es que “los filipinos en el exterior siguen desarrollando una función crítica en la estabilidad económica y social del país”.

El marco legal del empleo en el extranjero

La Constitución filipina cumple con el principio estatal de protección completa para los trabajadores y promoción del pleno empleo. Provee a juicio que: “El Estado debe brindar una protección completa a los trabajadores, tanto locales como en el extranjero, organizados o no, y promover el pleno empleo y la igualdad de oportunidades de trabajo para todos.”

El Decreto Presidencial 442, Código Laboral de las Filipinas, traduce en términos concretos la meta estatal de promover el empleo, protegiendo los derechos y el bienestar de todos los ciudadanos dispuestos a trabajar en el marco del mercado local o en el exterior, racionalizando la participación del sector privado en el reclutamiento y la colocación de los trabajadores acorde a los objetivos del desarrollo nacional.

El Código Laboral prohíbe la contratación directa de trabajadores en el exterior y garantiza la obligatoriedad de la medida con requerimientos para envíos de remesas, prohibiciones a las agencias de viajes de involucrarse en negocios de reclutamiento, permitir el cobro de cuotas de colocación para los solicitantes de empleo en el exterior y con la prohibición de otras prácticas.

La Orden Ejecutiva 797, en vigor desde 1982, pulió las operaciones relacionadas con el empleo en el extranjero e integró todos los servicios bajo la Oficina del Empleo en el Extranjero de las Filipinas. En ese

mismo año, se creó la Oficina para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero, órgano que administra el Fondo para Trabajadores en el Exterior que asiste a los trabajadores en otros países.

Acta de la República 8042

Atender los casos relacionados con trabajadores migrantes es tan importante para el gobierno y el pueblo filipinos que incluso ha sido un elemento que ha determinado el curso de nuestras relaciones bilaterales. De hecho, uno de estos casos estuvo a punto de causar la ruptura de lazos diplomáticos con un socio histórico. Este caso, sin embargo, funcionó como catalizador para el cambio paradigmático en torno a nuestra responsabilidad para con nuestros trabajadores en el extranjero. Esto finalmente resultó en la promulgación del Acta de la República 8042, un hito legal conocido también como el acta de “Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Exterior de 1995”.

Esta acta se ha convertido en testigo de la dedicación del gobierno filipino a la protección de sus trabajadores en el exterior y reconocimiento a su contribución como fuerza socioeconómica primaria, al elevar el compromiso a responsabilidad constitucional. El Acta de la República 8042 obliga al Estado a proveer servicios sociales, económicos y legales expeditos a los trabajadores filipinos en el exterior. Uno de los elementos más importantes de la ley es la creación del Fondo de Asistencia Legal (LAF, por sus siglas en inglés), que funciona como instrumento de asistencia para los migrantes o para ciudadanos filipinos en el extranjero que se encuentren en problemas, involucrados en casos laborales o criminales.

La ley establece condiciones mínimas para el traslado de trabajadores al extranjero. Asegura que se den servicios de protección tanto a trabajadores extranjeros documentados como indocumentados. También reconoce y hace de la aproximación equipo-país una política estatutoria para operar las Misiones Filipinas, de manera que protejan efectivamente el bienestar de los trabajadores. Esta política recalca que todos los funcionarios, representantes y personal del gobierno filipino en el exterior, sin importar la agencia a la que pertenecen, actúan como un equipo bajo el liderazgo del embajador. En los países receptores donde hay un con-

sulado de Filipinas, tales representaciones constituyen parte de dicho equipo-país.

Los programas y servicios que abarca el AR 8042 están anclados en las siguientes políticas:

1. la dignidad de los ciudadanos, ya sea en el país o en el extranjero, y de los trabajadores migrantes filipinos en particular, debe sostenerse en todo momento;
2. deben proveerse a los trabajadores migrantes filipinos servicios sociales, económicos y legales adecuados y oportunos, como se mencionó;
3. el empleo en el exterior no debe promoverse como una estrategia para sostener el crecimiento económico y alcanzar el desarrollo nacional. La existencia del programa de empleo en el exterior se mantiene siempre y cuando la dignidad y los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos filipinos no sean comprometidos o violados;
4. se debe instituir un mecanismo efectivo para asegurar que los derechos y los intereses de los filipinos en el exterior en general y los trabajadores migrantes filipinos en particular –documentados o indocumentados– que se encuentren en problemas sean adecuadamente protegidos y resguardados.

El AR 8042 condujo a una nueva era en la política exterior de Filipinas. Hasta principios de la década de los noventa, la asistencia consular apenas se consideraba uno de los componentes regulares de las obligaciones del Servicio Exterior Filipino. Con la entrada en vigor del AR 8042, se dio a estos cargos mayor importancia y se basaron en una aproximación más coordinada, cohesionada y mejor sustentada en términos monetarios a partir de la creación de la Subsecretaría de Asuntos de Trabajadores Migrantes –una de las oficinas del Departamento de Asuntos Exteriores– con el mandato de proteger a los trabajadores filipinos dondequiera que sean empleados. En el Departamento de Asuntos Exteriores, la subsecretaría también se ha vuelto el punto focal para los asuntos de migración y tráfico de personas.

Entre las metas de la subsecretaría están el fortalecimiento de las capacidades del Departamento de Asuntos Exteriores para asistir a los nacionales en el extranjero, el proveer asistencia consular a los trabajadores migrantes filipinos y sus familiares, reportar datos certeros en torno a nuestras preocupaciones y casos consulares, maximizar el invo-

lucramiento de la secretaría para frenar el tráfico de personas en todas sus formas y garantizar la asistencia ofrecida en las representaciones del Servicio Exterior de Filipinas a todos nuestros trabajadores en el extranjero. La subsecretaría maneja todo tipo de casos, desde la repatriación de filipinos, amnistías generales, localización de trabajadores desaparecidos y toda una serie de servicios indispensables para la asistencia de nuestros ciudadanos en el extranjero.

Una de las apuestas fundamentales de la Subsecretaría de Asuntos de Trabajadores Migrantes es mejorar la cooperación entre el Departamento de Asuntos Exteriores y otras agencias gubernamentales como el Departamento de Trabajo y Empleo, para alcanzar un solo objetivo, esto es, asistir a nuestros trabajadores migrantes. El Departamento de Trabajo y Empleo, por medio de agencias secundarias como la Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Exterior y la Administración de Empleo en el Extranjero de Filipinas, da asistencia a trabajadores por medio del Programa de Bienestar para Trabajadores Filipinos en el Exterior. La Administración de Empleo en el Extranjero de Filipinas, por ejemplo, facilita la implementación de lo estipulado en el Código Laboral en torno a la responsabilidad del gobierno frente a los trabajadores migrantes y su bienestar. También se promueve el desarrollo de aptitudes y se otorgan programas sociales, culturales y legales que contribuyen a mejorar la situación de los trabajadores migrantes.

Los problemas con los que por lo general se topan nuestros trabajadores en el exterior se relacionan con asuntos de falta de pagos salariales o maltrato por parte del contratista. Junto con estos problemas están también la proliferación de reclutadores laborales ilegales que se aprovechan de personas inocentes ansiosas por obtener un empleo lucrativo en el extranjero. Se encuentran, por lo tanto, indefensos ante el reclutamiento ilegal.

El AR 8042 define el delito de reclutamiento ilegal y prescribe las penalidades para quienes incurren en ello. Bajo esta ley, el reclutamiento ilegal se define como cualquier acto de encubrimiento, enlistado, contratación, transporte, utilización o procuración de trabajadores e incluye referir, contratar servicios, prometer o anunciar empleo en el exterior, ya sea con afán lucrativo o no, cuando se lleve a cabo por una agencia o persona sin licencia o autoridad. Sólo para dar una idea de la gravedad de este crimen, se castiga con cárcel de seis años y un día hasta doce años.

Sin embargo, si los actos ilegales de reclutamiento llegan a considerarse sabotaje económico, es decir, si son cometidos por un sindicato (definido legalmente como un grupo de tres o más personas involucradas) o a gran escala (cometido en contra de tres o más personas, ya sea por un individuo o por un grupo) los involucrados pueden enfrentarse a cadena perpetua.

Orden ejecutiva 325

El 9 de julio de 2004, la presidenta Gloria Macapagal-Arroyo firmó la Orden Ejecutiva 325, por medio de la cual se crea la Fuerza Presidencial Anti-reclutamiento Ilegal para lidiar con el problema creciente del traslado ilegal de trabajadores, intensificando los esfuerzos en contra de reclutadores sin escrúpulos y las actividades ilegales de reclutamiento bastante extendidas.

Se está desarrollando un programa educativo y de diseminación de información, en vista del problema del reclutamiento ilegal como resultado de la falta de información del público sobre los mercados laborales extranjeros y el desconocimiento de las normas y regulaciones que rigen el empleo en el exterior. La campaña anti-reclutamiento ilegal se maneja en todos los frentes, con arreglos cooperativos entre agencias de gobierno y los medios informativos y el sector privado.

Acta de la República 9208

Una de nuestras batallas más notables hoy en día es el esfuerzo por detectar los flujos de tráfico de personas más allá de las fronteras nacionales. El gobierno filipino ha instituido campañas nacionales de información orientadas a las masas para que puedan darse cuenta de las ramificaciones del tráfico de personas y cómo el problema afecta a todos los filipinos. Junto con la comunidad internacional, las Filipinas se preocupan por reconocer la seriedad del problema y encontrar soluciones en contra de estas violaciones de los derechos y la dignidad humana.

El AR 9208, o “Acta Antitráfico de Personas de 2003” se promulgó para establecer políticas que eliminen el tráfico de personas, en particular de mujeres y niños. Establece los mecanismos institucionales indispensables para proteger y apoyar a las personas víctimas del contrabando. También establece duras penalidades contra los infractores.

El órgano oficial creado para coordinar, monitorear y vigilar la implementación del AR 9208 es el Consejo Contra el Tráfico, conducido por el Departamento de Justicia, codirigido por el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, y con la participación de miembros de otras agencias gubernamentales y ONG.

Medidas operativas

Facultamiento de los trabajadores mediante la educación

Una manera efectiva de ayudar a los trabajadores para que tomen las decisiones correctas y sean responsables de sí mismos es facultarlos por medio de educación o información referente al empleo en el extranjero. Con la ayuda de organizaciones locales y grupos cívicos o religiosos, se otorgan seminarios de orientación anteriores a la partida del trabajador aspirante o contratado, así como servicios de información y de consejeros.

Todos los trabajadores filipinos en el exterior deben tomar el seminario de orientación antes de partir, o al menos asistir a una sesión informativa obligatoria de un día acreditada por el Departamento de Trabajo y Empleo. Ahí se informa a los trabajadores sobre procedimientos de viaje, riesgos y recompensas del trabajo en el extranjero, recordatorios sobre obligaciones familiares básicas, asuntos de salud y seguridad y otros temas relevantes en relación con el empleo en el exterior.

Además de estas sesiones, la Administración del Empleo en el Exterior de las Filipinas ofrece un programa preempleo para aquellos que desean trabajar en el extranjero. El programa evalúa a los solicitantes prospectivos en términos de su preparación y aptitudes para buscar empleo fuera de Filipinas. También informa a los solicitantes sobre la realidad del trabajo en el extranjero y las consecuencias que implica.

El Departamento de Asuntos Exteriores y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte han desarrollado de manera conjunta un módulo de orientación obligatorio sobre migración en la currícula de nivel secundaria. También se ha establecido una Comisión sobre Filipinos en el Extranjero. La racionalidad detrás de este programa es equipar a quienes entran a la fuerza de trabajo de manera que puedan tomar decisiones inteligentes en cuanto a sus elecciones de trabajo y preferencias de lugar de trabajo.

Desarrollo y adopción de contratos de empleo estandarizados

Se han regulado estándares de contratación mínimos respectivos a cada país y cada oficio, sobre todo para las ocupaciones de mayor riesgo (trabajadores domésticos y servicios de entretenimiento). Los contratos son revisados periódicamente para ajustarlos a los eventos suscitados en Filipinas o en el país receptor.

“Profesionalización” de empleados domésticos y de servicios de entretenimiento

Se han creado nuevos sistemas de documentación y distribución para estas dos áreas vulnerables de aptitud. Los requerimientos y procedimientos adicionales para agencias reclutadoras, empleadores extranjeros y trabajadores incluyen requerimientos de edad (25 años para trabajadores domésticos en general, 30 si el destino es Arabia Saudita o Bahrain y 21 años para la mujeres dedicadas a los servicios de entretenimiento) así como requerimientos mínimos de alfabetización que incluyen como condición la capacidad de hablar, escribir y leer en inglés.

Cooperación internacional

Filipinas defiende y promueve de manera continua el bienestar de sus ciudadanos en la interacción con gobiernos extranjeros y en asociaciones u organizaciones bilaterales, regionales o multilaterales. Para alcanzar estas metas el gobierno ha procurado:

- fortalecer las relaciones bilaterales con otros países, particularmente en los que residen gran cantidad de filipinos;
- proponer iniciativas y promover la política de Filipinas en foros internacionales; y
- participar en conferencias relevantes para enunciar las políticas filipinas en torno a los trabajadores migrantes.

Filipinas ha sido elegida por la ONU como miembro del Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias. Con ello, el gobierno filipino busca desarrollar una serie de medidas que mejoren la interacción entre nuestro país y otros estados firmantes. Se espera que estas medidas irán lejos en términos de mejorar el monitoreo entre países y otorgar asistencia a sus respectivos trabaja-

dores migrantes para que sus derechos estén en verdad protegidos. Los ciudadanos de estos países miembros, y todos los pueblos del mundo, entienden ahora que el apoyo mutuo es indispensable para ayudar a que los trabajadores migrantes reciban un trato justo en todos los aspectos de su estancia en el exterior.

Como resultado de la importancia que Filipinas otorga a los esfuerzos coordinados para prevenir el tráfico de personas en todas sus variantes, el país participa activamente en los foros internacionales que tratan el tema. Uno de ellos es el ASEAN. El gobierno filipino ha otorgado de manera consistente la más alta prioridad al combate del crimen internacional, y los esfuerzos dentro del marco del ASEAN hacia este fin han sido más exitosos en los últimos años. Anticipando la operación de la iniciativa del ASEAN en contra del crimen transnacional, el gobierno de las Filipinas creó el Centro Filipino contra el Crimen Transnacional, el primero de su tipo en cualquier país del ASEAN.

La migración laboral no se trata de números; se trata de experiencias únicas e individuales vividas por miles de familias filipinas. El empuje de los trabajadores filipinos en el extranjero por obtener una mejora en sus vidas no puede detenerse. El gobierno filipino está consciente de su responsabilidad jurada para proteger a los trabajadores dondequiera que estén, para que puedan mirar a un futuro en donde realmente disfruten las recompensas justas a su esfuerzo.

Conclusión

Con todas sus implicaciones sociales, económicas y políticas, las acciones del gobierno filipino no abarcan únicamente la asistencia y protección. Será una ventaja incorporar a los filipinos a la presencia mundial y consolidar un órgano político nacional; el derecho al voto en el exterior es un paso en esa dirección. Facultar a los migrantes para que puedan lidiar con problemas sociales y económicos en el exterior; maximizar sus capacidades de inversión y promover el ahorro juicioso; y promover la adquisición de nuevas capacidades; todo esto permitirá al trabajador filipino en el extranjero cosechar las recompensas financieras de su propio capital. Una diáspora no puede ser más que un elemento positivo.

El secretario general de la ONU, Kofi Annan, dijo de manera sucinta que "...la migración tiene un lado de demanda y un lado de oferta", y ha descrito de manera acertada la experiencia filipina cuando afirmó:

Los migrantes son seres humanos racionales que hacen elecciones económicas. Hasta ahora, los países ricos han estado demasiado cómodos con un marco de política que les permite beneficiarse del trabajo migrante, mientras que a los inmigrantes les niegan la dignidad y los derechos de un estatus legal. Esto no es suficiente. Hay que recordar desde el principio que los migrantes no son simplemente unidades de trabajo. Son seres humanos. Los seres humanos tienen emociones, debilidades, y, sobre todo, derechos; derechos humanos que deben estar en el corazón mismo de los debates y las políticas en torno a la migración.

